

**„Personalrotation im Rahmen des
Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW“
Positionspapier**

(Beschl. vom Vorstand 21.06.2006)

I.

1. Am 01.03.2005 ist das nordrhein-westfälische Korruptionsbekämpfungsgesetz in Kraft getreten, welches nach § 1 Abs. 1 Ziff. 2 auch für die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstellten Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts Geltung hat. Nach § 2 Abs. 2 KorruptionsbG sind korruptionsgefährdete Bereiche insbesondere dort anzunehmen, wo auf Aufträge, Fördermittel oder auf Genehmigungen, Gebote und Verbote Einfluss genommen werden kann. Die korruptionsgefährdeten Bereiche und die entsprechenden Arbeitsplätze sind behördenintern festzulegen. Für Beschäftigte, die in korruptionsgefährdeten Bereichen tätig sind, sieht § 21 des Gesetzes vor, dass sie dort in der Regel nicht länger als 5 Jahre ununterbrochen eingesetzt werden sollen. Soweit von dieser Regel abgewichen wird, sind die Gründe nach § 21 Abs. 2 zu dokumentieren und der zuständigen Aufsichtsbehörde mitzuteilen. Diese Regelungen gelten für alle Gemeinden und Gemeindeverbände mit mehr als 25 000 Einwohnern.

Von Experten wird Personalrotation als ein Instrument der Korruptionsprävention mit sehr hohem Wirkungsgrad beurteilt. Es ist besonders geeignet, der sog. strukturellen Korruption vorzubeugen. Diese auf Dauer angelegte Korruption verursacht besonders großen Schaden. Sie funktioniert regelmäßig nur in gut organisierten Beziehungsgeflechten. Personalrotation wirkt dem Entstehen solcher Beziehungsgeflechte entgegen.

2. Personalwirtschaftlich ist Personalrotation ein schwierig zu handhabendes Instrument. Mit dem regelmäßigen Wechsel von Beschäftigten sind gerade in hoch spezialisierten Arbeitsbereichen zumindest vorübergehende Effizienzeinbußen verbunden. Neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen sich fundiertes Expertenwissen erst erschließen, bis sie mit der neuen Aufgabe so effizient und effektiv umgehen können wie die unterschiedlichen Beschäftigten.

Die rotierenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wiederum empfinden den Wechsel ihres Aufgabengebietes schnell als demotivierend, weil sie ihre besonderen Qualitäten und ihre Professionalität zumindest vorübergehend nicht in gewohnter Weise einsetzen können. Für sie ist die Situation auch nicht vergleichbar mit einem Stellenwechsel zur beruflichen Weiterentwicklung. Dieser ist regelmäßig intrinsisch motiviert und nicht fremdbestimmt durch ein standardisiertes personalwirtschaftliches Verfahren. Personalrotation kann deshalb dazu führen, dass wichtige Aufgabenbereiche für die Beschäftigten nicht mehr attraktiv erscheinen, weil sie grundsätzlich nur vorübergehend wahrzunehmen sind.

Dieser Problematik Rechnung tragend eröffnet die Regelung des § 21 Abs. 2 KorruptionsbG die Möglichkeit, auch in den sog. korruptionsgefährdeten Bereichen vom Prinzip

der Personalrotation abzuweichen. Bevor aber eine fundierte Entscheidung darüber getroffen werden kann, ob von der grundsätzlichen Vorgabe der Personalrotation in korruptionsgefährdeten Bereichen abgewichen werden soll oder nicht, müssen zunächst die Grundvoraussetzungen geklärt werden:

- Was sind die korruptionsgefährdeten Bereiche in der jeweiligen Stadtverwaltung?
- Bestehen Alternativen zur Personalrotation?

II.

1. Die Definition des § 2 Abs. 2 KorruptionsbG, nach der korruptionsgefährdete Bereiche diejenigen sind, in denen auf Aufträge, Fördermittel oder auf Genehmigungen, Gebote und Verbote Einfluss genommen werden kann, gibt aus Sicht der kommunalen Anwender nur eingeschränkt Aufschluss darüber, welches die konkret korruptionsgefährdeten Bereiche einer Stadtverwaltung sind, mit der Folge, dass dort gemäß § 21 KorruptionsbG Personalrotation angewandt werden soll. Nach den zwischen dem Innenministerium und den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmten Erläuterungen zum Korruptionsbekämpfungsgesetz ist § 2 Abs. 2 KorruptionsbG insoweit auch nur als beispielhafte Aufzählung zu verstehen. Die Vorschrift bedarf deshalb der örtlichen Konkretisierung.
2. Zur Konkretisierung der örtlichen korruptionsgefährdeten Bereiche empfiehlt sich das Verfahren einer Schwachstellenanalyse mit darauf aufbauender Erstellung eines Gefährdungsatlasses.

