

Ministerium des Innern,
für Digitalisierung und Kommunen
Herrn Ministerialdirigent Andreas Schütze
Willy-Brandt-Str. 41
70173 Stuttgart

Siegfried Gergs & Prof. Dr. Dr. Jürgen Louis
Regionalgruppenleitung Baden-Württemberg
Geschäftsstelle
Alte Schönhauser Str. 44
10119 Berlin
Tel.: +49 30 549898-0
E-Mail: rg-bw@transparency.de
www.transparency.de

Per E-Mail an: Poststelle@im.bwl.de und Tanja.Lederer@im.bwl.de

Anhörung
zur Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Korruptionsprävention
und Korruptionsbekämpfung (VwV Korruptionsverhütung)
Ihr Az. IM1-0316.4-57/3
hier: Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V. Regionalgruppe
Baden-Württemberg

Stuttgart, 1. August 2024

Sehr geehrter Herr Ministerialdirigent Schütze,
sehr geehrte Damen und Herren,

die Regionalgruppe Baden-Württemberg von Transparency International Deutschland e.V. (TI)
bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Anhörung.

TI arbeitet deutschlandweit an einer effektiven Verhütung und Bekämpfung der Korruption. Mit
Blick auf das Korruptionslagebild des BKA ist der Bereich der öffentlichen Verwaltung noch
immer ein Schwerpunkt unserer Tätigkeit. Wir begrüßen ausdrücklich Ihre Initiative, die
Verwaltungsvorschrift an die aktuellen Gegebenheiten anzupassen und moderne Instrumente
und Prozesse für eine Umsetzung in der Verwaltung zu prüfen. Gerne stehen wir Ihnen auf
diesem Weg beratend und unterstützend zur Verfügung.

I. Grundsätzliche Überlegungen

1. Einführung eines Antikorruptionsgesetzes

Wie bereits in unserer Stellungnahme im Rahmen der Anhörung zur Änderung der VwV
Korruptionsverhütung und -bekämpfung (Ihr Az. IM1-0316.4-18/4) vom 22. September 2021
ausgeführt, empfehlen wir weiterhin, die Verwaltungsvorschrift zu einem Antikorruptionsgesetz
weiterzuentwickeln.

Die Verwaltungsvorschrift erfasst nur einen Teil der öffentlichen Verwaltung im Land Baden-
Württemberg. Wie sich aus Nummer 1 der Entwurfsfassung ergibt, ist der Anwendungsbereich
der Verwaltungsvorschrift auf die Behörden, Einrichtungen und Dienststellen des Landes sowie
die Gerichte des Landes, soweit sie in Justizverwaltungsangelegenheiten tätig sind, begrenzt
(Nummer 1.1 VwV-E idF des 2. Referentenentwurfs zur VwV Korruptionsverhütung 2024). Dies

kann auch gar nicht anders sein, da die Reichweite der Verwaltungsvorschrift wegen der fehlenden weitergehenden Ermächtigung durch ein Parlamentsgesetz auf die Landesverwaltung selbst beschränkt ist.

Den großen Bereich der Kommunalverwaltungen erfasst die Verwaltungsvorschrift daher nicht. Es wird den Gemeinden und Landkreisen sowie den sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts lediglich empfohlen, die Verwaltungsvorschrift entsprechend anzuwenden (Nummer 1.2 Satz 1 VwV-E). Aufgrund der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie kann nur eine gesetzliche Regelung die 35 Landkreise sowie die 1.101 Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg direkt in die Pflicht nehmen.

Das Thema der Korruptionsprävention ist zu wichtig, um verpflichtende Verhaltensmaßnahmen für die öffentliche Verwaltung in einer bloßen Verwaltungsvorschrift mit einer nur begrenzten Reichweite zu erlassen.

