

Dieser Prüfbericht wird nach § 6 Abs. 3 der Rechnungsprüfungsordnung des Kreises Düren nach der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 15.12.2021 **veröffentlicht**. Personen- oder unternehmensbezogene Daten wurden, soweit vorhanden, anonymisiert.



Prüfung – Beratung – Revision

RECHNUNGSPRÜFUNGSAMT

PRÜFBERICHT

DES

RECHNUNGSPRÜFUNGSAMTES

Rotationsprinzip

Drs. Nr. 306/21

Kreis Düren

Rechnungsprüfungsamt

PRÜFBERICHT

Rotationsprinzip

Verfasser: Guido Kämmerling, Leiter des Rechnungsprüfungsamtes

Bismarckstraße 16

52351 Düren, Haus A, Zimmer 192

Tel. 02421 – 22 1014001, Fax. 02421 - 22 182258

www.kreis-dueren.de

E-Mail: amt14@kreis-dueren.de

Inhaltsverzeichnis

Prüfauftrag.....	4
Korruptionsprävention und Rotationsprinzip	4
Personal-Rotation/Projekt-Rotation	7
Rotation als Mittel der Personalentwicklung.....	9
Prüfungen durch das RPA und Fortgang	11
Verfügungslage 2019	13
Prüfungsfortgang 2021	13
Prüfungsergebnisse und Empfehlungen	15
Stellungnahme der Verwaltung.....	18
Veröffentlichung	19

Prüfauftrag

Das Rechnungsprüfungsamt ist neben der Prüfung des Jahresabschlusses auch für die *Haushaltskontrolle*, die Prüfung der *Finanzbuchhaltung* und *Zahlungsabwicklung* sowie die Prüfung der Wirksamkeit *interner Kontrollen* im Rahmen des internen Kontrollsystems zuständig (§ 104 GO NRW). Gleichzeitig hat der Kreistag der Rechnungsprüfung neben der Innenrevision nach dem SGB II auch die Aufgaben der *Allgemeinen Innenrevision* übertragen. Die Rechnungsprüfung ist zudem *Prüfeinrichtung* nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW.

Im Zuge der nachfolgenden Prüfung sollte betrachtet werden, ob und inwieweit das gesetzlich normierte *Rotationsprinzip* in der Kreisverwaltung Beachtung findet, welche Prüfergebnisse hierzu bisher vorlagen und auf welche Art und Weise die Verwaltung der Problematik des Rotationsprinzips bisher begegnet ist.

Damit umfasst der Prüfungsansatz nicht nur Aspekte der reinen *Korruptionsprävention*, sondern reicht hinein in Angelegenheiten der *Innenrevision*, der *Risikoanalyse- und Bewertung* und *organisatorisch-personeller Maßnahmen*, die verwaltungsseitig ergriffen werden.

Korruptionsprävention und Rotationsprinzip

Das Rotationsprinzip ist in den gesetzlichen Vorgaben zur Korruptionsbekämpfung verankert. In Nordrhein-Westfalen regelt dies das **Korruptionsbekämpfungsgesetz** (KorruptionsbG NRW).

Nach § 21 des KorruptionsbG NRW sollen Beschäftigte der öffentlichen Stellen in *besonders korruptionsgefährdeten* Bereichen in der Regel nicht länger als fünf Jahre ununterbrochen eingesetzt werden. Hiervon darf nur aus *zwingenden Gründen* abgewichen werden. Soweit eine Rotation aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen im Einzelfall *nicht* möglich ist, sind diese Gründe sowie die zur *Kompensation* getroffenen Maßnahmen zu dokumentieren und der zuständigen Aufsichtsbehörde mitzuteilen.

Korruptionsgefährdete Bereiche liegen in jenen Bereichen vor, in denen

- Aufträge vergeben werden,
- Subventionen, Fördermittel oder Zuwendungen bewilligt werden,
- über Konzessionen, Genehmigungen, Gebote oder Verbote entschieden wird oder andere Verwaltungsakte erlassen werden,
- Abgaben, Gebühren etc. festgesetzt oder erhoben werden,
- Kontrolltätigkeiten ausgeübt werden,
- Vermögensgegenstände (z.B. Immobilien) veräußert oder erworben werden,
- häufige Außenkontakte stattfinden.

