



Abschließende Mitteilung

an den
Deutschen Wetterdienst

über die Prüfung

Korruptionsprävention
beim Deutschen Wetterdienst

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: V1 – 2018 – 0223

Bonn, den 12. Juli 2018

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	6
2	Rechtlicher Rahmen der Korruptionsprävention	6
2.1	Vorgaben der Bundesregierung und Umsetzungshilfen	6
2.2	Ressortspezifische Vorgaben	7
3	Umsetzen der Korruptionsprävention	7
3.1	Ansprechperson für Korruptionsprävention	7
3.2	Feststellen der Korruptionsgefährdung	10
3.2.1	Grundlagen der Gefährdungsanalyse	10
3.2.2	Feststellen der Gefährdungsrisiken	11
3.2.3	Herabstufen des Grades der Korruptionsgefährdung	14
3.2.4	Zusammenfassende Empfehlung	14
3.2.5	Stellungnahme des DWD und abschließende Würdigung	15
3.2.6	Abschließende Würdigung	15
3.3	Darstellen der Korruptionsgefährdung im Risikoatlas	15
3.4	Dokumentieren des Vorgehens	18
3.5	Zeitlicher Abstand der Gefährdungs- und Risikoanalysen	19
3.6	Korruptionspräventive Sicherungsmaßnahmen	20
3.7	Grundsätzliche Trennung von Planung, Vergabe und Abrechnung	23
4	Jahresberichte zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung	25

0 Zusammenfassung

Der Deutsche Wetterdienst (DWD) ist eine Bundesoberbehörde und teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur. Er ist der nationale meteorologische Dienst der Bundesrepublik Deutschland. Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie der DWD die Korruptionsprävention organisierte und die Vorgaben zur Korruptionsprävention in seinem Zuständigkeitsbereich umsetzte. Seine Erkenntnisse hat er dem DWD mit Schreiben vom 18. April 2018 mitgeteilt. Nach Auswertung der Stellungnahme des DWD vom 15. Juni 2018 stellt er das Ergebnis abschließend fest.

- 0.1 Die Aufgaben der Korruptionsprävention und der Internen Revision ordnete der DWD einer Stabsstelle zu. Die Ansprechperson bestellte er nicht förmlich. Der Bundesrechnungshof empfahl, die Aufgabenbereiche der Korruptionsprävention und der Internen Revision zu trennen. Aufgaben und Zuständigkeiten der Ansprechperson sollten in einem Bestellungsschreiben konkret festgelegt werden.
Der DWD erklärte, er habe zwischenzeitlich entsprechend den Anregungen des Bundesrechnungshofes die Ansprechperson und deren Vertretung mit konkreter Benennung der Aufgaben und Zuständigkeiten formell bestellt. Die Aufgabenbereiche Innenrevision und Ansprechperson für Korruptionsprävention werde er organisatorisch trennen. Die Ansprechperson werde der Stabsstelle „Büro des Präsidenten“ zugewiesen. Damit folgt der DWD den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Im laufenden Prüfungsverfahren ist dieser Punkt erledigt. (Tz. 3.1)
- 0.2 Der DWD ermittelte in einer Gefährdungsanalyse potentiell korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete. Nach der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung sind jedoch besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete festzustellen. Die Formulierungen zum Feststellen einfacher oder besonderer Korruptionsgefährdungen fasste der DWD enger als vom Bundesministerium des Innern empfohlen. Insbesondere ließ er den Aspekt einer möglichen Vorteilnahme durch Beschäftigte unberücksichtigt. Den in der Gefährdungsanalyse ermittelten Grad der Korruptionsgefährdung seiner Ar-

beitsgebiete stufte der DWD in der Risikoanalyse methodisch fehlerhaft nachträglich herab. Der Bundesrechnungshof empfahl, die Korruptionsgefährdung der Arbeitsgebiete richtlinienkonform neu festzustellen. Der DWD will bis zum Jahresende eine den Vorgaben genügende Gefährdungsanalyse zur Identifizierung der Arbeitsgebiete durchführen, die einer Detailprüfung bei der Risikoanalyse unterzogen werden müssten. Im laufenden Prüfungsverfahren ist dieser Punkt erledigt. (Tz. 3.2)

- 0.3 Die Gefährdungsanalyse des DWD identifizierte besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete in über 40 Organisationseinheiten. Der Risikoatlas kennzeichnet hingegen nur 14 Referate als besonders korruptionsgefährdet. Die Korruptionsgefährdung der Geschäftsbereichs- und Abteilungsleitungen wies er nicht aus. Der Risikoatlas sollte die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche vollständig abbilden, um Grundlage für das Umsetzen korruptionspräventiver Maßnahmen zu sein. Der DWD teilte mit, er werde den Risikoatlas überarbeiten. Dieser solle der Behördenleitung aussagekräftig die korruptionsgefährdeten Bereiche sowie die Sicherungsmaßnahmen darstellen. Der Bundesrechnungshof weist nochmals darauf hin, dass insbesondere die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete vollständig abgebildet werden sollten. Im laufenden Prüfungsverfahren ist dieser Punkt erledigt. (Tz. 3.3)
- 0.4 Der DWD dokumentierte seine Gefährdungs- und Risikoanalyse lückenhaft. Um Transparenz herzustellen und Anpassungen aufgrund von Organisations- oder Aufgabenänderungen zu erleichtern, sollte er sein Vorgehen detailliert dokumentieren. Der DWD teilte mit, er werde eine den Vorgaben genügende Gefährdungsanalyse durchführen, die identifizierten Arbeitsgebiete einer Risikoanalyse unterziehen und die erforderlichen Sicherungsmaßnahmen dokumentieren. Der Bundesrechnungshof erinnert daran, auch das Vorgehen bei der Gefährdungs- und Risikoanalyse zu dokumentieren. Im laufenden Prüfungsverfahren ist dieser Punkt erledigt. (Tz. 3.4)
- 0.5 Der DWD führte Gefährdungs- und Risikoanalysen in den Jahren 2006 und 2016 durch. Der Bundesrechnungshof empfahl, ressortinterne Vorgaben zu beachten und künftig nach spätestens fünf Jahren erneut

eine Risikoanalyse durchzuführen.

Der DWD will bis zum Jahresende eine Risikoanalyse durchführen und künftig turnusgemäß in einem Abstand von fünf Jahren wiederholen.

Im laufenden Prüfungsverfahren ist dieser Punkt erledigt. (Tz. 3.5)

- 0.6 Über bereits eingeführte Sicherungsmaßnahmen hatte der DWD keinen zentralen Überblick. Häufig verzichtete er auf das Instrument der Personalrotation, ohne Gründe oder Ausgleichsmaßnahmen zu dokumentieren. Der Bundesrechnungshof empfahl, Sicherungsmaßnahmen zu überwachen. Zudem sollte der DWD die Verweildauer der Beschäftigten auf einem besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiet begrenzen, Gründe für einen zeitweiligen Verzicht auf eine Rotation dokumentieren und wirksame Ausgleichsmaßnahmen ergreifen.

