

—

Evaluationsbericht 2015

**gemäß § 10 des Bremischen Gesetzes zur Errichtung und
Führung eines Korruptionsregisters
(Bremisches Korruptionsregistergesetz – BremKorG)**

—

—

1. Evaluationsauftrag

Das am 01. Juli 2011 in Kraft getretene Bremische Gesetz zur Errichtung und Führung eines Korruptionsregisters vom 17. Mai 2011 (Brem.GBl. S. 365), das zuletzt durch Gesetz vom 25. November 2014 (Brem.GBl. S. 558) geändert worden ist, sieht in seinem § 11 Abs. 2 eine Befristung bis zum 31. Dezember 2015 vor; die Regelungen des Bremischen Korruptionsregistergesetzes treten daher mit Ablauf des 31. Dezember 2015 außer Kraft. Die Auswirkungen des Bremischen Korruptionsregistergesetzes sind nach § 10 BremKorG rechtzeitig vor seinem Außerkrafttreten durch den Senat zu überprüfen, er berichtet der Bürgerschaft (Landtag) über die Ergebnisse der Überprüfung. Im Rahmen dieser Evaluation ist zu bewerten, ob der tatsächliche Bedarf dafür besteht, dass der Gesetzgeber eine Fortgeltung der Regelungen des BremKorG – ggf. in veränderter Form – beschließen sollte.

2. Wesentliche Regelungen des Korruptionsregistergesetzes

2.1 Eintragungen im Korruptionsregistergesetz und Löschungen, Anhörungsverfahren

Registerführende Stelle ist die Senatorin für Finanzen.

In das Korruptionsregister werden nach § 1 Abs. 1 S. 2 BremKorG natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften eingetragen, die sich als unzuverlässig im Sinne des Gesetzes erwiesen haben und die von der Vergabe von Aufträgen durch öffentliche Auftraggeber nach § 98 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ausgeschlossen werden sollen.

Mit Änderung des Korruptionsgesetzes durch Gesetz vom 25. November 2014 (Brem.GBl. S. 558) wurde in § 1 Abs. 2 BremKorG die ausdrückliche Verpflichtung der Auftraggeber normiert, auf Gesellschafter-, Haupt-, Mitglieder- oder Trägerversammlungen juristischer Personen, auf die sie durch mehrheitliche Beteiligung oder in sonstiger Weise direkt oder indirekt bestimmenden Einfluss nehmen können, diesen derart auszuüben, dass die Bestimmungen des Bremischen Korruptionsregistergesetzes erfüllt werden.

Gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 BremKorG sind Eintragungen bei einem hinreichenden Nachweis von im Rahmen einer unternehmerischen Betätigung begangenen, in § 3 Abs. 1 S. 2 BremKorG näher bestimmten, Rechtsverstößen vorzunehmen.

Nach § 6 Abs. 1 Nrn. 1-6 BremKorG soll die Eintragung in das Korruptionsregister zum Ausschluss von der Vergabe für öffentliche Aufträge durch die öffentlichen Auftraggeber führen. Ein Ausschluss kommt darüber hinaus auch dann in Betracht, wenn eine Eintragung in das Gewerbezentralregister vorliegt (Sachverhalte nach § 150a Abs. 1 Nr. 4 Gewerbeordnung¹) oder beim Hauptzollamt Informationen vorliegen, die die Zuverlässigkeit eines Bieters in Frage stellen (z. B. § 21 Abs. 1 S. 2 Arbeitnehmer-Entsendegesetz²). Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen teilt der Senatorin für Finanzen solche Informationen mit.

Ausschlüsse von Vergabeverfahren werden nicht an zentraler Stelle dokumentiert. Ausschlüsse aufgrund einer Eintragung im Korruptionsregister sind bislang in drei Fällen erfolgt. Allerdings ist die Anzahl der tatsächlichen Vergabeausschlüsse kein Maßstab für die Wirksamkeit des Registers, da registrierte Unternehmen sich in der Regel gar nicht erst bewerben.

Derzeit enthält das Korruptionsregister 105 Eintragungen. Aufgrund des Ablaufs der regelmäßigen Löschfrist von 3 Jahren gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 3 BremKorG sind bisher 27 Löschungen vorgenommen worden.

Gemäß § 9 Abs. 1 BremKorG unterrichtet die zuständige Behörde Betroffene unverzüglich von Eintragungen in das und Löschungen im Korruptionsregister. Betroffene sind nach § 9 Abs. 2 BremKorG vor einer Eintragung anzuhören.

2.2 Gemeinsame Registerführung mit anderen Ländern

Mit Änderung des Korruptionsregistergesetzes durch Gesetz vom 25. November 2014 (Brem.GBl. S. 558) wurden auch die Voraussetzungen dafür ge-

¹ Gewerbeordnung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).

² Arbeitnehmer-Entsendegesetz vom 20. April 2009 (BGBl. I S. 799), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. August 2014 (BGBl. I S. 1348).

schaffen, dass das Korruptionsregister als gemeinsame automatisierte Datei zusammen mit anderen Ländern geführt werden kann, vgl. § 2 Abs. 3-6 BremKorG.