In Literatur, Wissenschaft, Kommentierung und in behördlichen Veröffentlichungen (z.B. der Ministerien) wird sich seit längerem intensiv mit Aspekten der Korruptionsprävention und des Teilbereichs „Rotationsprinzip“ befasst. So führt Stark¹ aus:

*In den letzten Jahren wurde in der Wissenschaft verstärkt auf dem Gebiet der Korruption geforscht. Die im **Lagebericht des Bundeskriminalamts (BKA)** veröffentlichten Steigerungsraten der Korruptionsdelikte, aber auch die öffentliche Wahrnehmung einiger spektakulärer Fälle haben sicherlich zu diesem wissenschaftlichen Interesse beigetragen. Der Fokus der auf diese Weise angeregten Arbeiten liegt jedoch eindeutig auf der Ebene der Grundlagenforschung. Auf diese Weise sind z. B. psychologische Arbeiten zum Thema Tätermotivation (Clegg et al. 2008; Litzcke et al. 2012), wirtschaftswissenschaftliche Arbeiten zum Thema volkswirtschaftliche Schäden (Beck und Nagel 2012) und soziologische Arbeiten zum Thema korruptive Austauschbeziehungen (vgl. Graeff 2011) entstanden. Auch liegt ein deutlicher Fokus der sozialwissenschaftlichen Forschung auf dem politischen Feld (Wolf 2012), während sich die rechtswissenschaftliche Forschung selbstverständlich vor allen Dingen mit Fragen der Rechtsprechung und Rechtsetzung befasst.*

*Auf der Ebene der Organisationssoziologie bzw. **Personalwirtschaft** hingegen ist bisher nur wenig erforscht. Dies ist vor allem deshalb sehr problematisch, weil in Bezug auf Korruptionsprävention hauptsächlich personalwirtschaftliche bzw. organisatorische Maßnahmen diskutiert werden, deren Effektivität bisher in der Regel nicht hinreichend erforscht ist oder die sich in der Praxis nur schwer umsetzen lassen.*

¹ Stark (Hrsg.), Korruptionsprävention – klassische und ganzheitliche Ansätze, Wiesbaden 2017.

Zum Rotationsprinzip führt er sodann aus:

So trifft z. B. das Rotationsprinzip in der Praxis auf erhebliche Schwierigkeiten. Der personalwirtschaftliche Aufwand wird dem lediglich imaginären Nutzen zur Korruptionsprävention gegenübergestellt und die jeweilige Abwägung verhindert stellenweise entsprechende Maßnahmen.

Aber nicht nur unter personalwirtschaftlichen Gesichtspunkten erscheint die Rotation gerade in kleineren Unternehmen oft wenig praktikabel, sie stößt zudem auf sehr große Ablehnung seitens der betroffenen Beschäftigten. Der individuelle Aufwand steht für diese Personen in keinem Verhältnis zum persönlichen Nutzen aus der Personalrotation, zumal auch ein gewisses Misstrauen vonseiten der Vorgesetzten antizipiert wird und auf diese Weise wenige Anreize gesetzt werden. Dem könnte nur mit einer allgemeinen Kultur des Stellenwechsels als Karriereprogramm oder wenigstens als personalwirtschaftliche Weiterbildungsmaßnahme entgegengewirkt werden.

Am Beispiel der Personalrotation kann man gut aufzeigen, dass nicht nur die Implementierung schwierig sein kann, auch der präventive Nutzen der Personalrotation kann aus guten Gründen hinterfragt werden. So wissen wir aus der psychologischen Forschung, dass bestimmte Täterpersönlichkeiten nur wegen der geringen Entdeckungswahrscheinlichkeit zu korruptiven Handlungen neigen. Diese Täterpersönlichkeiten verändern sich aber nicht durch Personalrotation. Vor allen Dingen dann nicht, wenn mit Rotation hauptsächlich „Buchstabenrotation“ gemeint ist, die fachlichen Zuständigkeiten aber die gleichen bleiben. Dies könnte gegensätzliche, nicht intendierte Folgen einer Präventionsmaßnahme nach sich ziehen, sodass sich auf mittlere Sicht die Korruptionswahrscheinlichkeit durch Rotation eher erhöht.