Der DWD will ein Konzept mit vielfältigen Sicherungsmaßnahmen erarbeiten. Er wiederholte, dass er in vielen Bereichen stark spezialisierte Beschäftigte einsetze. Eine Ausweitung der Aufgabenrotation werde angedacht. Ob und wie eine Organisationsrotation möglich sei, müsse im Einzelfall als „ultima ratio“ geprüft werden. Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das Instrument der Rotation eine besonders effektive Sicherungsmaßnahme darstellt. Mit Blick auf die Zusagen ist der Punkt im laufenden Prüfungsverfahren erledigt. (Tz. 3.6)

- 0.7 Der DWD trennte das Durchführen von Vergabeverfahren organisatorisch nicht von der späteren Abrechnung. Verschiedene Organisationseinheiten beschafften Güter und Dienstleistungen. Der Bundesrechnungshof empfahl, die Vergabedurchführung und die Abrechnung baldmöglichst zu trennen.

Der DWD erklärte, er werde die Trennung gewährleisten, indem er die Rechnungslegung in einem Referat außerhalb sowohl des Beschaffungs- als auch des Liegenschaftsreferates zentralisiere. Im laufenden Prüfungsverfahren ist dieser Punkt erledigt. (Tz. 3.7)

- 0.8 Für den jährlichen Bericht über die Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung übermittelte der DWD unzutreffende Angaben. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die zugesagten Maßnahmen zu zutreffenden Daten führen werden. Insoweit ist dieser Punkt im laufenden Prüfungsverfahren erledigt. (Tz. 4)

1 Vorbemerkung

Der Deutsche Wetterdienst (DWD) ist eine Bundesoberbehörde und teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) mit Sitz in Offenbach am Main. Daneben hat er als nationaler meteorologischer Dienst der Bundesrepublik Deutschland mehrere Niederlassungen und Wetterwarten, zwei Observatorien und ein Schulungszentrum. Er gliedert sich in fünf Geschäftsbereiche mit etwa 2 300 Beschäftigten. Wichtige Aufgaben sind das Bereitstellen von meteorologischen Dienstleistungen (z. B. Wettervorhersagen) für die Allgemeinheit und andere Nutzer (z. B. die Bundeswehr), ein Warndienst bei Unwetterlagen, die meteorologische Sicherung der Luft- und Seefahrt sowie weitere Aufgaben im Katastrophen- und Umweltschutz. Grundlage seiner Tätigkeit ist das Gesetz über den Deutschen Wetterdienst.¹

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie der DWD die Korruptionsprävention organisiert und die Vorgaben zur Korruptionsprävention für seinen Zuständigkeitsbereich umsetzt. Seine Erkenntnisse teilte er dem DWD am 18. April 2018 mit. Die Stellungnahme des DWD datiert vom 15. Juni 2018. Nach Auswertung stellt der Bundesrechnungshof das Ergebnis des Prüfungsverfahrens abschließend fest.

2 Rechtlicher Rahmen der Korruptionsprävention

2.1 Vorgaben der Bundesregierung und Umsetzungshilfen

Zur Vorbeugung gegen Korruption hat die Bundesregierung die „Richtlinie zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ (Richtlinie) einschließlich ihrer Anlagen erlassen.² Zusätzlich stellt das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) die „Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ bereit.³ Diese enthalten erläuternde Hinweise zu fast allen Bestimmungen der Richtlinie.

¹ Gesetz über den Deutschen Wetterdienst vom 10. September 1998 (BGBl. I S. 2871), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2642).

² Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 30. Juli 2004 (Bundesanzeiger Nr. 148, S. 17745) mit dem Verhaltenskodex für die Bediensteten (Anlage 1 zur Richtlinie) sowie dem Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleitungen (Anlage 2 zur Richtlinie).

³ Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 9. Februar 2012, Az.: O 4-013 001-1/3.

Interministerielle Arbeitsgruppen erarbeiteten zudem Handreichungen zur Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete und zur Umsetzung der Rotation in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.⁴ Diese geben Hilfestellungen zu den Themen Gefährdungsanalyse und Rotation.

2.2 Ressortspezifische Vorgaben

Im Jahr 2006 beschloss das BMVI mit den Geschäftsbereichsbehörden ein standardisiertes zweistufiges Verfahren für das Erstellen von Gefährdungs- und Risikoanalysen. So wollte es für seinen Geschäftsbereich einen einheitlichen und verbindlichen Standard sowie vergleichbare Darstellungen und Ergebnisse erreichen.

Ergänzend entwickelte das BMVI das Programm „Gemeinsam gegen Korruption“.⁵ In diesem Programm gibt es für seinen Geschäftsbereich u. a. das aufgabenbezogene Durchführen von Gefährdungs- und Risikoanalysen im Abstand von fünf Jahren vor. Ferner soll zur Korruptionsprävention nach einem einheitlichen Fortbildungskonzept geschult werden.

3 Umsetzen der Korruptionsprävention

3.1 Ansprechperson für Korruptionsprävention

Eine Stabsstelle „Innenprüfung“ nimmt die Aufgaben der Korruptionsprävention und der Internen Revision wahr. Die Stabsstelle umfasste neben einer Leitung eine weitere Arbeitskraft, die die Funktion der Ansprechperson für Korruptionsprävention (Ansprechperson) wahrnimmt. Leitung und Arbeitskraft vertraten sich in diesem Bereich gegenseitig.

Ein Bestellungsschreiben, das die Person und die Aufgaben der Ansprechperson konkret auswies, erstellte der DWD nicht. Die zugeordneten Aufgaben der Ansprechperson ergaben sich auch nicht aus der dem Bundesrechnungshof dazu vorgelegten Dienstpostenbeschreibung. Diese weist die Teilaufgabe „Korruptionsbekämpfung“ als „Mitwirkung bei der Erarbeitung von Richtlinien/Handlungsanweisungen zur Korruptionsbekämpfung einschl. evtl. Durchführung

⁴ Handreichung der AG Standardisierung zur Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete vom 4. Januar 2012, Az.: O 4-013 001-1/6; Handreichung der AG Rotation zur Umsetzung der Rotation in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen vom 10. Juni 2010, Az.: O 4-013 004/5.

⁵ „Gemeinsam gegen Korruption“ – Antikorruptionsprogramm des BMVI, Stand: Oktober 2014.

von Schulungen“ aus. Für die Korruptionsbekämpfung berücksichtigte der DWD einen Anteil von 10 % an der Gesamtarbeitszeit der Ansprechperson. Tatsächlich soll die Ansprechperson alle in Nr. 5.1 der Richtlinie aufgelisteten Aufgaben wahrnehmen sowie die Gefährdungs- und Risikoanalysen beim DWD durchführen. Die notwendigen Zeitanteile für die Wahrnehmung der Aufgaben hat der DWD nicht bemessen.

Die Rolle und die Kontaktdaten der Ansprechperson wies der DWD in seinem Geschäftsverteilungsplan nicht aus. Allein in einer hausinternen „Beauftragtenliste“ führte er die Ansprechperson auf. Darüber hinaus machte er die Aufgaben der Ansprechpersonen den Beschäftigten nicht ausdrücklich bekannt, sondern verwies im Intranet auf weiterführende, überwiegend ressortinterne Links. Auch sein Internetauftritt enthielt keinen Hinweis auf die Ansprechperson.

Die Ansprechperson war über die persönliche E-Mail-Adresse erreichbar; ein Funktionspostfach für die Korruptionsprävention richtete der DWD nicht ein.

Die Leitung der Stabsstelle blieb ab dem Jahr 2015 dauerhaft unbesetzt. Die weitere Arbeitskraft nahm die Funktion der Ansprechperson in den Jahren 2016 und 2017 insgesamt 15 Monate nicht wahr. Nach sechs Monaten bestimmte der DWD im Herbst 2016 einen Beschäftigten, einzelne Aufgaben der Ansprechperson zu übernehmen.