2.3 Mitteilungs- und Abfragepflichten

Gemäß § 4 Abs. 1 BremKorG sind die für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten zuständigen Behörden und die Strafverfolgungsbehörden im Geltungsbereich des BremKorG verpflichtet, der zuständigen Behörde Rechtsverstöße im Sinne von § 3 Absatz 1 mitzuteilen, soweit andere gesetzlichen Vorschriften einer Mitteilung nicht entgegenstehen.

Insbesondere Meldungen der Staatsanwaltschaft Bremen erfolgen insoweit regelmäßig.

Daneben sind nach § 4 Abs. 2 BremKorG auch die öffentlichen Auftraggeber im Geltungsbereich des BremKorG verpflichtet, der zuständigen Behörde Vergabeausschlüsse im Sinne von § 3 Absatz 4 mitzuteilen. Dies gilt naturgemäß nur dann, wenn die Information über die Unzuverlässigkeit anders als durch das Bremische Korruptionsregister erlangt wurde. Die Prüfung und Entscheidung über die Eintragung des betreffenden Unternehmens erfolgt sodann durch die das Korruptionsregister führende Stelle.

Derzeit ist lediglich eine der Eintragungen auf diese Weise veranlasst worden.

Vor allen Vergabeentscheidungen ab 10.000 Euro Auftragswert sind die öffentlichen Auftraggeber im Geltungsbereich des BremKorG gem. § 6 Abs. 2 S. 1 BremKorG verpflichtet, bei der zuständigen Behörde abzufragen, ob Eintragungen zu einem Bieter vorliegen, der einen Auftrag erhalten soll. Bei Vergaben unterhalb von 10.000 Euro Auftragswert ist dies fakultativ.

3. Darstellung der bisherigen Evaluationsergebnisse

3.1 Eintragungen im Korruptionsregistergesetz und Löschungen, Anhörungsverfahren

Der Senator für Justiz und Verfassung hat angeregt, Verstöße gegen das Mindestlohnrecht als unmittelbar nach dem Korruptionsregistergesetz einzutragende Delikte in § 3 Abs. 1 S. 2 BremKorG aufzunehmen.

Die Senatorin für Finanzen hat zudem vorgeschlagen, die Eintragungsvoraussetzung nach dem Korruptionsregistergesetz an die Voraussetzungen für Vergabesperrn nach dem Vergaberecht anzupassen und die Betragshöhen für verpflichtende Abfragen zu vereinheitlichen. Eine solche Vereinheitlichung würde auch der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen ausdrücklich begrüßen.

Hinsichtlich der Löschungen von Einträgen hält die Senatorin für Finanzen mit dem Senator für Umwelt, Bau und Verkehr eine Konkretisierung der Regelungen zum Nachweis der wiederhergestellten Zuverlässigkeit nach § 8 Abs. 2 S. 1 BremKorG (Selbstreinigung) für wünschenswert, ebenso wie eine Konkretisierung der Fristen nach § 8 Abs. 5 BremKorG.

Darüber hinaus schlägt die Senatorin für Finanzen die Streichung des Anhörungsverfahrens gemäß § 9 Abs. 1 S. 2 BremKorG vor, ebenso wie der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, der sich für die Abkehr vom verwaltungsrechtlichen Verfahren ausspricht. Er regt an, die Eintragung nicht mehr als Verwaltungsakt zu klassifizieren, da diese keine unmittelbare Außenwirkung entfalte. Widerspruch und Klage, wie in § 3 Abs. 5 S. 2 BremKorG vorgesehen, sollten künftig nicht mehr zulässig sein.

Der Senator für Justiz und Verfassung weist hinsichtlich einer Streichung des Anhörungsverfahrens und eines Ausschlusses von Widerspruch und Klage auf eine noch vorzunehmende rechtliche Zulässigkeitsprüfung hin.

3.2 Gemeinsame Registerführung mit anderen Ländern

Bremen hat einen Beitritt zum Gemeinsamen Register zum Schutz fairen Wettbewerbs der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein in Betracht gezogen (Konferenz der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der norddeutschen Küstenländer).

Der Senator für Justiz und Verfassung sieht insoweit insbesondere das Erfordernis einer Harmonisierung der Korruptionsregistergesetze, damit die Voraussetzungen, unter denen § 2 Abs. 3 BremKorG ein gemeinsames Register zulässt, herbeigeführt werden können. Gleichzeitig regt er an, den Datenaustausch mit den bestehenden Registern anderer Länder zu vereinfachen. Auch der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr sieht hier insbesondere für eine Anpassung des BremKorG an das Gemeinsame Register zum Schutz fairen Wettbewerbs der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein Diskussionsbedarf.

