

Niederschrift über die 49. Sitzung der Anti-Korruptions-Arbeitsgruppe der Berliner Verwaltung am 17. November 2016, 10.00 bis 12.15 Uhr

Es nahmen teil:

Herr Dr. Reiff/ Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz sowie
Generalstaatsanwaltschaft Berlin, Zentralstelle „Korruptionsbekämpfung“

Herr K/ Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Protokoll)

Frau H/ Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz

Frau H/ Senatsverwaltung für Inneres und Sport

Frau Dr. B/ Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales

Frau Z/ Senatskanzlei - Kulturelle Angelegenheiten –

Herr D/ Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung

Herr K/ Senatsverwaltung für Finanzen

Herr F/ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt

Herr S/ Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft

Herr M/ Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen

Herr D/ Bezirksamt Marzahn – Hellersdorf

Frau R/ Bezirksamt Treptow - Köpenick

Herr B/ Bezirksamt Friedrichshain - Kreuzberg

Herr E/ Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung/Landeskartellbehörde

Herr G/ Staatsanwaltschaft Berlin

Frau Dr. T/ Staatsanwaltschaft Berlin

Frau D/ Rechnungshof von Berlin

Gäste:

Frau N/ Der Reg. Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei -

Frau K/ Haushaltsbeauftragte der Generalstaatsanwaltschaft Berlin

Herr W/ Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales

Frau S/ Rechnungshof von Berlin

TOP 1: Personalia

Herr Dr. Reiff begrüßte die Teilnehmer und gab die personellen Veränderungen der Anti - Korruptions - Arbeitsgruppe bekannt.

- a. Für die Staatsanwaltschaft Berlin hat Herr G die Stelle von Herrn H übernommen. Seine Vertreterin, Frau Dr. T, nimmt wieder als Mitglied an der Anti - Korruptions – Arbeitsgruppe teil.
- b. Als außerordentliche Gäste haben an der Sitzung der Anti – Korruptions - Arbeitsgruppe Frau K als Haushaltsbeauftragte der Generalstaatsanwaltschaft Berlin, Herr W von der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales und Frau S vom Rechnungshof von Berlin teilgenommen.

TOP 2: Tätigkeitsberichte der Prüfgruppen in einheitlicher Tabellenform

Vor dem Hintergrund der Pflicht der Senatsverwaltungen, der Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz bis zum 28. Februar des Folgejahres einen Tätigkeitsbericht über die tatsächliche Anwendung der Richtlinien für die Arbeit der Prüfgruppen zur Korruptionsbekämpfung in der Hauptverwaltung zu übermitteln, hat Frau H die als Anlagen beigefügten Formulare zum Verfassen der Prüfberichte in einer einheitlichen Tabellenform mit der Bitte unterbreitet, hierzu zeitnah Stellung zu nehmen.

TOP 3: Forensische Datenanalyse zur Aufdeckung von Korruption

Dr. Reiff hat den zur heutigen Sitzung geladenen Referenten Herrn H, Senior Consultant der XY Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, vorgestellt, der sodann einen Vortrag zur Datenanalyse gehalten hat.

Im Anschluss hieran ist der mit der Einladung zur heutigen Sitzung bekannt gegebene Entwurf zur „Erklärung der Anti – Korruptions – Arbeitsgruppe zu Datenanalysen“ erörtert und diskutiert worden.

Die anwesenden Mitglieder der Anti - Korruptionsarbeitsgruppe haben sich übereinstimmend dafür ausgesprochen, den erörterten Entwurf dem Senat über den Senator für Justiz und Verbraucherschutz in der unten stehenden Fassung als Empfehlung mit der Bitte um Umsetzung vorzulegen.

Hinsichtlich der Frage, ob die Anwendung der Datenanalyse „grundsätzlich“ erfolgen oder in das Ermessen der Prüfgruppen gestellt werden sollte, hat sich die Arbeitsgruppe mit einem Stimmenverhältnis von 9 zu 6 für die Alternative „kann ... anwenden“ entschieden.