Bewertung:

Der Bundesrechnungshof wies darauf hin, dass die Ansprechperson auf angemessene Rahmenbedingungen angewiesen sei, um ihrer Schlüsselrolle beim Anwenden und Umsetzen der Richtlinie gerecht werden zu können. Der DWD habe es bisher aber versäumt zu bemessen, welche Zeitanteile er der Ansprechperson zur Verfügung stellen muss, damit sie ihre Aufgaben erfüllen könne.

Infolge der Vakanz der Stabsstellenleitung sei die Ansprechperson seit dem Jahr 2015 allein für die beiden wichtigen Aufgabenbereiche der Internen Revision und der Ansprechperson zuständig gewesen. Dies könnte eine richtlinienkonforme Korruptionsprävention erschwert haben. Die Vakanz habe auch zur Folge gehabt, dass die Aufgaben der Ansprechperson mangels Stellvertretung über mehrere Monate überhaupt nicht wahrgenommen worden seien.

Der Bundesrechnungshof wies darauf hin, dass eine eindeutige Übertragung von Aufgaben deren Wahrnehmung erleichtere. Die Aufgaben der Ansprechperson und ihrer Stellvertretung habe der DWD jedoch bisher weder klar definiert noch in seinem Hause ausreichend bekannt gemacht. Seine Erläuterungen in der Dienstpostenbeschreibung seien pauschal und beschrieben nicht die Aufgaben einer Ansprechperson. Durch das Bekanntmachen lediglich auf einer internen Beauftragtenliste sei zudem für potentielle externe Hinweisgeber nicht erkennbar, an wen sie sich wenden könnten. Gerade von diesen könnten wertvolle Hinweise auf mögliche Korruptionsfälle gegeben werden. Ansprechperson und Stellvertretung solle der DWD förmlich bestellen und die Bestellung bekannt machen.⁶

Das Bündeln der Aufgabenbereiche Korruptionsprävention und Interne Revision in einer Organisationseinheit berge daneben die Gefahr von Interessenkonflikten. Denn die unmittelbar korruptionspräventiven Aufgaben der Ansprechperson konkurrierten mit den prüferischen Ansätzen der Internen Revision, korruptionsrelevante Tatbestände aufzudecken. Eine Aufgabenbündelung führe dazu, dass Teile der Korruptionsprävention selbst als wichtige Aspekte des internen Kontrollsystems ungeprüft blieben. Eine Trennung beider Aufgaben stehe einer kontinuierlichen und vertrauensvollen Zusammenarbeit von Ansprechperson und Interner Revision dabei nicht entgegen. Auch das BMI gehe in seinen Empfehlungen davon aus, dass die Aufgaben der Ansprechperson getrennt von der Internen Revision wahrgenommen werden sollten.⁷

Der Bundesrechnungshof empfahl, die Aufgaben und Zuständigkeiten der Ansprechperson in einem Bestellungsschreiben konkret festzulegen und diese bekanntzumachen. Dies müsse auch für deren Stellvertretung gelten. Den für die Aufgaben der Ansprechperson benötigten Zeitanteil sollte der DWD bemessen und zur Verfügung stellen. Seinen Intranetauftritt zur Korruptionsprävention sollte er um den konkreten Aufgabenkatalog der Ansprechperson sowie um Informationen zu deren Erreichbarkeit ergänzen. Damit auch für Außenstehende erkennbar würde, dass der DWD Korruptionsprävention betreibt und eine Ansprechperson für Anfragen zur Verfügung stehe, sollte der DWD deren Aufgaben und Kontaktdaten an geeigneter Stelle seiner Homepage ausweisen.

⁶ Entsprechend Ziffer 1 der Empfehlungen zu Nr. 5 der Richtlinie.

⁷ Ziffer 5 der Empfehlungen zu Nr. 5 der Richtlinie.

Der Bundesrechnungshof empfahl ferner, die Aufgabenbereiche der Korruptionsprävention und der Internen Revision zu trennen sowie ein separates Funktionspostfach für die Korruptionsprävention einzurichten.

Stellungnahme des DWD:

Der DWD erklärte, er habe zwischenzeitlich entsprechend den Anregungen des Bundesrechnungshofes die Ansprechperson und deren Vertretung mit konkreter Benennung der Aufgaben und Zuständigkeiten formell bestellt. Zeitgleich seien die Dienstpostenbeschreibungen aktualisiert und Zeitanteile festgelegt worden. Ferner habe er bereits ein Funktionspostfach Korruptionsprävention eingerichtet.

In Abstimmung mit dem BMVI werde er nunmehr die Aufgabenbereiche Innenrevision und Ansprechperson für Korruptionsprävention organisatorisch trennen. Mit dem Auflösen der Stabsstelle „Innenrevision“ werde er die Ansprechperson der Stabsstelle „Büro des Präsidenten“ zuweisen und die Innenrevision bei dem Vorstandsmitglied Personal und Betriebswirtschaft anbinden. Im Anschluss werde er die Beschäftigten informieren und die Ansprechperson sowohl im Intranet als auch im Internet sichtbar darstellen.

Abschließende Würdigung

Der DWD folgt den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Im laufenden Prüfungsverfahren ist dieser Punkt erledigt.

3.2 Feststellen der Korruptionsgefährdung

3.2.1 Grundlagen der Gefährdungsanalyse

Für die Gefährdungsanalyse übersandte der DWD seinen Führungskräften u. a. einen „Fragebogen Korruptionsprävention im DWD“ (Fragebogen) mit Ausfüllanleitung, Erläuterungen und Definitionen sowie Informationen zum Verfahren. Mit den Fragebögen wollte er feststellen, welche seiner Arbeitsgebiete entweder als nicht oder als potentiell korruptionsgefährdet einzustufen waren.

Die Fragen zur Korruptionsgefährdung ihrer Arbeitsgebiete beantworteten die Führungskräfte im Wege einer Selbsteinschätzung. Die ausgefüllten Fragebögen wertete die Stabsstelle „Innenprüfung“ aus (Fremdeinschätzung). Die Fremdeinschätzungen der Stabsstelle wichen nach Angaben des DWD für kei-

nes der mehreren hundert Arbeitsgebiete von den Selbsteinschätzungen der Führungskräfte ab.

Bewertung

Der Bundesrechnungshof merkte an, dass nach der Richtlinie nur für besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete das Durchführen von Risikoanalysen zu prüfen sei.⁸ Als Vorstufe diene die Gefährdungsanalyse dem Identifizieren der Arbeitsgebiete, die einer Detailprüfung im Rahmen der Risikoanalyse unterzogen werden sollen.⁹ Erst in der Risikoanalyse erfolge eine Detailbetrachtung der Sicherungsmaßnahmen.

Der Bundesrechnungshof kritisierte, dass die Herangehensweise des DWD diesen Vorgaben nicht entspreche. Eine „potentielle“ Korruptionsgefährdung umfasse sowohl die einfache als auch die besondere Korruptionsgefährdung. Durch sein Vorgehen beziehe der DWD in Risikoanalysen unnötigerweise auch solche Arbeitsgebiete ein, die letztlich nicht als besonders korruptionsgefährdet einzustufen seien.