Risikoanalyse: *Die quantitative Erhebung von verschiedenen Risikopotenzialen in Kommunen führt regelmäßig zu dem Ergebnis, dass mehr oder weniger alle Bereiche der kommunalen Verwaltung „gefährdet“ sind. Die genauere Differenzierung von verschiedenen Gefährdungspotenzialen durch ernannte Gefährdungsatlantent mag wissenschaftlich interessant sein, dennoch ist nicht belegbar, dass derartige Atlanten zu einer Reduktion der Gefährdung führen. Bestenfalls können sie indirekt zur Prävention dadurch beitragen, dass sie Orga- und Personalabteilungen auf spezifische Gefährdungspotenziale hinweisen. Der Aufwand derartiger Risikoanalysen ist gerade bei großen Kommunen enorm, der Nutzen jedoch bestenfalls mittelbar erkennbar.*

Schwachstellenanalyse:

Schwachstellenanalysen dienen dazu, Organisationsabläufe praktisch zu hinterfragen und Prozesse daraufhin zu untersuchen, ob hier Arbeitsabläufe und/oder spezifische Personalstellen gewisse Gelegenheitsstrukturen bilden, welche die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Korruption erhöhen. Derartige Schwachstellenanalysen sind extrem aufwendig. Sie setzen ein sehr hohes analytisches Geschick und großes Fachwissen voraus, das in der Regel bei externen Beratungsfirmen „eingekauft“ werden muss. Dieses Instrument kann als sehr valide gelten, weil es gerade dort ansetzt, wo auch einschlägige wissenschaftliche Literatur einen Fokus setzt: bei den Gelegenheitsstrukturen.

Aber das Ergebnis einer jeden Schwachstellenanalyse muss die Empfehlung oder sogar Implementierung einer ganz spezifischen personalwirtschaftlichen bzw. organisatorischen Maßnahme sein. Nur auf diese Weise können Schwachstellenanalysen auch präventiv wirken.

Personal-Rotation/Projekt-Rotation

Unter dem Stichwort "Rotation" ist ein gelenkter Arbeitsplatz- oder Aufgabenwechsel zu verstehen. Im Rahmen von Personalentwicklungsprogrammen zur Umsetzung einer Personalentwicklungsstrategie und dabei einer Rotation auf *freiwilliger* Basis (erste Alternative von Rotationsmaßnahmen) liegt das primäre Ziel einer Rotation in einer Vergrößerung der Verwendungsbreite der Beschäftigten.

Personal-Rotation/Projekt-Rotation ist auch ein Mittel zur Korruptionsprävention. Im Zuge dieser *nicht freiwilligen* Rotation werden Mitarbeiter aus dem vertrauten Aufgaben- und Arbeitsumfeld mit dem Ziel herausgelöst, einer möglichen Korrumpierbarkeit vorzubeugen (zweite Alternative von Rotationsmaßnahmen). Es soll verhindert werden, dass langjährige Kontakte zwischen Verwaltungskunden und bestimmten Beschäftigten der Verwaltung zu engen Beziehungen heranwachsen, die den Boden für dolose Handlungen mit einem Korruptionshintergrund bilden können. In dieser Variante der Rotation steht nicht der Mitarbeiter und dessen persönliche Entwicklung im Mittelpunkt, sondern der potentiell gefährdete Arbeitsbereich.

Die zwangsweise Rotation zur Korruptionsprävention leidet in der Praxis nicht selten unter einer mangelnden Akzeptanz bei den Beschäftigten.

Folgendes Vorgehen ist angezeigt: Identifizierung, Definition und Festlegung der Bereiche und Stellen, für welche aufgrund der Gefährdungslage eine Rotation angezeigt ist; dabei ist eine Schwachstellenanalyse/Bestandsaufnahme unabdingbar; konkret vorgesehene Stellen sollten mit Stellen-Nr. und Stellenwert verwaltungsweit gesondert dokumentiert werden; Rotationszeiträume und -verfahren etc. sind zu regeln; Veranlassen von Umsetzungsmaßnahmen, wo ein Beziehungsgeflecht entstehen kann; Austausch von Beschäftigten, wo die Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen nach dem Buchstabenprinzip erfolgt; Wechsel der Sachbearbeiter/innen bei Bezirkszuständigkeiten.

In besonders korruptionsgefährdeten Bereichen sollte eine obligatorische Rotation von Personal als Mittel der Korruptionsvorsorge erfolgen.

Die Verwendungsdauer von Beschäftigten wird in der Praxis zumeist auf **5 Jahre** beschränkt. Verlängerungen aus zwingenden Gründen werden dabei zum Teil zugelassen, haben aber einen Ausnahmecharakter. In diesen Fällen wird die Umsetzung wirksamer anderer Maßnahmen der Korruptionsprävention verlangt. Abweichungen von generellen Rotationsregelungen im Einzelfall sollten eine schriftliche Begründungs- und Dokumentationspflicht auslösen.

Die zulässige Dauer der Ausnahmen von regelmäßigen Rotationen sollte zeitlich begrenzt werden (der Verlängerungszeitraum sollte deutlich unterhalb des regelmäßigen Rotationszeitraums liegen); Ausnahmen sollten nur einmalig zulässig sein.

