

15. Wahlperiode

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Benjamin-Immanuel Hoff und Dr. Klaus Lederer (PDS)

vom 17. September 2004 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 17. September 2004)
und **Antwort (Schlussbericht)**

Korruptionsbekämpfungsgesetz und Führung eines Vergaberegisters

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Kleine Anfrage wie folgt:

1. Ist dem Senat der im Landtag von Nordrhein-Westfalen vorgelegte Entwurf eines „Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen“ (Drs. 13/5952) bekannt und wenn ja, wie bewertet er ihn?

Zu 1.: Dem Senat ist der Gesetzesentwurf der Regierungsfractionen in Nordrhein-Westfalen vom 10. September 2004 (im Folgenden: Entwurf), bekannt. Der Senat teilt die mit der Einrichtung eines Korruptionsregisters verfolgten Ziele. Er hat jedoch Bedenken gegenüber einem lediglich regional begrenzten Register. Ein auf das Land Berlin begrenztes Register stellt deswegen keine geeignete Alternative zu einem bundesweiten Register dar, weil die Ausschreibungen öffentlicher Aufträge vielfach bundesweit, wenn nicht europaweit, durchgeführt werden. Der Senat begrüßt daher den Arbeitsentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit für ein Gesetz zur Neuregelung des Vergaberechts, das die Einrichtung eines Registers über unzuverlässige Unternehmen auf Bundesebene vorsieht. Der Senat spricht sich ferner auch für den vom Bund geplanten Aufbau eines in Berlin schon existierenden (weiter zu 3.) Präqualifikationsregisters auf Bundesebene aus. In ein solches Register sollen nachgewiesenermaßen zuverlässige Unternehmen eingetragen werden. Es hätte den gewichtigen Vorteil, die mit einem repressiv wirkenden Ausschlussregister verbundenen rechtlichen Schwierigkeiten (weiter zu 2.) entfallen zu lassen.

2. Wie bewertet der Senat insbesondere die dort vorgeschlagenen Regelungen für die Eintragung in das und Löschung aus dem Vergaberegister unter der Gesichtspunkt der Wahrung der Unschuldsvermutung und entsprechender Anwendbarkeit für ein künftiges Korruptionsregister in Berlin?

Zu 2.: Es übersteigt den Rahmen der Beantwortung einer Kleinen Anfrage, eine erschöpfende Einzelbewertung der Vorschriften aus dem Entwurf vorzunehmen. Die Einrichtung eines Korruptionsregisters stößt sehr schnell an verfassungsrechtliche Grenzen. Die Eintragung einer Unternehmerin/eines Unternehmers oder eines Unternehmens in ein Korruptionsregister und die damit verbundene Sanktion berührt grundsätzlich die Schutzbereiche der Art. 12 Grundgesetz (Berufsfreiheit), Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (Gleichheitsgrundsatz) und Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz (Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung) sowie § 97 GWB (Diskriminierungsverbot).

In der seit 1995 bestehenden Anti-Korruptions-Arbeitsgruppe des Landes Berlin wurde bereits im Jahr 2003 die Einrichtung eines Registers über unzuverlässige Unternehmen auf Landesebene diskutiert. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Anti-Korruptions-Arbeitsgruppe - Fachleute aus verschiedenen Berliner Verwaltungen - gelangten nach Prüfung der Einzelfragen jedoch mehrheitlich zu dem Ergebnis, dass eine effektive Funktion eines Korruptionsregisters bei Beachtung der rechtlichen Erfordernisse nicht gewährleistet ist. Zu diesen rechtlichen Erfordernissen gehört, der aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Unschuldsvermutung Rechnung zu tragen. Voraussetzung für die Eintragung in das Vergaberegister sind im Entwurf dort als Verfehlung bezeichnete, enumerativ aufgeführte Verstöße gegen Straf- und Bußgeldvorschriften. Jedoch bedarf die nach dem Entwurf u. a. auch zulässige Eintragung schon bei Zulassung einer Anklage, bei einer Verfahrenseinstellung gemäß § 153a StPO und für die Dauer der Durchführung eines Straf- und Bußgeldverfahrens einer eingehenden rechtlichen Prüfung, zumal ein besonderes Rechtsschutzverfahren gegen die Eintragung offenbar nicht vorgesehen ist.