Zudem überzeugte den Bundesrechnungshof das Ergebnis des vom DWD gewählten Vorgehens bei der Fremdeinschätzung nicht. Er bezweifelte, dass bei einem ordnungsgemäßen Vorgehen mehrere hundert Selbst- und Fremdeinschätzungen übereinstimmen könnten.

3.2.2 Feststellen der Gefährdungsrisiken

Die Angaben der Führungskräfte in den Fragebögen übertrug der DWD in eine Abfrage-Matrix „Risikoanalyse zur Erfassung der korruptionsgefährdeten Aufgabenbereiche im DWD.“ Die Abfrage-Matrix listete Kriterien auf, bei deren Vorliegen er Arbeitsgebiete als einfach oder besonders korruptionsgefährdet bewertete.

Seine Formulierungen im Fragebogen und in der Abfrage-Matrix, mit denen der DWD das Vorliegen einer *einfachen* Korruptionsgefährdung feststellte, stellte der Bundesrechnungshof in der folgenden Übersicht dem Wortlaut der Empfehlungen des BMI¹⁰ gegenüber:

⁸ Richtlinie, a. a. O., Nr. 2 Satz 1f.

⁹ Handreichung zur Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete, a. a. O., Ziffer III., S. 6ff.

¹⁰ Ziffern 1.2 und 2.1a der Empfehlungen zu Nr. 2 der Richtlinie.

Feststellen einer einfachen Korruptionsgefährdung		
Fragebogen	Abfrage-Matrix	Empfehlungen
Bestehen <u>Außenkon-</u> <u>takte zu Anderen</u> , die von Entschei- dungen Vor- oder Nachteile haben können (Kontakte mit externen Drit- ten)?	Ist es möglich, dass ein <u>außerhalb des DWD stehen-</u> <u>der Dritter</u> einen materiellen oder immateriellen Vorteil erhält oder ein Nachteil von ihm abgewendet wird und der Dritte in der Lage wäre, dem Beschäftigten einen Vorteil zuzuwenden, auf den dieser keinen Anspruch hat?	Durch entscheidungs- erhebliches Verhalten von Beschäftigten kön- nen <u>Anderer</u> Vorteile von bedeutendem Wert erhalten.

Übersicht des Bundesrechnungshofes; Unterstreichungen sind hinzugefügt.

Eine *besondere* Korruptionsgefährdung lag nach der Abfrage-Matrix des DWD vor, wenn neben dem Kriterium für die einfache Korruptionsgefährdung mindestens eines von sechs weiteren Kriterien erfüllt war. Die folgende Übersicht enthält die Formulierungen des DWD in den Fragebögen und den Abfrage-Matrizen zu zwei dieser Kriterien sowie den Wortlaut der Empfehlungen¹¹:

Feststellen einer besonderen Korruptionsgefährdung		
Fragebogen	Abfrage-Matrix	Empfehlungen
Besteht Zugang zu Vor- gängen mit vertraulichen Informationen, die für <u>Anderer</u> von besonderer Bedeutung sein können (hier sind auch Mitarbei- ter des DWD gemeint)?	Bearbeiten von Vor- gängen mit behörden- spezifischen Informati- onen, die für <u>Dritte</u> nicht bestimmt sind.	Bearbeiten von Vorgän- gen mit behördeninter- nen Informationen, die für <u>Anderer</u> nicht be- stimmt sind.

¹¹ Ziffer 2.1b der Empfehlungen zu Nr. 2 der Richtlinie.

Werden Kontroll- und Aufsichtstätigkeiten gegenüber <u>Anderen</u> durchgeführt?	<u>Außen</u> kontakte – auch durch Kontroll- und Aufsichtstätigkeiten.	Tätigkeiten, die mit häufigen <u>Außen</u> kontakten verbunden sind, vor allem durch Kontroll- und Aufsichtstätigkeiten.
--	--	--

Übersicht des Bundesrechnungshofes; Unterstreichungen sind hinzugefügt.

Bewertung

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind die Formulierungen des DWD im Fragebogen und in der Abfrage-Matrix zum Feststellen einer *einfachen* Korruptionsgefährdung deutlich enger gefasst als der Wortlaut der Empfehlungen. Sie umfassten nur Gefährdungsrisiken, die durch Korruptionshandlungen von externen Dritten ausgingen. Dabei weise die Handreichung ausdrücklich darauf hin, dass durch die Verwendung des Begriffes „Andere“ in den Empfehlungen auch die Beschäftigten der Behörde selbst einbezogen werden sollten.¹² Durch seine Vorgehensweise lasse der DWD bei der Korruptionsprävention den Aspekt einer möglichen Vorteilsnahme durch Beschäftigte seines Hauses unberücksichtigt. Dies wiege umso schwerer, weil er in der Folge die betreffenden Arbeitsgebiete von einer Prüfung der besonderen Korruptionsgefährdung und ggf. der Notwendigkeit von Sicherungsmaßnahmen ausnehme.

Seine im Fragebogen und der Abfrage-Matrix formulierten zusätzlichen Erfordernisse für das Vorliegen einer *einfachen* Korruptionsgefährdung – wie z. B. dass der Beschäftigte keinen Anspruch auf den zuzuwendenden Vorteil habe – erschwerten angesichts des eindeutigen Wortlauts der Empfehlungen unnötig die Analyse der Korruptionsgefährdung seiner Arbeitsgebiete. Zudem enge der DWD die erfassten Gefährdungsrisiken weiter ein.

Auch seine Analyse einer *besonderen* Korruptionsgefährdung sei zum Teil deutlich enger angelegt, als es die Empfehlungen vorsähen. Insbesondere verwende der DWD in seiner Abfrage-Matrix beim Kriterium des Bearbeitens von Vorgängen mit behördenspezifischen Informationen den Begriff „Dritte“. Nach den Empfehlungen gehe es dabei aber um Vorgänge, die für „Andere“ –

¹² Handreichung zur Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete, a. a. O., Ziffer II. 1., Seite 4.

also einschließlich der eigenen Beschäftigten – nicht bestimmt seien. Zudem formuliere der DWD im Fragebogen zusätzlich das in den Empfehlungen nicht vorgesehene Erfordernis einer „besonderen“ Bedeutung der Informationen.

Schließlich stimmten seine Formulierungen im Fragebogen und in der Abfrage-Matrix nicht überein. Durch die mehrfach nicht kompatiblen Formulierungen sei zweifelhaft, inwieweit die Antworten in den Fragebögen auf die Kriterien der Abfrage-Matrix übertragbar seien und die Abfrage-Matrix die Ergebnisse der Gefährdungsanalyse richtig wiedergebe.

3.2.3 Herabstufen des Grades der Korruptionsgefährdung

Den in der Gefährdungsanalyse festgestellten Grad der Korruptionsgefährdung seiner Arbeitsgebiete bewertete der DWD in der Risikoanalyse mit Hilfe von „Erfahrungswerten“, Gesprächen mit Führungskräften oder gezielt ausgewählten Dienstpostenbeschreibungen neu. Dabei stufte er den Grad der Korruptionsgefährdung von Arbeitsgebieten nachträglich herab. In Einzelfällen ließ er von den Führungskräften einen „Auskunftsbogen zur Risikoanalyse“ (Auskunftsbogen) ausfüllen. Darin fragte er u. a. nach eingeführten Sicherungsmaßnahmen für das Arbeitsgebiet. Auch diese konnten zu einem Herabstufen führen.