Die Einführung einer Personal-Rotation/Projekt-Rotation scheitert in der Praxis bisweilen an sonstigen Einflussgrößen (z.B. unzureichende operative Möglichkeiten einer Umsetzung z.B. in kleinen Einheiten, mangelnde Bereitschaft zur Umsetzung im Bereich der Verwaltungsleitung/in der Politik, Widerstände der Personalvertretung).

In diesen Fällen darf es nicht zum Entstehen von Präventionslücken kommen. Ersatzmaßnahmen wie DVgestützte Kontrollmaßnahmen, eine Effektivierung der Dienst- und Fachaufsicht sowie die konsequente Umsetzung des Vieraugenprinzips können - gfs. auch in Kombination - geeignet sein.²

² Bekemann, www.bekemann.de/rpaonline/massnahmelexikon/personalrotation.htm

Rotation als Mittel der Personalentwicklung

Das Bundesinnenministerium hat eine **Handreichung** der AG Rotation zur Umsetzung der Rotation in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen veröffentlicht. Darin wird ausgeführt:

Als Rotationsprinzip oder Rotationsverfahren bezeichnet man den regelmäßigen Wechsel von Ämtern oder Aufgaben. Dies wirkt u.a. der Bildung korruptiver Beziehungsgeflechte entgegen, die meist erst bei längerer Dauer einer Aufgabenwahrnehmung entstehen. Das Bundeskriminalamt hat in seinem jährlich erscheinenden Bundeslagebild Korruption immer wieder festgestellt, dass mit zunehmender Verweildauer in ein und derselben Tätigkeit die Gefahr zunimmt, auf korruptive Anbahnungsversuche einzugehen. Nach den Periodischen Sicherheitsberichten waren bei Korruptionsstraftaten die Nehmerinnen und Nehmer überwiegend bereits mehr als fünf Jahre in ihrem Aufgabenbereich tätig. Präventiv ist deshalb das Rotationsprinzip gut begründet.

Rotation kann sowohl durch den Wechsel der betroffenen Beschäftigten auf einen anderen Arbeitsplatz/Dienstposten (Personalrotation) als auch durch den Wechsel der besonders korruptionsgefährdeten Aufgabe zu einem anderen Arbeitsplatz/Dienstposten (Aufgabenrotation) erfolgen.

Es wird daher empfohlen, arbeitsplatzbezogen die konkreten besonders korruptionsgefährdeten Aufgaben zu identifizieren. Kann anstelle einer Personalrotation eine Verlagerung der Aufgaben ein mögliches Beziehungsgeflecht auflösen, genügt dies dem Rotationsgebot. Durch die Verlagerung der besonders korruptionsgefährdeten Aufgabe(n) verliert der Arbeitsplatz/Dienstposten die besondere Korruptionsgefährdung, so dass die Notwendigkeit einer Personalrotation entfällt.

Werden den betreffenden Beschäftigten neue Aufgaben übertragen, können diese - aus anderen Gründen - wiederum besonders korruptionsgefährdet sein. Wesentlich ist, dass mit der Aufgabe auch der „Ansprechpartner“ wechselt.

Scheidet eine Verlagerung einzelner Aufgaben aus, sollen die betreffenden Beschäftigten auf einen anderen Arbeitsplatz/Dienstposten umgesetzt werden. Ist dies nicht möglich, sind wirksame Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen.

Rotationsmaßnahmen erfolgen nicht nur aus Gründen der Korruptionsprävention, vielmehr ist die Rotation auf einen anderen Arbeitsplatz/Dienstposten auch ein allgemeines Instrument der Personalentwicklung.

Der Wechsel in einen neuen Aufgabenbereich kann die Motivation und persönliche Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten fördern. Er kann dazu beitragen, dass die Zufriedenheit mit der beruflichen Tätigkeit neu belebt wird und langfristig erhalten bleibt. Deshalb ist es grundsätzlich sinnvoll, dass Beschäftigte auf verschiedenen Arbeitsplätzen Erfahrungen sammeln und Vorgehensweise, Funktion und Blickwinkel verschiedener Organisationseinheiten kennen lernen.

Eine Verbindung von Rotationsmaßnahmen aus Gründen der Personalentwicklung und der Korruptionsprävention kann sich daher anbieten, um die Akzeptanz der Maßnahme zu verbessern.