Wir empfehlen daher, die Regelungen zur Korruptionsverhütung in einem Antikorruptionsgesetz mit einem ganzheitlichen Bekämpfungsansatz zu bündeln. Dadurch könnten nicht nur die Kommunalverwaltungen und die weiteren unter der Aufsicht des Landes stehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen unmittelbar erfasst werden. Auch kommt Regelungen mit Gesetzesrang ein wesentlicher höherer öffentlicher Stellenwert zu, der im Hinblick auf die Bedeutung der Korruptionsverhütung für das Funktionieren der öffentlichen Verwaltung notwendig ist.

Ein solcher Gesetzgebungsprozess zur Einführung eines Antikorruptionsgesetzes sollte schnellstmöglich angestoßen werden. Gerne bringen wir unsere Überlegungen hierzu in ein zukünftiges Verfahren ein.

2. Einrichtung einer zentralen Compliance-Stelle für die öffentliche Verwaltung

In der Wirtschaft und insbesondere in Konzernen ist das Thema „Compliance“ bereits heute fester Bestandteil der Unternehmensführung. Compliance wird dabei nicht nur auf Korruptionsvorbeugung reduziert, sondern allumfassend als regelkonformes Verhalten verstanden. Damit werden auch legale, aber nicht erwünschte Verhaltensweisen erfasst, so dass auch „Unternehmensethik“ in diesen Bereich fällt. In der Strafverfolgungspraxis stellt man häufig fest, dass eine Sensibilität für die Themen „Anfüttern“ und „Klimapflege“ kaum besteht.

Wir fragen uns, warum ein solches Instrumentarium nicht auch von den Bundesländern in den meist noch personalstärkeren Landesverwaltungen eingesetzt wird. Eine solche Compliance-Stelle wäre zukunftsweisend, einmalig in Deutschland, ein enormer Fortschritt bei der Korruptionsbekämpfung, eine Hilfe für Hinweisgeber, eine Entlastung für die Justiz- und Polizeibehörden und nicht zuletzt ein großer Schritt hin zu einer modernen, transparenten und bürgernahen Verwaltung.

TI, aber auch erfahrene Staatsanwälte und Kriminalbeamte, regen die Schaffung einer ressortübergreifenden Compliance- oder Rechtskonformitätsstelle mit folgenden Aufgaben an:

- Beratung von allen Behörden der Landes- und Kommunalverwaltung;
- Bindeglied zu den Korruptionsbeauftragten der Behörden im Land und in den Kommunen;
- Ansprechstelle für die Wirtschaft (Hinweisaufnahme, Compliance-Stellen);
- Fortbildung/Vorträge zur Korruptionsprävention und Berufsethik;
- Untersuchung und Optimierung von Verwaltungsstrukturen (Schwachstellenanalyse);
- Entgegennahme von Verbesserungsvorschlägen;
- Hinweisaufnahme bei Fehlverhalten – Bewertung und Weiterleitung an die Strafverfolgung.

Als vertrauensbildende Maßnahme sollte die Stelle weder in einem politisch geprägten Ministerium noch bei den Strafverfolgungsbehörden angesiedelt werden. Um ein niedrigschwelliges

Beratungsangebot ohne den Zwang des Legalitätsprinzips zu schaffen, könnte man sich z.B. die Unabhängigkeit des Landesrechnungshofes zu Nutze machen.

In der Privatwirtschaft ist bei der Einführung von Compliance Management Systemen (CMS) der erstmals im Jahr 2011 vom Institut der Wirtschaftsprüfer vorgelegte Prüfungsstandard 980 (aktuelle Fassung Institut der Wirtschaftsprüfer, 2022) allgemein anerkannt. Für den kommunalen Bereich hat im Jahr 2023 das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) in Anlehnung an den IDW PS 980 einen vergleichbaren Standard für die „Einrichtung und Prüfung eines kommunalen CMS“ erarbeitet (IDR Leitfaden 500, Institut der Rechnungsprüfer, 2023). Beide Standards sollten für die Einrichtung einer zentralen Compliance-Stelle des Landes für die öffentliche Verwaltung als Mindeststandard berücksichtigt werden.