Bewertung

Der Bundesrechnungshof wies darauf hin, dass die Risikoanalyse für jedes zuvor ermittelte besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiet erfassen solle, inwieweit durch vorhandene Maßnahmen die festgestellte Gefährdung begrenzt werde oder noch Handlungsbedarf bestehe. Der in der Gefährdungsanalyse festgestellte Grad der Korruptionsgefährdung einer Aufgabe ändere sich nicht aufgrund von „Erfahrungswerten“, Gesprächen oder durch das Auswerten von Dienstpostenbeschreibungen. Auch Sicherungsmaßnahmen könnten lediglich dazu beitragen, dass sich ein Korruptionsrisiko weniger wahrscheinlich verwirkliche. Eine besondere Korruptionsgefährdung bleibe aber weiterhin bestehen. Das Vorgehen des DWD, den Grad der Korruptionsgefährdung seiner Arbeitsgebiete in der Risikoanalyse herabzustufen, sei fehlerhaft.

3.2.4 Zusammenfassende Empfehlung

Zusammenfassend merkte der Bundesrechnungshof an, dass das sachgerechte Feststellen der nicht, einfach und besonders korruptionsgefährdeten Arbeits-

gebiete eine wesentliche Grundlage für die wirkungsvolle Anwendung der Richtlinie sei. Die Vorgehensweise des DWD beinhalte vielfältige methodische Fehler und Versäumnisse. Daher sei die Korruptionsgefährdung der Arbeitsgebiete richtlinienkonform neu festzustellen. Dabei sollte der DWD das in den Empfehlungen und der Handreichung zur Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete konkretisierte Verfahren anwenden.

Der Bundesrechnungshof empfahl insbesondere,

- in der Gefährdungs- und in der Risikoanalyse durchgängig Definitionen aus den Empfehlungen und der Handreichung zu verwenden,
- die besondere Korruptionsgefährdung der Arbeitsgebiete abschließend bereits in der Gefährdungsanalyse festzustellen und
- den festgestellten Grad der Korruptionsgefährdung in der Risikoanalyse nicht nachträglich herabzustufen.

3.2.5 Stellungnahme des DWD

Der DWD erklärte, bis zum Jahresende eine den Vorgaben genügende Gefährdungsanalyse zur Identifizierung der Arbeitsgebiete durchzuführen, die einer Detailprüfung bei der Risikoanalyse unterzogen werden müssten.

3.2.6 Abschließende Würdigung

Im laufenden Prüfungsverfahren ist dieser Punkt erledigt.

3.3 Darstellen der Korruptionsgefährdung im Risikoatlas

Seinen Risikoatlas erstellte der DWD ausschließlich auf der Basis seines Organigramms. Den von ihm festgelegten Grad der Korruptionsgefährdung seiner Organisationseinheiten wies er darin farblich aus.¹³ 14 Referate kennzeichnete er im Risikoatlas als besonders korruptionsgefährdet. Diese Referate hatten jeweils einen einzelnen besonders korruptionsgefährdeten Aufgabenbereich (z. B. „Vergabe öffentlicher Aufträge“, „Gutachten- und Sachverständigentätigkeit“).

In den Abfrage-Matrizen hatte der DWD hingegen mehr als 300 Arbeitsgebiete als besonders korruptionsgefährdet gekennzeichnet. Über 40 Organisations-

¹³ Eine grüne Einfärbung definierte der DWD im Risikoatlas als „Keine Gefährdung“, eine gelbe Einfärbung als „Gefährdung“ und eine rote Einfärbung als „besondere Gefährdung“.

einheiten enthielten mindestens ein besonders korruptionsgefährdetes Arbeitsgebiet.

Im Risikoatlas wies der DWD Organisationseinheiten auch dann als nicht oder einfach korruptionsgefährdet aus, wenn die Abfrage-Matrix für einzelne oder mehrere Arbeitsgebiete eine besondere Korruptionsgefährdung ergab.

Die erheblichen Abweichungen zwischen den Auswertungsergebnissen der Abfrage-Matrizen und der Anzahl der im Risikoatlas als besonders korruptionsgefährdet wiedergegeben Organisationseinheiten konnte der DWD dem Bundesrechnungshof weder insgesamt noch in nachgefragten Einzelfällen plausibel erläutern. Er konnte nicht ausschließen, dass sich besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete in Organisationseinheiten befanden, die er im Risikoatlas als nicht oder einfach korruptionsgefährdet kennzeichnete.

In allen fünf Geschäftsbereichen und in der überwiegenden Zahl der Abteilungen befand sich mindestens eine Organisationseinheit mit wenigstens einem besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiet. Für viele Geschäftsbereichs- und Abteilungsleitungen stellte der DWD eigene besonders korruptionsgefährdete Aufgaben fest. Die Korruptionsgefährdung der Geschäftsbereichs- und Abteilungsleitungen wies er im Risikoatlas jedoch nicht aus.

Dem Risikoatlas war zudem nicht zu entnehmen, in welchen Organisationseinheiten sich Arbeitsgebiete befanden, deren Grad der Korruptionsgefährdung der DWD nachträglich herabgestuft hatte. Vorhandene oder geplante Sicherungsmaßnahmen wies er nicht aus.

Bewertung

Der Bundesrechnungshof merkte an, dass der Risikoatlas die Behördenleitung über besonders korruptionsgefährdete Bereiche informieren soll.¹⁴ Er solle die Korruptionsgefährdung so darstellen, dass er die Grundlage für das Umsetzen korruptionspräventiver Maßnahmen bilden könne. Dabei müsse er nicht zwingend aus einem einzelnen Dokument bestehen. Auch eine Zusammenstellung mehrerer Dokumente könne einen Risikoatlas bilden.

Ein Risikoatlas allein auf der Basis eines Organigramms müsse jeweils den höchsten Grad der Korruptionsgefährdung ausweisen, der innerhalb einer

¹⁴ Handreichung zur Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete, a. a. O., Ziffer III. 3. c), Seite 15.

Organisationseinheit festgestellt worden sei. In den 14 als besonders korruptionsgefährdet gekennzeichneten Referaten habe der DWD die besondere Korruptionsgefährdung eines einzelnen Aufgabenbereiches auf die gesamte Organisationseinheit übertragen. Der Bundesrechnungshof bezweifelte, dass bei über 300 Arbeitsgebieten in 40 Organisationseinheiten, die der DWD als besonders korruptionsgefährdet identifiziert hatte, nur 14 im Risikoatlas auszuweisen seien. Der DWD könne nicht gewährleisten, dass im Risikoatlas sämtliche Organisationseinheiten mit besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten zu erkennen seien. Infolgedessen ließe sich daraus die Notwendigkeit korruptionspräventiver Maßnahmen nicht mit Sicherheit lückenlos ableiten. Bereits vorhandene oder geplante Sicherungsmaßnahmen sollten ebenfalls erkennbar sein.

Ferner solle der Risikoatlas auch die Korruptionsgefährdung der Geschäftsbereichs- und Abteilungsleitungen wiedergeben. Allein die Feststellungen zur Korruptionsgefährdung der Geschäftsbereichs- und Abteilungsleitungen aufgrund eigener Aufgaben hätte den DWD veranlassen müssen, diese im Risikoatlas darzustellen. Hinzu komme, dass der größte Teil der Geschäftsbereichs- und Abteilungsleitungen Organisationseinheiten mit besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten führe.