3. Wie bewertet der Senat die im genannten Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Anzeige- und Beratungspflichten sowie die in Abschnitt 4 festgelegten Vorschriften zur Herstellung von Transparenz unter dem Gesichtspunkt der Übertragbarkeit auf Berlin?

Zu 3.: Ob die in § 16 des Entwurfes vorgesehene Anzeigepflicht für die Vergabe von Aufträgen, deren Wert 200 T€ übersteigt, gegenüber zuständigen Prüfeinrichtungen erforderlich ist, erscheint fraglich. Zumindest bei Dienstleistungs- und Lieferaufträgen mit einem Wert von über 200 T€ ist das Nachprüfungsverfahren gemäß § 107ff. GWB vor den Vergabekammern und Oberlandesgerichten eröffnet (§ 100 GWB i. V. m. § 2 VgV), wodurch bereits ein hinreichender Druck auf die Vergabestellen zur Durchführung korrekter Vergabeverfahren besteht.

Soweit der Entwurf in den §§ 17 - 19 verschiedenartige Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten für hochrangige Beamtinnen und Beamte zur Herstellung von Transparenz vorsieht, sind diese Regelungen grundsätzlich zu begrüßen. Die konkrete Ausgestaltung solcher Bekanntmachungspflichten bedarf jedoch eingehender Prüfung.

Für die Beteiligungsunternehmen des Landes Berlin ist bereits ein Corporate Governance Kodex über das Beteiligungsmanagement und -controlling des Landes Berlin eingeführt worden. Der Senat hat in seiner Sitzung am 10. Februar 2004 einen Bericht des Abgeordnetenhauses über die Neuordnung der Wohnungswirtschaft Berlins beschlossen. Darin wird u.a. festgehalten, bei Gesellschaften, an denen Berlin die Mehrheit der Aktien hält und die hinsichtlich Größe, Aufgabe und wirtschaftlicher Bedeutung - insbesondere Risikolage - von besonderem Interesse sind, sowie bei Anstalten des öffentlichen Rechts den Kodex einzuführen. Eine auf der Grundlage des Deutschen Corporate Governance Kodex entwickelte Erklärung soll künftig Bestandteil des von den Geschäftsleitungen zu erstellenden Lageberichts werden. Der Corporate Governance Kodex und die Festlegungen des Landes Berlin hierzu sehen zur Frage der Vergütungen der Mitglieder von Leitungsgremien u.a. vor, dass diese als Gesamtsumme im Anhang zum Jahresabschluss ausgewiesen werden, aufgeteilt nach Fixum und erfolgsbezogenen Komponenten. Ist nur ein Geschäftsführer bestellt, kann auf die Ausweisung der Vergütung verzichtet werden. Die Vergütung ist in angemessener Höhe u.a. auf der Grundlage einer Aufgaben- und individuellen Leistungsbeurteilung für die einzelne Person festzulegen. Die variable Vergütung kann an den geschäftlichen Erfolg gebundene Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung und Risikocharakter enthalten. Die Aufteilung der Vergütung in fixe und variable Bestandteile hat auf Basis von Zielvereinbarungen zu erfolgen, die der Aufsichtsrat mit den jeweiligen Vorständen und Geschäftsführungen abzuschließen hat.

4. Welche der im genannten Gesetzentwurf festgehaltenen Aspekte sind in Berlin bereits durch gesetzliche oder andere Regelungen in Kraft (bitte aufschlüsseln) und welche der Regelungen des Gesetzentwurfes können aufgrund der unterschiedlichen Struktur der Länder Berlin und Nordrhein-Westfalen nicht auf Berlin übertragen werden (bitte aufschlüsseln)?

Zu 4.: In Berlin wird - anders als in Nordrhein-Westfalen - bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung das Unternehmer- und Lieferantenverzeichnis für Bauaufträge (ULV) geführt, in welches nur zuverlässige Unternehmen

eingetragen werden. Dort freiwillig notierte Unternehmen werden nach den Maßstäben des § 8 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (früher Verdingungsordnung für Bauleistungen - VOB -) geprüft. Darunter fallen auch die im Abschnitt 2 des Entwurfes genannten Kriterien. Damit wird ein wesentlicher Beitrag zur Korruptionsbekämpfung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge geleistet. Voraussetzung für die Eintragung im ULV ist die Vorlage einer Vielzahl von Nachweisen, darunter:

- Auskunft aus dem Gewerbezentralregister
- Erklärung über die Zahlung der Beiträge an die Krankenkassen nach § 8 Nr. 5 Abs. 2 VOB/A
- Erklärung über die Zahlung der Steuern nach § 8 Nr. 5 Abs. 2 VOB/A
- Erklärung zur Insolvenz oder Liquidation nach § 8 Nr. 5 Abs. 1 Buchst. a) und b) VOB/A
- Handelsregisterauszug
- Gewerbeanmeldung.