II. Stellungnahme zu den einzelnen Nummern des vorliegenden Entwurfs Nummer 1 Anwendungsbereich

Es gelten die Ausführungen oben unter Punkt I.1. Der Anwendungsbereich sollte die gesamte öffentliche Verwaltung im Land Baden-Württemberg umfassen. Hierzu ist der Erlass eines Antikorruptionsgesetzes erforderlich.

Nummer 2.1.1 Begriffsbestimmung Korruption

TI begrüßt die Aufnahme einer Begriffsbestimmung der Korruption. Der gewählte Korruptionsbegriff, wonach unter Korruption der Missbrauch eines öffentlichen Amtes, einer Funktion oder eines politischen Mandats zur Erlangung eines Vorteils für sich oder Dritte zu verstehen ist, geht auf den amerikanischen Wissenschaftler Joseph J. Senturia zurück („Political corruption is the misuse of public power for private profit“, 1931, S. 448 f.) und wird auch von TI verwendet.

Nummer 2.1.2 Bestechungs- und Begleitdelikte der Korruption

Nach Buchstabe b) sollte als neuer Buchstabe c) eingefügt werden:

„Unzulässige Interessenwahrnehmung (§ 108f StGB),“

Mit Wirkung vom 18. Juni 2024 hat der Bundesgesetzgeber den § 108e StGB „Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern“ um den § 108f StGB „Unzulässige Interessenwahrnehmung“ ergänzt (Gesetz v. 12. Juni 2024, BGBl. 2024 I Nr. 190). Der neue Straftatbestand ist in den Kanon der genannten Bestechungs- und Begleitdelikte, bei deren Verwirklichung Korruption insbesondere vorliegt, aufzunehmen. In diesem Fall werden aus den bisherigen Buchstaben c) bis y) neu die Buchstaben d) bis z).

Nummer 3.2 Organisation und Abläufe

Vor Nummer 3.2.1 soll eine zusätzliche Nummer zum Thema „Risikoanalyse“ eingefügt werden.

In den Behörden sind Risiko- und Gefährdungsanalysen durchzuführen. Entsprechend den Ergebnissen dieser Analysen ist zu prüfen, wie die Aufbau- und Ablauforganisation sowie die Personalzuordnung anzupassen ist.

Nummer 3.4 Aufklärung und Fortbildung

Die Aussagen zur Fortbildung sind nicht sehr konkret. Wer soll diese vielen erforderlichen Veranstaltungen fachlich fundiert durchführen? Polizei und Staatsanwaltschaft, die das fachlich können und entsprechend erforderliche Erfahrungen haben, sind personell oft nicht dazu in der

Lage. Von Vorgesetzten oder von internen Verwaltungsmitarbeitern ist diese Arbeit nicht auszufüllen.

Fortbildungsveranstaltungen werden in den Behörden selten angeboten, die Referenten sind oft teuer und nicht immer fachlich geeignet. Polizei und Staatsanwaltschaften haben kaum zeitliche Ressourcen umfassend Präventionsmaßnahmen zu unterstützen. Für die Behörden kostenfreie Inhouse-Schulungen vor Ort sind zentral angebotenen Fortbildungsveranstaltungen vorzuziehen. Auch hier wäre eine hochkompetente Compliance-Stelle aufgefordert, ein landesweites Fortbildungskonzept zu entwickeln und dieses mit eigenen Referenten maßgeblich mitzugestalten.

Nummer 5.1 Korruptionsverdacht, Indikatoren

Der Indikatoren-Katalog der VwV (Nummer 5.1.2. und 5.1.3) ist vorbildlich.