Der Bundesrechnungshof wies darauf hin, dass ein Risikoatlas lediglich in Form eines Organigramms ohne zusätzliche Erläuterungen zur vollständigen Information der Behördenleitung ungeeignet sei. Durch die Vorgehensweise des DWD seien die Ergebnisse der Gefährdungs- und Risikoanalyse lückenhaft dargestellt.

Der Bundesrechnungshof empfahl, den Risikoatlas so zu gestalten, dass er vor allem die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche sowie die Sicherungsmaßnahmen vollständig abbilde und so für das Umsetzen korruptionspräventiver Maßnahmen herangezogen werden könne.

Stellungnahme des DWD:

Der DWD teilte mit, er werde den Risikoatlas überarbeiten. Dieser solle der Behördenleitung aussagekräftig die korruptionsgefährdeten Bereiche sowie bereits vorhandene bzw. geplante Sicherungsmaßnahmen darstellen.

Abschließende Würdigung:

Der Bundesrechnungshof weist nochmals darauf hin, dass der Risikoatlas insbesondere die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete vollständig abbilden sollte. Nur dann kann der Risikoatlas Grundlage für das Umsetzen (weiterer) korruptionspräventiver Maßnahmen sein. Im laufenden Prüfungsverfahren ist dieser Punkt erledigt.

3.4 Dokumentieren des Vorgehens

Anlässlich der Erhebungen des Bundesrechnungshofes belegte der DWD sein Vorgehen in der Gefährdungs- und Risikoanalyse ausschließlich mittels ausgefüllter Fragebögen, Auswertungs-Matrizen, dem Risikoatlas und einzelnen Auskunftsbögen. Aufzeichnungen zu seinen Gesprächen mit Führungskräften, Fremdeinschätzungen oder Kriterien beim Herabstufen von Gefährdungsgraden konnte er beispielsweise nicht vorlegen. Wie er den im Risikoatlas ausgewiesenen Grad der Korruptionsgefährdung seiner Organisationseinheiten ermittelte, dokumentierte er ebenfalls nicht.

Bewertung:

Der Bundesrechnungshof merkte an, dass das zeitnahe und umfassende Dokumentieren des Vorgehens bei der Gefährdungs- und Risikoanalyse mit ihren Zwischen- und abschließenden Ergebnissen für eine transparente und wirkungsvolle Korruptionsprävention unerlässlich sei. Erst das Dokumentieren von Einzelschritten und Entscheidungsgrundlagen mache die Bewertungen nachvollziehbar. Dies erleichtere bei Organisationsänderungen oder Aufgabenverlagerungen auch ein Fortschreiben oder das erneute Überprüfen des Grades der Korruptionsgefährdung. Bei einer ausreichenden Dokumentation lasse sich selbst bei kleinen Veränderungen rasch feststellen, wie sich diese auf die betroffenen Arbeitsgebiete oder Dienstposten auswirkten.

In weiten Teilen sei nicht nachvollziehbar, ob das Vorgehen des DWD bei der Gefährdungs- und Risikoanalyse einheitlich und im Ergebnis schlüssig gewesen sei.

Der Bundesrechnungshof empfahl, das Vorgehen bei der Gefährdungs- und Risikoanalyse künftig eingehend zu dokumentieren.

Stellungnahme des DWD:

Der DWD teilte mit, er werde eine den Vorgaben genügende Gefährdungsanalyse durchführen, die identifizierten Arbeitsgebiete einer Risikoanalyse unterziehen und im Rahmen dessen auch die erforderlichen Sicherungsmaßnahmen festlegen und dokumentieren.

Abschließende Würdigung:

Der Bundesrechnungshof erinnert daran, dass der DWD auch die Gefährdungs- und Risikoanalyse dokumentieren sollte, um neben Zwischenschritten und einzelnen Bewertungen das gesamte Vorgehen nachvollziehbar zu machen. Dies erleichtert nicht zuletzt auch die Aufgabenwahrnehmung der Ansprechperson und ihrer Stellvertretung. Im laufenden Prüfungsverfahren ist dieser Punkt erledigt.

3.5 Zeitlicher Abstand der Gefährdungs- und Risikoanalysen

Zuletzt im Jahr 2006 hatte der DWD mehrere Abteilungen und Referate seines Hauses im Rahmen einer Gefährdungsanalyse als einfach oder besonders korruptionsgefährdet eingestuft und eine Risikoanalyse durchgeführt.

Das BMVI hatte den DWD im August und November 2014 darauf hingewiesen, dass eine von ihm vorgelegte Risikoanalyse aus dem Januar 2014 lediglich eine Fortschreibung der bereits vorliegenden Risikoanalyse gewesen sei. Änderungen sowie Neufassungen der Empfehlungen und der Handreichung zur Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete hätte er dabei nicht berücksichtigt.

Im November 2015 unterrichtete der DWD seine Führungskräfte, dass er eine neue „Risikoanalyse der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete“ durchführen wolle.

Bewertung

Der Bundesrechnungshof wies darauf hin, dass nach den Empfehlungen bei besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten nach spätestens fünf Jahren geprüft werden solle, ob eine (erneute) Risikoanalyse durchzuführen sei.¹⁵ Diese Frist habe der DWD mit einem zehnjährigen Zeitraum seit der vorhergehenden Risikoanalyse deutlich überschritten. Auch angesichts der im

¹⁵ Ziffer 3.1 der Empfehlungen zu Nr. 2 der Richtlinie.

Jahr 2006 festgestellten Korruptionsgefährdungen in seinem Hause sei ein Wiederholen der Risikoanalyse in einem kürzeren Abstand geboten gewesen. Der DWD habe zudem die Ressortvorgabe des BMVI in seinem Programm „Gemeinsam gegen Korruption“ nicht beachtet. Danach seien Risikoanalysen im Abstand von fünf Jahren nicht nur zu prüfen, sondern obligatorisch durchzuführen. Der Bundesrechnungshof kritisierte, dass der DWD selbst nach der unmissverständlichen Aufforderung des BMVI über ein Jahr benötigt habe, um auf die Kritik an seinen Fortschreibungen mit einer neuen Gefährdungs- und Risikoanalyse zu reagieren. Letztlich diene es auch dem Schutz seiner Beschäftigten, wenn diese in einem Arbeitsumfeld tätig wären, das Korruption bereits aus sich selbst heraus verhindere oder erschwere.

Der Bundesrechnungshof empfahl, insbesondere auch die ressortinternen Vorgaben zu beachten, und nach spätestens fünf Jahren eine erneute Risikoanalyse durchzuführen.

Stellungnahme des DWD:

Der DWD sagte zu, zum Jahresende die Risikoanalyse abzuschließen und künftig turnusgemäß im Abstand von fünf Jahren durchzuführen.

Abschließende Würdigung:

Der DWD hat angekündigt, der Empfehlung des Bundesrechnungshofes zu folgen. Im laufenden Prüfungsverfahren ist dieser Punkt erledigt.

3.6 Korruptionspräventive Sicherungsmaßnahmen

Über bereits eingeführte Sicherungsmaßnahmen hatte der DWD keinen zentralen Überblick. Er prüfte weder deren Wirksamkeit, noch steuerte er das Einführen und Umsetzen von Sicherungsmaßnahmen.