Der Beschluss der Arbeitsgruppe hat folgenden Wortlaut:

I. Beschluss der Anti – Korruptions – Arbeitsgruppe

Auf der Grundlage der der Anti – Korruptions – Arbeitsgruppe vom Senat von Berlin in seinem Beschluss Nr. 6177/95 vom 25. Juli 1995 übertragenen Aufgabe, Präventionsstrategien zur Bekämpfung von Korruption zu entwickeln, hat die Arbeitsgruppe in der Sitzung vom 17. November 2016 folgenden Beschluss gefasst:

1. Die Anti – Korruptions – Arbeitsgruppe der Berliner Verwaltung empfiehlt, die vom Senat von Berlin am 6. März 2012 beschlossenen Richtlinien für die Arbeit der Prüfgruppen in der Hauptverwaltung zu ergänzen, indem nach II.4. Satz 1 folgender Satz 2 eingefügt wird:

„Für Routineprüfungen kann die Prüfgruppe unter Beachtung datenschutzrechtlicher Vorschriften und der Beteiligungsrechte der Gremien die Prüfungsform der forensischen Datenanalyse anwenden.“

2. Die Anti – Korruptions – Arbeitsgruppe der Berliner Verwaltung empfiehlt weiter, die personellen und technischen Voraussetzungen zu schaffen, die erforderlich sind, um den behördlichen Prüfgruppen in Berlin die Prüfungsform der forensischen Datenanalyse zu ermöglichen. Dies beinhaltet auch den Umstand, dass den behördlichen Prüfgruppen das zur Durchführung der Datenanalyse erforderliche Wissen zur Verfügung steht oder gestellt wird.

II. Begründung

1. Erforderlichkeit der forensischen Datenanalyse

Gemäß I.1. der Richtlinien für die Arbeit der Prüfgruppen zur Korruptionsbekämpfung in der Hauptverwaltung vom 6. März 2012 besteht in jeder Senatsverwaltung eine besondere Prüfgruppe zur Prävention und Bekämpfung von Korruption. Dabei besteht ein wesentlicher Schwerpunkt der Tätigkeit der Prüfgruppen darin, besonders korruptionsgefährdete Arbeitsbereiche zu identifizieren (vgl. II.2. der Richtlinien). Eine Anfrage des Leiters der Anti – Korruptions - Arbeitsgruppe der Berliner Verwaltung vom 1. Oktober 2015 zur Vorbereitung der 47. Sitzung der Arbeitsgruppe am 20. November 2015 hat ergeben, dass in den Berliner Verwaltungen fo-

rensische Datenanalysen im Rahmen der durchzuführenden Routinekontrollen ganz überwiegend keine Anwendung finden.

Angesichts der in den letzten Jahren vollzogenen Digitalisierung nahezu sämtlicher Daten stellt die forensische Datenanalyse – also der automatisierte Abgleich einer Vielzahl von Daten - ein effektives und deshalb unverzichtbares Mittel zur Korruptionsbekämpfung und – prävention in den Berliner Behörden dar. Die Beschränkung auf die bislang praktizierte stichprobenbasierte Prüfung von Vorgängen kommt demgegenüber einem Verzicht auf ein effektives Kontrollmanagement gleich. Denn angesichts der ohne Datenverarbeitungssysteme nicht mehr überschaubaren Massen an Daten ist die händisch durchgeführte Stichprobenprüfung völlig unzureichend und tatsächlich nicht zur Korruptionsbekämpfung und wegen des faktisch nicht vorhandenen Entdeckungsrisikos erst recht nicht zur Korruptionsprävention geeignet.

2. Zulässigkeit der präventiven Datenanalyse

Gegen den automatisierten Abgleich von Daten bestehen keine rechtlichen Bedenken, sofern die entsprechenden datenschutzrechtlichen Vorschriften und die Beteiligungsrechte der Gremien sowie des örtlichen Datenschutzbeauftragten beachtet worden sind. In der freien Wirtschaft nutzt bereits heute jedes vierte Unternehmen Datenanalysen, um Korruptionsfälle zu erkennen. 42 Prozent dieser Unternehmen führen diese Datenanalysen kontinuierlich durch (vgl. <http://www.controllingportal.de/News/Unternehmen-vernachlaessigen-Schutz-vor-Korruption.html>).

Das präventive Screening von Daten zur Vermeidung von Straftaten ist zulässig, sofern zuvor die Gremien in die konkrete Maßnahme eingebunden worden sind, das Screening von Beschäftigtendaten pseudonymisiert durchgeführt wird, es zur Wahrung berechtigter Interessen der verantwortlichen Stelle erforderlich ist, die Erwägungen, die zur Bejahung des berechtigten Interesses geführt haben, dokumentiert worden sind und kein Grund zu der Annahme besteht, dass das schutzwürdige Interesse des Betroffenen an dem Ausschluss der Verarbeitung oder Nutzung überwiegt (vgl. Gierschmann/ Saeugling; BDSG, Komm., § 32 RdNr. 115). Sofern sich durch Screening – Treffer konkrete Verdachtsmomente ergeben, kann ein Screening nach Maßgabe des § 32 Abs. 1 Satz 2 BDSG bzw. § 11 Abs. 2 Nr. 3 BlnDSG durchgeführt werden (vgl. Gierschmann/ Saeugling; BDSG, Komm., § 32 RdNr. 114).