Die Rotation aus Gründen der Korruptionsprävention sollte neben der Rotation aus Gründen der Personalentwicklung in den jeweiligen Personalentwicklungskonzepten der Behörden verankert werden.³

³ BMI Handreichung der AG Rotation zur Umsetzung der Rotation in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen, Juni 2010.

Prüfungen durch das RPA und Fortgang

Das Rechnungsprüfungsamt hat bereits frühzeitig, namentlich in der **Jahresprüfung 2006** eine Schwachstellenanalyse durchgeführt und die verwaltungsseitige Beachtung der Vorgaben zum Rotationsprinzip eingefordert.⁴

Fortan wurde die Gesamthematik regelmäßig aufgegriffen, da signifikante Maßnahmen der Verwaltung in der Korruptionsprävention *nicht* erkennbar waren.⁵

Hierzu zählt, dass seinerzeit weder ein wirksames Konzept zur Umsetzung des Rotationsprinzips erarbeitet wurde, noch dass die (denklogisch zuvor) festzulegenden korruptionsgefährdeten Bereiche festgelegt wurden.

Mit Anmerkung A 32 aus dem Prüfbericht **Jahresrechnung 2006** wurde bereits die Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche eingefordert.⁶ Die Verwaltung entgegnete in ihrer Stellungnahme, die Angelegenheit werde aufgegriffen.

In der **Verwaltungsprüfung 2009/2010** wurde durch Anmerkung A 21 erneut eine Optimierung der Maßnahmen zur Korruptionsprävention gefordert.⁷

Auf Initiative der Rechnungsprüfung wurde Ende 2010 ein *compliance leader* erstellt, der einer zuzusammengefasste Übersicht über die Regelungen der Korruptionsprävention ermöglichte.

Die Verwaltung vertrat bereits früh die Auffassung, dass praktisch *sämtliche* Organisationseinheiten der Verwaltung korruptionsgefährdete Bereiche seien.

Im Jahre 2014 wurden die Amtsleitungen verwaltungsseitig über den Fortgang der Korruptionsprävention bei der Kreisverwaltung Düren informiert. Die Erforderlichkeit der Festlegung korruptionsgefährdeter Bereiche wurde hierbei zwar aufgezeigt, die Festlegung selbst hingegen (noch) *nicht* vorgenommen. Nach einer hausinternen Abfrage gelange man zu der Erkenntnis, dass nahezu alle Bereiche gefährdet seien.

⁴ vgl. Jahresprüfbericht 2006, Drs. Nr. 287/07, S. 204 ff.

⁵ vgl. Verwaltungsprüfbericht 2009/2010, Drs. Nr. 420/10, S. 124 ff., Verwaltungsprüfbericht 2010/2011, Drs. Nr. 351/11, S. 109 ff., Verwaltungsprüfbericht 2011/2012, Drs. Nr. 284/12, S. 125 ff.

⁶ Drs. Nr. 287/07, S. 208.

⁷ Drs. Nr. 420/10, S. 128.

Eine verwaltungsseitig erstellte Übersicht über die einzelnen Organisationseinheiten (im Herbst 2014) dokumentierte sodann einen Fortgang in der Angelegenheit.

Einen weiteren Vorstoß bildete der Entwurf einer Dienstvereinbarung (des Landrats mit dem Personalrat), der dem RPA im September 2015 zur Kenntnisnahme und Stellungnahme vorgelegt wurde.

Im Januar 2016 wurde die Dienstvereinbarung in Kraft gesetzt, die eine frühere Dienstanweisung vom 24.05.2011 ersetzte.

In einer Verfügung vom 20.01.2016 wurde ebenfalls sowohl auf die Ermittlung korruptionsgefährdeter Bereiche als auch auf das Rotationsprinzip eingegangen. Darin wurde angenommen, durch herkömmliche *Fluktuation* werde der Vorgabe nach Rotation Rechnung getragen.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Verwaltung sodann die Einführung eines **Berichtswesens** vollzogen hat. Hiernach sind die Organisationseinheiten verpflichtet, dem Hauptamt jährlich einen Bericht über Aspekte der Korruptionsprävention (im Amt) zu erstellen.

Allerdings musste auch in neueren Einzelprüfungen die Thematik der Korruptionsprävention bzw. des Rotationsprinzips prüfungsseitig aufgegriffen werden.

So wurde anlässlich der *Prüfung der Beihilfestelle* festgestellt, dass Personal teilweise jahrzehntelang in derselben sachbearbeitenden Funktion auf der gleichen Stelle eingesetzt war, obwohl dieser Bereich (Genehmigung von Anträgen, Zahlbarmachung etc.) zu den korruptionsgefährdeten Bereichen gehört.⁸ Langjährige Verwendungen von Personal auf einer Stelle sind auch aus anderen Bereichen der Verwaltung bekannt.