Das Merkmal der besonderen Korruptionsgefährdung erfasste der DWD als Sonderfunktion in seinem Personalverwaltungssystem. Im Jahre 2016 waren 215 seiner Beschäftigten auf besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätzen tätig. Bei 107 Beschäftigten betrug die Verweildauer mehr als fünf Jahre.

Interne Anweisungen, die Verweildauer der Beschäftigten aus korruptionspräventiven Gründen zu überwachen, die Notwendigkeit einer Rotation zu prüfen und entsprechende Maßnahmen zu veranlassen, lagen nicht vor.

Im Hinblick auf die Verweildauer seiner Beschäftigten hatte der DWD darauf hingewiesen, dass in zahlreichen Arbeitsgebieten Spezialisten tätig seien, die zum Teil aufgrund langjähriger spezifischer Erfahrungen schwer ersetzbar seien. Zudem werde in manchen Arbeitsgebieten (z. B. im Justizariat) eine Aufgabenrotation praktiziert.

In den vorgelegten Unterlagen zur Korruptionsprävention dokumentierte der DWD weder die Gründe für eine fehlende Rotation noch Ausgleichsmaßnahmen.

Bewertung

Der Bundesrechnungshof hielt es im Sinne einer wirksamen Korruptionsprävention für wichtig, dass der DWD präventive Maßnahmen in allen besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten umsetzt und dies auch nachhält. Als zentrale Maßnahme sehe die Richtlinie dabei das Begrenzen der Verweildauer der Beschäftigten vor; sie solle in der Regel eine Dauer von fünf Jahren nicht überschreiten.¹⁶

Ziel einer Rotation sei es, die Korruptionsrisiken zu begrenzen, die sich aus Beziehungsgeflechten zwischen Beschäftigten und Dritten ergeben könnten. Denn mit zunehmender Verweildauer in derselben Tätigkeit nehme die Gefahr zu, dass Beschäftigte auf korruptive Anbahnungsversuche eingingen.¹⁷ Regelmäßige Personalwechsel wirkten transparenzfördernd.

Indem der DWD bislang auf eine strukturierte Personalrotation aus korruptionspräventiven Gründen verzichtet habe, sei er den Anforderungen der Richtlinie nur unzureichend nachgekommen. Dies auch deshalb, da er weder den Verzicht selbst in jedem Einzelfall begründet habe, noch geeignete Ausgleichsmaßnahmen vornehme.

Eine reine Erfahrungsspezialisierung durch langjährigen Einsatz in einem Aufgabengebiet reiche nicht aus, um (dauerhaft) auf eine Rotation zu verzichten.¹⁸ Es empfehle sich, einen zusätzlichen Qualifizierungsaufwand oder eine längere Einarbeitungszeit frühzeitig in die Personalplanung für die betroffenen Arbeitsgebiete einzubeziehen, um Rotationsmöglichkeiten zu schaffen.

¹⁶ Richtlinie Nr. 4.2 Satz 1.

¹⁷ Handreichung der AG Rotation zur Umsetzung der Rotation in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen, a. a. O., S. 3.

¹⁸ Handreichung der AG Rotation zur Umsetzung der Rotation in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen, a. a. O., S. 12f.

Dadurch werde auch Vorsorge getroffen, dass eine wirksame Korruptionsprävention die Funktionsfähigkeit der Arbeitseinheiten nicht nachhaltig beeinträchtige.

Neben einer Personalrotation sei auch ein Wechsel der besonders korruptionsgefährdeten Aufgabe auf einen anderen Arbeitsplatz möglich (Aufgabenrotation), wie der DWD es zum Teil bereits praktiziere. Den Dienststellen sei die Wahl der im Einzelfall geeigneten Rotationsvariante dabei grundsätzlich freigestellt. Dass weder eine Aufgaben- noch eine Personalrotation möglich sei, sollte nur für wenige Aufgabengebiete zutreffen.

Sollte in zu begründenden Ausnahmefällen dennoch eine Rotation nicht durchführbar sein, könnten ein Verlängern der Verweildauer und damit ein (zeitweiliger) Verzicht auf Rotation zulässig sein.¹⁹ Dann seien allerdings geeignete und wirksame Ausgleichsmaßnahmen zur Korruptionsvorsorge zu treffen.

Je nach den Ergebnissen der Risikoanalyse sei zu prüfen, wie die Aufbau-, Ablauforganisation und/oder die Personalzuordnung zu ändern sei.²⁰ Der fehlende Überblick über die vorhandenen Sicherungsmaßnahmen erschwere es dem DWD aber, entsprechenden Handlungsbedarf zu erkennen.

Der Bundesrechnungshof empfahl, das elektronische Personalverwaltungssystem zu nutzen, um die Verweildauer der Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten zu überwachen. Dies ermögliche dem DWD auch, in Spezialisierungsbereichen eine rechtzeitige Rotation vorzubereiten. Dabei solle er beide Formen der Rotation erwägen. Bei einem zeitweiligen Verzicht auf eine Rotation solle er die Gründe hierfür dokumentieren und wirksame Ausgleichsmaßnahmen sicherstellen. Ebenso empfahl der Bundesrechnungshof, Sicherungsmaßnahmen für alle besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten zu erheben und zu dokumentieren. Wo der DWD Handlungsbedarf erkenne, solle er (weitere) Sicherungsmaßnahmen einführen. Er solle auch prüfen, ob die Aufbau-, Ablauforganisation und/oder die Personalzuordnung zu ändern sei.

Stellungnahme des DWD:

Der DWD sagte zu, im Zusammenhang mit der Gefährdungs- und Risikoanalyse ein Konzept mit vielfältigen Sicherungsmaßnahmen zu erarbeiten. Er wie-

¹⁹ Richtlinie Nr. 4.2 Satz 2.

²⁰ Richtlinie Nr. 2 Satz 3.

derholte, dass er in vielen seiner Bereiche stark spezialisierte Beschäftigte einsetze, die teilweise auch noch räumlich gebunden seien. Eine Ausweitung der Aufgabenrotation werde angedacht. Ob und wie eine Organisationsrotation möglich sei, müsse im Einzelfall als „ultima ratio“ geprüft werden.

Abschließende Würdigung:

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass der DWD ein Konzept mit Sicherungsmaßnahmen erarbeiten will. Zugleich hält er daran fest, dass das Instrument der Rotation eine besonders effektive Sicherungsmaßnahme darstellt. Im laufenden Prüfungsverfahren ist der Punkt erledigt.

3.7 Grundsätzliche Trennung von Planung, Vergabe und Abrechnung

Nach der Richtlinie sind bei der Vergabe öffentlicher Aufträge die Vorbereitung, Planung und Bedarfsbeschreibung einerseits und die Durchführung von Vergabeverfahren andererseits grundsätzlich organisatorisch zu trennen. Dies gilt möglichst auch für die spätere Abrechnung.²¹

In einer Kontrollprüfung im Jahr 2011 untersuchte das ehemalige Prüfungsamt des Bundes Koblenz (Prüfungsamt), inwieweit der DWD die in einer vorhergehenden Prüfung festgestellten Mängel behoben hatte. Das Prüfungsamt hatte u. a. festgestellt, dass der DWD Vergaben in verschiedenen Organisationseinheiten durchgeführt hatte. Das Vorbereiten von Vergaben hatte der DWD vom Durchführen des Vergabeverfahrens und der späteren Abrechnung grundsätzlich richtlinienkonform organisatorisch getrennt. Jedoch hatte er die Vergabedurchführung und die spätere Abrechnung in einer Organisationseinheit unter der Verantwortung einer Führungskraft belassen. Zudem hatte der DWD bei den Beschäftigten seiner zentralen Beschaffungsstelle (nunmehr Referat PB 23) auf Personal- oder Aufgabenrotationen zur Korruptionsvorsorge verzichtet. Die Gründe hierfür hatte er nicht dokumentiert.