Das berechtigte Interesse eines Unternehmens an der Datenanalyse ergibt sich regelmäßig aus der hohen Schadenswahrscheinlichkeit, den hohen unmittelbaren Schäden wie auch den weiteren Begleitschäden sowie aus den rechtlichen Verpflichtungen zur Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität und Korruption (vgl. Arbeitsgericht Berlin, Urteil vom 18. Februar 2010, RdNr. 21, ebenso BFH, Urteil vom 19. Juni 2012). Für die Berliner Behörden ergibt sich das berechtig-

te Interesse an der Datenanalyse neben diesen Erwägungen insbesondere aus der Sozial-schädlichkeit der Korruption im öffentlichen Dienst und dem durch Korruption regelmäßig verursachten Vertrauensverlust der Bevölkerung in die eigene Verwaltung. Die Neutralität des Öffentlichen Dienstes und die Gleichbehandlung aller Antragsteller bei Behörden sind nicht mehr gewährleistet, wenn staatliche Maßnahmen käuflich geworden sind. Darüber hinaus bereitet korruptives Verhalten den Nährboden für den Zugriff der Wirtschaftskriminalität und des organisierten Verbrechens auf den Staat (vgl. Ausführungen des Berliner Senats in seinem Beschluss Nr. 6177/95 vom 25. Juli 1995 zur Bildung einer Anti – Korruptions – Arbeitsgruppe). Schließlich folgt das berechnete Interesse an der Datenanalyse für Berliner Behörden auch aus dem Umstand, dass der automatisierte Abgleich von Daten wegen des dadurch erzeugten hohen Entdeckungsrisikos korruptiver Handlungen zu einer starken präventiven Wirkung durch Abschreckung möglicher Täter führt.

3. Technische Durchführbarkeit der Datenanalyse

Die forensische Datenanalyse ist für das Land Berlin schon jetzt technisch ohne weiteres möglich. Denn die finanz- und vermögensrelevanten Aktivitäten bilden sich in elektronischen Datenbanken ab. Das zentrale Rechnungswesen wird mit dem Zentralverfahren ProFiskal betrieben, das demnächst durch „HKR - neu“ abgelöst wird. ProFiskal besteht aus mehreren Modulen, wie z.B. dem Kassenwesen (DKW), dem Mahnverfahren (DMV), der Nutzerverwaltung (DAS), der Mittelbewirtschaftung (DHB) und der Anlagenbuchhaltung (DAB). Daneben gibt es diverse Vorverfahren zu ProFiskal, z.B. für Sozialleistungen, Besoldung/ Tarifbezüge, Beihilfe, Parkraumbewirtschaftung oder Ordnungswidrigkeiten, die zur Bearbeitung der Sachverhalte und Erstellung der Zahlungsvorgänge genutzt werden und eine Schnittstelle zu ProFiskal haben.

Durch Abgleich der Datenbestände der Module untereinander, aber auch durch Analysen der Datenbestände innerhalb einzelner Module sowie der Datenbestände der Vorverfahren könnten schon jetzt ungewöhnliche Sachverhalte identifiziert werden. Die Beschaffung zusätzlicher Software ist hierfür nicht erforderlich. Bestandteil von ProFiskal ist ein Berichtsmodul (DRS), mit dem die Daten aus ProFiskal aus den anderen Modulen ausgelesen, in Standardsoftware wie z.B. Excel oder Access übernommen und nach im Einzelnen genau zu formulierenden Fragestellungen ausgewertet werden könnten.

4. Fragestellungen für Datenanalysen

Fragestellungen für Datenanalysen haben die Behörden in eigener Verantwortung unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Verwaltungsabläufe zu formulieren. Als beispielhaft definierte Prüfprozesse kommen für die Durchführung einer Datenanalyse folgende Fragestellungen in Betracht:

a. Verfolgung des Zahlungsverlaufs in der Mittelbewirtschaftung zur Prüfung der Frage, ob festgelegte Zahlungen unverändert kassenwirksam ausgezahlt worden sind. Durch diesen Abgleich kann überprüft werden, ob die ursprünglichen Festlegungen mit den darauf erfolgten Anordnungen übereinstimmen. Regelmäßige Unterschreitungen der Festlegungen können für ein Zurückhalten von Mitteln für andere Zwecke sprechen. Regelmäßige Überschreitungen der Festlegungen können ein Indiz für vergaberechtliche Unregelmäßigkeiten sein.