Nummer 5.3.2 Unterrichtung durch die Vertrauensanwältin/den Vertrauensanwalt

Die Vertrauensanwältin bzw. der Vertrauensanwalt sollte bei Vorliegen hinreichender Verdachtsmomente für ein Fehlverhalten von Beschäftigten oder von Dritten nicht nur die zuständige oberste Landesbehörde, sondern gleichzeitig auch die Strafverfolgungsbehörden direkt unterrichten, unabhängig von einer daneben bestehenden Unterrichtungspflicht der Behörde nach Nummer 6.2.1. Eine Information der Strafverfolgungsbehörden durch die Vertrauensanwältin bzw. den Vertrauensanwalt ist der direktere Weg, der auch (den bloßen Anschein) möglicher „Vertuschungen“ von oben oder von Informationsweitergaben verhindern kann.

Nummer 5.5 Meldestellen nach dem Hinweisgeberschutzgesetz

Nach § 16 Absatz 1 Satz 4 HinSchG sollten interne Meldestellen auch anonym eingehende Meldungen bearbeiten. Auch wenn nach Satz 5 keine Verpflichtung nach dem Hinweisgeberschutzgesetz besteht, die Meldekanäle so zu gestalten, dass sie die Abgabe anonymen Meldungen ermöglichen, ist es wünschenswert, wenn die internen Meldestellen im Anwendungsbereich der Verwaltungsvorschrift zur Bearbeitung auch von anonym eingehenden Meldungen verpflichtet sind. Die Möglichkeit, Verdachtsmomente mit einem Bezug zur Korruption auch anonym melden zu können, sollte in den Text der Verwaltungsvorschrift ausdrücklich aufgenommen werden. Der Text der Nummer 5.5 könnte z.B. durch Einfügung eines neuen Satzes nach Satz 1 lauten:

„Beschäftigte können Verdachtsmomente mit einem Bezug zur Korruption auch einer von ihrem Arbeitgeber beziehungsweise ihrem Dienstherrn nach dem Hinweisgeberschutzgesetz eingerichteten internen Meldestelle melden. Die Meldung von Verdachtsmomenten kann bei internen Meldestellen auch anonym erfolgen. Alternativ können sie ihre Meldung auch bei einer externen Meldestelle des Bundes abgeben.“

Nummer 6.2.1 Unterrichtung der Strafverfolgungsbehörden

Eine Behörde, bei der aufgrund konkreter Tatsachen der Verdacht eines Bestechungs- oder Begleitdelikts besteht, sollte auch ohne Abstimmung mit der nächsthöheren Behörde zur unverzüglichen Unterrichtung der Strafverfolgungsbehörden verpflichtet sein. Eine vorherige Abstimmung mit der nächsthöheren Behörde verzögert nur die Einleitung effektiver Maßnahmen der Strafverfolgung und erweitert den Kreis der Mitwissenden; zudem besteht so die Gefahr von politischer Einflussnahme.

III. Zusammenfassung

1. Wir bedauern, dass in den vergangenen drei Jahren seit der letzten Verlängerung der Verwaltungsvorschrift die Zeit nicht genutzt wurde, im Rahmen eines parlamentarischen Prozesses ein Antikorruptionsgesetz zu erarbeiten, das mit einem ganzheitlichen Bekämpfungsansatz die Regelungen zur Korruptionsverhütung und -bekämpfung für die gesamte öffentliche Verwaltung im Land Baden-Württemberg bündelt.
2. Bei der spätestens bis zum 1. Januar 2025 neu zu erlassenden Verwaltungsvorschrift Korruptionsverhütung regen wir die Einrichtung einer zentralen Compliance-Stelle des Landes Baden-Württemberg für die öffentliche Verwaltung mit dem oben unter Punkt I.2 genannten Aufgabenkatalog an.
3. Weiterhin empfehlen wir, die oben unter Punkt II. genannten Vorschläge in die Verwaltungsvorschrift aufzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Siegfried Gergs

gez.
Prof. Dr. Dr. Jürgen Louis