Das Prüfungsamt hatte empfohlen, Beschaffungstätigkeiten organisatorisch an möglichst wenigen Standorten zusammenzufassen. Auch hatte es angeregt, die Vergabedurchführung und Abrechnung durch das Ändern organisatorischer Zuständigkeiten zu trennen. Zudem sollte der DWD Personalrotationen im Beschaffungsbereich umsetzen oder alternativ die Möglichkeit von Aufgabenrotationen prüfen.

²¹ Richtlinie Nr. 11.2.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass weiterhin verschiedene Organisationseinheiten Beschaffungen für Güter und Dienstleistungen des DWD durchführten. Das Referat PB 23 deckte dabei den Großteil der Vergaben ab. Daneben führten die Standorte und das Referat PB 24 nach vorheriger Budgetfreigabe Beschaffungen durch.

Dem Referat PB 23 übertrug der DWD die Verantwortung für das Beachten der Grundsätze der Vergabe und der zugehörigen Normen. Die Beschäftigten dieses Referates seien vergaberechtlich und zur Korruptionsprävention geschult. In seiner Gefährdungs- und Risikoanalyse stuft der DWD das Arbeitsgebiet Beschaffung als besonders korruptionsgefährdet ein.

Die Abrechnung im Vergabeprozess ordnete der DWD weiterhin dem Sachgebiet Rechnungslegung im Referat PB 23 zu. Der Empfehlung des Prüfungsamtes folgte der DWD insoweit nicht. Eingehende Rechnungen prüften zunächst die Auftrag erteilenden Stellen formal. Anschließend wurden die Rechnungen an die Rechnungslegung für die Schlussbearbeitung übermittelt. Da das Referat PB 23 das Gros der Vergaben verantwortete, fand dieser Prozess im Wesentlichen innerhalb derselben Organisationseinheit statt.

Die Verweildauer der mit Beschaffungsaufgaben betrauten Beschäftigten gab der DWD mit mehr als fünf Jahren an. Einen Ausgleich für den Verzicht auf Personalrotation will der DWD im Referat PB 23 durch Verzicht auf feste Zuständigkeitsbereiche erreichen. Er gab an, neu eingehende Beschaffungsanträge nach der Reihenfolge des Eingangs auf die Beschäftigten zu verteilen.

Anlässlich des laufenden Organisationsprojektes „Optimierung des Beschaffungsprozesses“ beabsichtigte der DWD, die Prozesse und Schnittstellen des Referates PB 23 zu prüfen. Dazu will er auch das mögliche Bündeln weiterer Aufgaben und ein Zuordnen der Rechnungslegung zu einer anderen Organisationseinheit untersuchen.

Bewertung:

Der Bundesrechnungshof begrüßte das Vorhaben des DWD, das Bündeln seiner Beschaffungstätigkeiten zu untersuchen. Dies würde das Fachwissen zur Vergabe auf eine Organisationseinheit weiter konzentrieren. In der Folge wären auch weniger Arbeitsgebiete besonders korruptionsgefährdet. Eine Rotati-

on und das Mehr-Augen-Prinzip wären einfacher zu gewährleisten. Der DWD könnte zudem seine Beschäftigten flexibler einsetzen.

Das Vorgehen, Beschaffungsaufträge in der Reihenfolge des Posteingangs zuzuordnen, sehe der Bundesrechnungshof in Kombination mit einem wirksamen Mehr-Augen-Prinzip im Referat PB 23 zunächst als geeignete korruptionspräventive Maßnahme an. Dennoch halte er die Empfehlung des Prüfungsamtes Koblenz aufrecht, aufgrund der langen Verweildauer seiner Beschäftigten weiterhin auch eine Personalrotation anzustreben.

Hinsichtlich der Überlegung des DWD, die Rechnungslegung aus dem Referat PB 23 herauszulösen, bat der Bundesrechnungshof, den Ergebnisbericht hierzu zu übersenden. Er empfahl, die Vergabedurchführung und die Abrechnung baldmöglichst zu trennen.

Stellungnahme des DWD:

Der DWD erklärte, die grundsätzliche Trennung von Planung, Vergabe und Abrechnung zu gewährleisten, indem er die Rechnungslegung in einem Referat außerhalb sowohl des Beschaffungs- als auch des Liegenschaftsreferates zentralisieren werde.

Abschließende Würdigung:

Der Bundesrechnungshof begrüßt das Vorhaben des DWD, die Rechnungslegung einer separaten Organisationseinheit zuzuordnen, und bittet, den Ergebnisbericht über die baldige Zentralisierung der Rechnungslegung zu übersenden. Im laufenden Prüfungsverfahren ist dieser Punkt erledigt.

4 Jahresberichte zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung

Zur Entwicklung und zu den Ergebnissen der Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung berichtet das BMI jährlich dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss). In diesen Jahresberichten stellt es Informationen zu den Geschäftsbereichen aufgeteilt nach Behördenebenen (Ober-, Mittel- und Unterbehörden) dar. Für seinen Bericht erhebt das BMI von den Bundesbehörden bereitgestellte Daten zur Korruptionsprävention.

Der DWD übermittelte dem BMI u. a. Angaben zur Anzahl der Arbeitsgebiete mit besonders korruptionsgefährdeten Aufgaben, Gründe für den Verzicht auf Rotation und Angaben zu ergriffenen Ausgleichsmaßnahmen. Der Bundesrechnungshof stellte jedoch fest (vgl. Tz. 3.3 und Tz. 3.5), dass der DWD weder die Anzahl der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete richtlinienkonform ermittelte noch die Gefährdungs- und Risikoanalysen zeitnah und umfassend aktualisierte. Ferner prüfte er in der Vergangenheit Rotationsmöglichkeiten ausdrücklich nicht aus korruptionspräventiven Gründen und dokumentierte weder die Gründe für den Verzicht auf Rotation noch die ggf. ergriffenen Ausgleichsmaßnahmen (vgl. Tz. 3.6).

Bewertung:

Der Bundesrechnungshof wies darauf hin, dass das BMI für seinen Jahresbericht auf zutreffende Angaben seitens der Behörden angewiesen sei. Die Angaben des DWD für den Jahresbericht deckten sich nur zum Teil mit den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes und gäben den Stand der Korruptionsprävention beim DWD nicht zutreffend wieder.

Die übermittelten unzutreffenden Daten verzerrten den Aussagegehalt des Jahresberichts des BMI an den Rechnungsprüfungsausschuss. Das Beachten seiner Empfehlungen zum Umsetzen der Korruptionsprävention trage somit auch zu vollständigen und korrekten Angaben im Jahresbericht der Bundesregierung bei.

Stellungnahme des DWD:

Der DWD ging auf die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu diesem Punkt nicht ein.

Abschließende Würdigung:

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die zugesagten Maßnahmen nun zu zutreffenden Daten führen. Insoweit ist dieser Punkt im laufenden Prüfungsverfahren erledigt.