Im **Februar 2019** erfolgte eine weitere Überarbeitung der o.g. Dienstvereinbarung. Hierbei wurde die Vereinbarung um das Kapitel „*Annahme von Belohnungen und Geschenken*“ erweitert.

⁸ z.B. Prüfbericht Beihilfestelle, Drs. Nr. 238/16.

Verfügungslage 2019

Nach Ziffer 4.1 der Dienstvereinbarung Korruptionsprävention (in der Fassung vom 09.04.2019) erfolgt die Erfassung der nach § 19 KorruptionsbG NRW festzulegenden **korruptionsgefährdeten Bereiche** zentral durch das Hauptamt.

Nach Ziffer 4.2 der Dienstvereinbarung sollen für Dienstposten, die einer Korruptionsgefährdung unterliegen, feste Verwendungszeiten bestimmt werden, die den Zeitraum von fünf Jahren in der Regel nicht überschreiten. In den meisten Bereichen der Verwaltung wird dieser Vorgabe durch die regelmäßige *Fluktuation* entsprochen.

Dieser, in der Dienstvereinbarung festgeschriebenen Auffassung vermag sich die Rechnungsprüfung nach wie vor *nicht* anzuschließen.

Prüfungsfortgang 2021

Mit Prüfungsschreiben vom 24.02.2021 griff die Rechnungsprüfung die Thematik erneut auf und erkundigte sich nach dem Fortgang der Angelegenheit.

Hierzu wurde um Beantwortung der nachstehenden Fragen ersucht:

1. Welche *korruptionsgefährdeten* Bereiche sind aktuell als solche erfasst und dokumentiert?
2. Finden *Rotationsmaßnahmen* i.S.d. KorruptionsbG in den einzelnen Fachämtern statt,
 - a. Wenn ja, wo und in welcher Art und Weise (bitte ämterweise aufzeigen)
3. Welche *zwingenden* Gründe gibt es, Rotationsmaßnahmen *nicht* durchzuführen (bitte ämterweise aufzeigen)
4. Wurden Kompensationsmaßnahmen dokumentiert und der Aufsichtsbehörde angezeigt (bitte in Ablichtung vorlegen)

Die **Verwaltung** antwortete mit Schriftsatz vom 27.05.2021. Dem war offensichtlich eine Abfrage bei den einzelnen Organisationseinheiten vorausgegangen:

Anbei übersende ich Ihnen die entsprechenden Mitteilungen der einzelnen Organisationseinheiten.

Die Leitungen der jeweiligen Organisationseinheiten sind, entsprechend der Dienstvereinbarung zur Vorbeugung und Verhinderung von Korruption bei der Kreisverwaltung Düren, jährlich zu folgenden Punkten berichtspflichtig:

- *Ermittlung (besonders) korruptionsgefährdeter Bereiche*
- *Einhaltung des Rotationsprinzips*
- *getroffene Maßnahmen zur Korruptionsprävention*

Entsprechend sind die Antworten der Organisationseinheiten auf vorgenannte Fragen für das Jahr 2020 der Anlage zu entnehmen.

Es ist allgemein festzuhalten, dass in einigen Bereichen der Verwaltung das Rotationsprinzip durch herkömmliche Fluktuation eingehalten werden kann. Neben dem Rotationsprinzip wurden bereits vielfältige anderweitige interne Kontrollmechanismen zur Vorbeugung und Verhinderung von Korruption installiert. Von der Berichtspflicht gegenüber der Aufsichtsbehörde gemäß § 21 Abs. 2 Satz 2 KorruptionsbG NRW kann daher abgesehen werden.

Hinsichtlich Ihrer Frage, welche zwingenden Gründe es gibt, Rotationsmaßnahmen nicht durchzuführen, werden weitergehende Prüfungen seitens des Hauptamtes durchgeführt. Die Umsetzungsmöglichkeiten des Rotationsprinzips sollen in weiteren Bereichen näher betrachtet werden. Hierzu komme ich zu gegebener Zeit erneut auf Sie zu.

Prüfungsergebnisse und Empfehlungen

Nach dem prüfungsseitigen Aufgreifen der Gesamthematik zur Jahresprüfung 2006 wurden Maßnahmen der Verwaltung zur Korruptionsprävention ergriffen. Die Bearbeitungsdauern zogen sich allerdings über Jahre hinweg.