Als erster Schritt in diesem Verfahren sind zunächst die gefährdeten Bereiche einer Stadtverwaltung zu lokalisieren. Dazu prüfen zunächst alle Fachbereiche entweder eigenverantwortlich oder eine fachbereichsübergreifende Arbeitsgruppe, ob bei den wachzunehmenden Aufgaben bestimmte Risikofaktoren einschlägig sind. Dabei kann zwischen systembezogenen und aufgabenspezifischen Risiken unterschieden werden:

Systembezogene Risiken

Aufgabenkonzentration auf einzelne Bedienstete
Zahlreiche Außenkontakte
Hohes Budget-/Haushaltsmittel für Auftragsvergaben
Lange Dauer der Entscheidungsprozesse
Erheblicher Entscheidungs- bzw. Ermessensspielraum
Hohe Kosten der Genehmigung für Antragssteller
Komplexe und unübersichtliche Rechtsvorschriften

Aufgabenspezifische Risiken

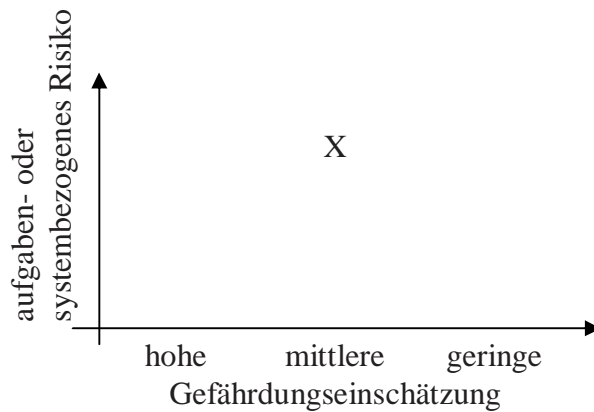
Abfallwirtschaft, Be-/Entwässerungsprojekte (Umweltauflagen)
Auftragsvergaben
Bauangelegenheiten (Hochbau, Tiefbau, Haustechnik)
Beschaffungswesen (Einkauf)
Bewilligungen/Genehmigungen
Dienstleistungsvergabe (z. B. Wartung, Reinigung)
Flächenwidmungs- und Planungsangelegenheiten
Förderungen/Subventionen
Ausländerrecht

Führerscheinwesen
Grundstücksangelegenheiten (Kauf, Pacht, Miete)
Märkte und Messen
Straßenverkehrsüberwachung
Vergnügungsgewerbe, Veranstaltungen
Wirtschaftsförderungen – Gewerbeansiedlung
Wohnungswesen, Wohnbau-, Sanierungsförderung

Der Katalog dieser oder ähnlich definierter Risikofaktoren ist dann mit einer Bewertung der Risikofaktoren zu unterlegen.

Für die Bewertung der Risikofaktoren sind zwei Wege denkbar:

- a) Mit der Bestimmung der Risikofaktoren für die einzelnen Aufgaben wird gleichzeitig eine Einschätzung des möglichen Risikopotentials verbunden, z. B. nach den Kriterien hohes, mittleres oder geringes Risiko.



Bei der anschließenden Einordnung in den Gefährdungsatlas ist dann entsprechend der Risikobeurteilung der Aufgabe bestimmte korruptionspräventive Maßnahmen zuzuordnen.