b. Abgleich der Mittelbewirtschaftung/ des Vermögensbestands und der Anlagebuchhaltung zur Prüfung der Frage, ob Investitionsgüter tatsächlich in die Vermögensrechnung übernommen worden sind bzw. ob der gebuchte Vermögensbestand vollständig vorhanden ist. Bei dem Abgleich von Buchungen in bestimmten Haushaltstiteln und Investitionskostenarten mit den Zugangsbuchungen in der Anlagenbuchhaltung können insbesondere Unterschreitungen auf eine nicht bestimmungsgemäße Verwendung der Waren, in jedem Fall aber auf eine nicht ordnungsgemäße Geschäftsbesorgung hindeuten.

c. Abgleich von Mittelbewirtschaftung und Mahnverfahren zur Prüfung der Frage, ob Ansprüche gerichtlich verfolgt werden. Sofern der Abgleich ergibt, dass regelmäßig bei der Annehmeanordnung durch Nichtauswahl des automatischen Mahnverfahrens auf die fristgemäße Verfolgung von Einnahmen verzichtet wird, kann dies ein Indiz für die Begünstigung eines Schuldners sein.

d. Abgleich von Mittelbewirtschaftung und Anwendersteuerung zur Prüfung der Frage, ob – und falls ja: welche - Mitarbeiter Zahlungen ohne entsprechende Berechtigung auslösen. Obgleich in ProFiskal keine Hinterlegung der Höhe der Anordnungsbefugnisse erfolgt, dürfte ein Abgleich der Betragshöhe der Buchungen über die Anwendersteuerung mit den im Haushaltsbereich geführten Übersichtslisten möglich sein.

e. Analyse von Zahlungspartnern zur Prüfung der Frage,

aa. ob die Kontoverbindung plausibel ist;

der Abgleich der tatsächlichen Zahlungsdaten mit dem Zahlungspartnerverzeichnis kann die Fälle aufzeigen, in denen Zahlungspartner bei der Anordnung mit veränderten Kontodaten verwendet worden sind, was auf ein unrichtiges Zahlungspartnerverzeichnis, aber auch auf manipulatives Verhalten hindeuten kann. In ProFiskal ist es jedenfalls möglich, bei der Anordnung Daten zu Zahlungspartnern manuell einzugeben, ohne das Zahlungspartnerverzeichnis anzusprechen. Aus diesem Grund können bei der Anordnung Zahlungspartner mit veränderten Kontodaten verwendet werden, was nicht weiter auffällt, da die Kreditinstitute keine Plausibilitätskontrollen mehr vornehmen,

bb. ob Zahlungen in auffälliger Höhe – z.B. knapp unterhalb von Zeichnungsgrenzen - oder besonders häufige oder komplexe Zahlungen geleistet werden;
aus der Mittelbewirtschaftung können die tatsächlich geleisteten Zahlungen in einer Gegenüberstellung aller Zahlungspartner bezogen auf einen bestimmten Zeitraum unter Einbeziehung bestimmter Wertgrenzen (Beträge und/ oder Anzahl) dargestellt werden.

cc. ob immer dieselben Sachbearbeiter die Zahlungen auslösen,

dd. ob die Zahlungen zu ungewöhnlichen Zeiten geleistet werden (Buchungen am Wochenende, Buchungen nach 20.00 Uhr),

ee. ob bestimmte Geschäftspartner der Behörden größere Anteile der öffentlichen Ressourcen erhalten.

f. Abgleich von in der Mittelbewirtschaftung geleisteten Zahlungen zur Prüfung der Frage, ob sie den typischen Zahlungsmustern anderer Zeiträume entsprechen.

g. Analyse von Preisunterschieden bei gleichartigen Verkäufen, Analyse von Rechnungen mit langem Zahlungsziel und mit hohen Rabatten zur Prüfung der Frage, ob im Vertrieb eine ungerechtfertigte Bevorzugung von Geschäftspartnern vorliegt. Diese Fragestellung dürfte weniger für die Senats- bzw. Bezirksverwaltungen als vielmehr für die landeseigenen Betriebe wie beispielsweise BSR, BIM oder BWB von Bedeutung sein.

Ein neuer Sitzungstermin wird gesondert bekannt gegeben.

(Dr. Reiff)

Leitender Oberstaatsanwalt

(K)

Oberstaatsanwalt