Die im Jahre 2011 verfasste *Dienstanweisung* wurde im Jahre 2016 durch eine *Dienstvereinbarung* (mit dem Personalrat) ersetzt. Die Festlegung korruptionsgefährdeter Bereiche erfolgte hingegen über Jahre nicht.

Schließlich wurden die korruptionsgefährdeten Bereiche zwar festgelegt. Die von der Verwaltung hierbei allerdings vertretene Auffassung, *sämtliche* Bereiche der Kreisverwaltung Düren seien letztlich korruptionsgefährdet, folgt allerdings in dieser (undifferenzierten) Weise nicht der Intention des Gesetzgebers.⁹

Ebenso führt *herkömmliche Fluktuation* nicht zu einer tragfähigen Einhaltung des Rotationsprinzips. Soweit folgerichtig – aus Sicht der Verwaltung – auch keine Kompensationsmaßnahmen ergriffen wurden, wäre gleichwohl der Aufsichtsbehörde zu berichten gewesen (§ 21 Abs. 2 KorruptionsbG NRW).

Hervorzuheben ist gleichwohl die (im Vergleich zu früher) eingehendere Befassung mit der Thematik durch die Verwaltung. Hierzu zählt auch die Einbindung in die Amtsleiterkonferenz sowie die Einführung einer jährlichen Berichtspflicht.

Die von der Verwaltung erstellte Übersicht über die einzelnen Organisationseinheiten ist als **Anlage** diesem Prüfbericht beigefügt.

⁹ S. Hierzu bereits Ausführungen im RPA-Bericht *Das interne Kontrollsystem* (IKS) (Drs. Nr. 131/21).

Korruptionsgefährdete Bereiche

Die Rechnungsprüfung empfiehlt eine erneute Befassung mit der Festlegung korruptionsgefährdeter Bereiche. Die derzeit (undifferenzierte) Annahme, sämtliche Organisationseinheiten seien letztlich korruptionsgefährdet, sollte überdacht und differenzierter betrachtet werden.

Legte man tatsächlich sämtliche Organisations- und Aufgabenbereiche der Kreisverwaltung als korruptionsgefährdete Bereiche fest, müssten *folglich* auch die gesetzlichen Regelungen greifen, die exakt für diese Bereiche vorgegeben sind. Darunter fällt ausdrücklich das *Rotationsprinzip* (im Folgenden).

Rotationsprinzip

Die Rechnungsprüfung teilt *nicht* die Einschätzung der Verwaltung, dass herkömmliche Fluktuation (Stellenwechsel, Ruhestand etc.) den Erfordernissen der Rotation Rechnung tragen. Eine solche Sichtweise ist zu kurz gegriffen und berücksichtigt *nicht* die Intention des Gesetzgebers.

Die Rechnungsprüfung empfiehlt auch hier, aus Gründen der Risikominimierung Aspekte des Rotationsprinzips nochmals dezidierter aufzugreifen und ein tragfähiges Konzept zu entwickeln, das Rotationsaspekte nachhaltig berücksichtigt und verwaltungsseitig auch tatsächlich implementiert.

Hierzu können nachstehende Überlegungen herangezogen werden:

Projekt-Rotation (Kleine Rotation)

Im Rahmen einer „kleinen Rotation“ sollten vermehrt Maßnahmen ergriffen werden, die zwar nicht mit einer Personalrotation verbunden sind, aber dennoch Wechsel von Zuständigkeiten bewirken sollen. Hierbei ist – zum Beispiel bei Antragsbearbeitung – zu denken an

- Wechsel der Buchstabenaufteilung
- Wechsel von örtlichen Zuständigkeiten (z.B. bezogen auf Kommunen)
- Wechsel von Firmenbetreuung
- Wechsel bei Vergaben

Diese Möglichkeiten sollten allerdings nicht nur theoretisch durchdacht, sondern auch tatsächlich in der Verwaltungspraxis umgesetzt werden.

Trennung von Sachbearbeitung – Fallanlegung – Zahlbarmachung etc.

Neben Aspekten des Vier-Augen-Prinzips kann ein weiterer wichtiger Aspekt in der Trennung von Sachbearbeitung, Fallanlegung, Anlegung von Bankverbindungen (Zahlbarmachung) etc. gesehen werden. Hierauf hat die Rechnungsprüfung, auch im Rahmen einer Risikoanalyse und Innenrevision, bereits mehrfach – vor allem im Bereich der Leistungsverwaltung – hingewiesen.