- b) Nach Zuordnung der Risikofaktoren zu den einzelnen Aufgaben wird summarisch auf der Grundlage der einschlägigen Risikofaktoren eine Zuordnung zu Risikogruppen vorgenommen. Hierzu kommen folgende Risikokategorien in Betracht:

1	kein Risiko (kein Risikokriterium trifft zu)
2	geringes Risiko (ein Risikokriterium trifft zu)
3	durchschnittliches Risiko (ein Risikokriterium trifft zu, aber Besonderheiten führen zu einer vergleichsweise höheren Risikoeinschätzung)
4	hohes Risiko (mehrere Risikokriterien treffen zu)
5	hohes Risiko (mehrere Risikokriterien treffen zu und Besonderheiten führen zu einer erhöhten Risikoeinschätzung)

Am Ende beider Verfahren liegt eine Beurteilung aller Aufgabenbereiche nach dem jeweiligen Gefährdungspotential vor. Auf dieser Grundlage ist dann über den Einsatz unterschiedlicher korruptionspräventiver Instrumente zu entscheiden.

3. Im Hinblick auf die besonderen personalwirtschaftlichen Implikationen beim Einsatz des korruptionspräventiven Instruments der Personalrotation, bieten sich zur Umsetzung des Gefährdungsatlasses unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten an. Einerseits kann grundsätzlich bei Zuordnung des höchsten Gefährdungspotentials oder Einordnung in die höchste Risikogruppe das Instrument der Personalrotation vorgesehen werden. Insbesondere in kleineren und mittleren Verwaltungen wird dies aber zu Schwierigkeiten bei der Realisierung führen. Gerade spezifische Qualifikationen werden hier zumeist nicht in der für Personalrotation erforderlichen Anzahl vorhanden sein.

Eine andere Handlungsmöglichkeit besteht darin, für Aufgabenbereiche der höchsten Risikoeinstufung die Möglichkeit von Personalrotation zwar grundsätzlich vorzusehen, im Einzelfall aber jeweils konkret zu prüfen, ob durch alternative Präventionsinstrumente nicht ein vergleichbarer Präventionserfolg erreicht werden kann. Als alternative Präventionsmechanismen kommen beispielsweise in Betracht

Ausbau des Vier-Augen-Prinzips zum Sechs-Augen-Prinzip
Einsatz technischer Kontroll- oder Prüfmöglichkeiten
Änderungen in der Ablauf- oder Aufbauorganisation
Intensivierung der internen Prüfungen
Aufbau eines qualifizierten Controllings

Diese alternativen Prüfmechanismen können flankierend durch besondere Schulungs- und Fortbildungsverpflichtungen für die Mitarbeiter/-innen unterstützt werden.

Bei der Entscheidung über den Einsatz von Personalrotation für bestimmte Aufgabenbereiche sind auch die verschiedenen Möglichkeiten einer Personalrotation zu bedenken. Personalrotation ist in unterschiedlichen Abstufungen möglich: gleichwertiger Wechsel in den Sachgebieten/Abteilungen eines Amtes, gleichwertiger ämterübergreifender Wechsel innerhalb des Dezernats oder gleichwertiger gesamtstädtischer Wechsel.

In diesen Abstufungen ist Personalrotation oft leichter zu realisieren, als ein grundlegender Aufgabenwechsel. In der ersten und zweiten Abstufung kann Personalrotation durch einfache Zufallssysteme, wie Verteilung der Eingänge nach Buchstaben oder Nummern wirksam ergänzt werden.

III.

Fazit:

Im Hinblick auf die personalwirtschaftlichen Schwierigkeiten im Umgang mit dem Instrument der Personalrotation ist es ausgeschlossen, Personalrotation in allen korruptionsgefährdeten Bereichen nach § 2 Abs. 2 KorruptionsbG unabhängig vom konkreten Gefährdungspotential einzusetzen. Das nach § 21 KorruptionsbG vorgesehene Instrument der Personalrotation in korruptionsgefährdeten Bereichen sollte deshalb stets auf der Grundlage einer qualifizierten Beurteilung des konkreten Gefährdungspotentials in den einzelnen Aufgabenfeldern eingesetzt werden. Eine Analyse des konkreten Gefährdungspotentials ermöglicht es, die Wirksamkeit von alternativen Präventionsmechanismen gegen die Schwierigkeiten und

den tatsächlichen Nutzen beim Einsatz von Personalrotation qualifiziert abzuwägen. Mit der Ermittlung der konkreten Gefährdungspotentiale und einer darauf aufbauenden Präventionsstrategie wird gleichzeitig der Dokumentationspflicht nach § 21 Abs. 2 KorruptionsbG genügt.