Derzeit sind in Berlin etwa 4000 Unternehmen im ULV notiert. Die Eintragung erfolgt in der Regel für 12 Monate; dem Antrag auf Verlängerung der Eintragung sind erneut entsprechende Unterlagen beizufügen. Erfolgt dies nicht, wird die Eintragung des betreffenden Unternehmens mit einem Sperrvermerk versehen. Bei Verurteilungen der Unternehmensverantwortlichen wegen korruptionsrelevanter Vorwürfe zu mehr als 90 Tagessätzen Geldstrafe bzw. mehr als drei Monaten Freiheitsstrafe erfolgt die Streichung aus dem ULV. Auch im Insolvenzfall, bei Abgabe der Eidesstattlichen Versicherung, Gewerbeuntersagungen u. a. ist das betroffene Unternehmen zu streichen. Von Streichungen werden die Baudienststellen unterrichtet. Diese sind durch die ABau (Senatsbeschluss) zur Berücksichtigung des ULV verpflichtet. Nicht im ULV eingetragene Unternehmen haben bei der Bewerbung um einen öffentlichen Auftrag eine Vielzahl von Einzelnachweisen vorzulegen, wie sie auch bei einer ULV - Eintragung erforderlich sind. Daneben sind nach dem Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit von jedem Bewerber um öffentliche Aufträge Auskünfte des Gewerbezentralregisters, die nicht älter als drei Monate sein dürfen, zu verlangen. Damit wird ausgeschlossen, dass bei Vorliegen rechtskräftiger Verurteilungen zu den im Gewerbezentralregister aufgeführten Tatbeständen öffentliche Aufträge erteilt werden.

Berlin verfügt darüber hinaus mit dem sogenannten Drei-Säulen-Modell über ein abgestimmtes System zur Vermeidung, Erkennung und Verfolgung von Korruptionsdelikten. Es besteht aus der bei der Staatsanwaltschaft Berlin eingerichteten Spezialabteilung für die Bearbeitung von Einzelfällen der Korruptionskriminalität (erste Säule), der bei der Generalstaatsanwaltschaft Berlin angesiedelten Zentralstelle Korruptionsbekämpfung (zweite Säule), die u. a. zur Entgegennahme, Sammlung und Auswertung von Hinweisen zu Einzelfällen der Korruption und zur Beratung von staatlichen Einrichtungen bei der Korruptionsbekämpfung zuständig ist, und der auf der Ebene der Senatsverwaltungen gebildeten ressortübergreifenden Anti-Korruptions-Arbeitsgruppe (dritte Säule), die mit der Auswertung von Erfahrungen und Erkenntnissen im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung, insbesondere mit der Erstellung von Schwachstellenanalysen, der Überwachung und Überarbeitung der Richtlinien zur Kor-

ruptionsprävention und der Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Berliner Verwaltung befasst ist.

Darüber hinaus sind entsprechend den Berliner Richtlinien zur Korruptionsbekämpfung in den Senats- und Bezirksverwaltungen jeweils Innenrevisionen eingerichtet worden. Regelmäßige interne Prüfungen werden in fast allen Berliner Verwaltungen nebst nachgeordneten Bereichen durchgeführt, wobei die Prüfungen teils durch Innenrevisions- oder Antikorruptionsarbeitsgruppen/die Antikorruptionsbeauftragte/den Antikorruptionsbeauftragten vorgenommen werden. Die aufgrund dieser Senatsbeschlüsse in Berliner Verwaltungen erstellten Korruptionsatlanten verdeutlichen den jeweiligen Innenrevisoren die Bereiche erhöhter Gefährdung und Prüfnotwendigkeit.

Berlin, den 02. Dezember 2004

Karin Schubert

.....
Senatorin für Justiz

(Eingang beim Abgeordnetenhaus am 09. Dezemb. 2004)