Dieser Ansatz kollidiert durchaus mit den Konzepten einer „ganzheitlicher Sachbearbeitung“, die teilweise von Fachämtern für eine optimalere Aufgabenerfüllung angeführt wird.¹⁰ Verwaltungsseitig sollten aber die Risiken derartiger Allzuständigkeiten nicht unbeachtet bleiben.

Personal-Rotation (Große Rotation)

Im Zuge einer Personalrotation sollten Konzepte entwickelt werden, in welchen (korruptionsgefährdeten) Bereichen und in welcher Art und Weise eine *Personalrotation* durchgeführt werden kann.

In diesem Prüfbericht wurden bereits Veröffentlichungen zitiert, die auf die besonderen Schwierigkeiten einer Personalrotation, die organisatorischen Herausforderungen, die besonderen Widerstände aus den Reihen der Bediensteten und aus der Personalvertretung hingewiesen haben. Gleichwohl dürfen fachliche und korruptionsbezogene Aspekte nicht gänzlich ausgeblendet werden. Ebenso sollte die regelmäßige Fluktuation in Fachämtern (Stellenwechsel, Ruhestand) nicht als Rotation im dargestellten Sinne angesehen werden.

Gerade im Bereich der **Sachbearbeitung** sind Konzepte denkbar, bei denen Bedienstete in korruptionsgefährdeten Bereichen nach ca. 5 Jahren ihre Stellen durch Rotation wechseln und die Sachbearbeitung in anderen Verwaltungsbereichen ausüben können.

Die Ausbildung und fachliche Qualifikation der überwiegenden Mehrzahl der Mitarbeiter*innen im Bereich *Allgemeiner Verwaltungsdienst* (z.B. Beamt*innen des

¹⁰ S. hierzu u.a. Ausführungen im Prüfbericht *Unterhaltsvorschusskasse* (Drs. Nr. N.N.)

gehobenen nichttechnischen Dienstes, Verwaltungsangestellte mit vergleichbarer Ausbildung) führt ganz besonders zu einer Eignung, in *verschiedensten* Bereichen der Verwaltung eingesetzt zu werden bzw. sich in neue Aufgabenfelder einzuarbeiten. Rotation und neue Verwendung müssen hierbei stets der Aus- und Vorbildung entsprechen und amtsangemessen bzw. statusamtsbezogen erfolgen. Diese Aspekte wären im Rahmen eines Personalentwicklungskonzepts realistisch umsetzbar.

Nach alledem sollte die Personalrotation (in sachbearbeitenden, allgemeinen Verwaltungsbereichen) die Regel, aber nicht die Ausnahme bilden.

Prüfbemerkung B 1

Die Verwaltung sollte die **Festlegung korruptionsgefährdeter Bereiche** nochmals und differenzierter betrachten. Auf Grundlage einer dezidierten Festlegung sollte anschließend ein **Rotations- und Personalentwicklungskonzept** (auf Sachbearbeitungsebene) erarbeitet werden, das den Anforderungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes gerecht wird und damit Risiken von Korruption und dolosen Handlungen reduziert. *Organisations- und personalwirtschaftliche Aspekte* müssen darin mitberücksichtigt werden, schließen aber ein wirksames Rotationskonzept nicht gänzlich aus.

Die Ausführungen der Verwaltung, die **Umsetzungsmöglichkeiten** des Rotationsprinzips näher zu betrachten und hiernach erneut an das RPA heranzutreten, bleiben abzuwarten.

Stellungnahme der Verwaltung

„Die anvisierte Neubetrachtung der Umsetzungsmöglichkeiten des Rotationsprinzips beinhaltet auch eine neuerliche Betrachtung korruptionsgefährdeter Bereiche. Insofern bedankt sich die Verwaltung für diese Anregung. Zu gegebener Zeit werden Sie über die entsprechenden Ergebnisse informiert.

Darüber hinaus bedankt sich die Verwaltung für die Anregung zur Erarbeitung eines Rotations- und Personalentwicklungskonzepts (auf Sachbearbeitungsebene). Diese Anregung wird in den o.g. Überlegungen mit aufgegriffen.“

Bewertung der Rechnungsprüfung

Die Verwaltung hat das Aufgreifen der Thematik zugesagt. Dies bleibt im Rahmen des Prüfcontrollings abzuwarten.

Veröffentlichung

Dieser Prüfbericht wird zunächst in **nichtöffentlicher** Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses beraten. Die Einzelprüfberichte können sodann **nach** ihrer Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss vom Rechnungsprüfungsamt der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Hierbei sind personen- oder unternehmensbezogene Daten zu anonymisieren (§ 6 Abs. 3 RPO).