Auch im Hinblick auf diese Frage regt der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen an, das Korruptionsregister mit dem am 21.10.2010 eingeführten und gesondert beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr geführten Tariftreuregister zusammenzulegen. Dort werden gemäß § 17 Abs. 4 des Bremischen Gesetzes zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe – Tariftreue- und Vergabegesetz (BremTtVG)³ Unternehmen eingetragen, die gegen die Bestimmungen des BremTtVG verstoßen haben, d.h. insbesondere Auftragnehmer, die ihren Mindestlohnverpflichtungen bzw. ihren Mitwirkungspflichten im Rahmen einer Mindestlohnkontrolle während der Auftragsausführung nicht nachgekommen sind. Für die Umsetzung einer Bundeslösung sei die vorherige Verschmelzung der beiden bremischen Register ohnehin notwendig. Auch die Senatorin für Finanzen erachtet eine Zusammenlegung der Register als sinnvoll, sieht aber Erörterungsbedarf hinsichtlich der Zuständigkeit für die Führung dieses gemeinsamen Registers.

³ Bremisches Gesetz zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe (Tariftreue- und Vergabegesetz) vom 24. November 2009 (Brem.GBl. S. 476) SaBremR 63-h-2, zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG vom 27. 1. 2015 (Brem.GBl. S. 26).

Insgesamt wird die im Raume stehende Einführung (siehe hierzu unten) eines bundesweiten Korruptions- bzw. Vergabeausschlussregisters als vorzugswürdig gegenüber einer Lösung im Verbund nur einzelner Länder erachtet.

3.3 Mitteilungs- und Abfragepflichten

Anfragen an das Korruptionsregister sind per E-Mail zu stellen und müssen den Zweck, für den die Auskunft begehrt wird, sowie Namen und Adresse der am Vergabeverfahren teilnehmenden Firma enthalten. Informationen über Eintragungen werden den öffentlichen Auftraggebern bei nicht eingetragenen Firmen ebenfalls per E-Mail, bei vorhandenen Eintragungen aus datenschutzrechtlichen Gründen schriftlich übermittelt.

Hinsichtlich der Abfrage des Korruptionsregisters regt der Senator für Justiz und Verfassung ein vereinfachtes Verfahren wie zum Beispiel ein automatisiertes Abfragesystem an, was das Erfordernis einer Prüfung nach sich zöge, ob der Kreis der nach § 1 Abs. 2 BremKorG verpflichteten Stellen und der Kreis der nach § 7 BremKorG auskunftsberechtigten Stellen ausreichend harmonisiert sei. Auch die Senatorin für Finanzen würde ein automatisiertes Verfahren bevorzugen, hat aber von einer Einführung desselben aus wirtschaftlichen Gründen (Wirtschaftlichkeitsgebot der LHO) bis zu einer endgültigen Evaluation des Gesetzes abgesehen. Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr hat mitgeteilt, dass künftig die Abfragen von Korruptionsregister und TVG-Register automatisiert aus dem etablierten elektronischen Vergabemanagementsystem werden erfolgen können.

Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr sieht jedoch die Notwendigkeit einer konkretisierenden Regelung über den Zeitpunkt der Registerabfrage. Eine Abfrage sei nur dann für die Vergabe verlässlich, wenn sie unmittelbar vor Vertragsabschluss erfolge. Dies sei zwar in der Praxis die Regel, im Korruptionsregistergesetz aber nicht eindeutig festgeschrieben. Auch hinsichtlich der Handhabung von Rahmenverträgen bestehe Nachbesserungsbedarf. Diese Einschätzung wird von der Senatorin für Finanzen geteilt.

4. Wechselwirkung mit aktuellen bundesrechtlichen Initiativen

Mit Beschluss vom 7. Januar 2015 hat das Bundeskabinett „Eckpunkte zur Reform des Vergaberechts“ festgelegt, die unter anderem die Prüfung der Einführung eines „zentralen bundesweiten Vergabeausschlussregisters“ vorsehen. Das Ergebnis dieser Prüfung steht noch aus.

Die Bundesregierung beabsichtigt mit dem „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts vom 14.08.2015“ (BR-Drs. 367/15) eine umfassende Reform des Vergaberechts. Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen weist darauf hin, dass vor diesem Hintergrund die Erforderlichkeit der materiellen Vorschriften des BremKorG insgesamt zu prüfen sei. Für Vergabeverfahren ab dem Erreichen der Schwellenwerte (Europaweite Vergaben) seien die Vorschriften des novellierten Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)⁴ abschließend, für Landesrecht gebe es nach Inkrafttreten des GWB im April 2016 keinen Raum mehr. Erhebliche Auswirkungen seien aber auch unterhalb der Schwellenwerte zu erwarten. Unter den Ländern bestehe Einigkeit darüber, dass auch das Unterschwellenvergaberecht in Anlehnung an das neue Bundesrecht neu geregelt werden solle. Daher sei es wahrscheinlich, dass die §§ 123-126 GWB, die nach dem Entwurf die Ausschlussgründe, die Selbstreinigung sowie die Dauer des Ausschlusses regeln werden, auch für nationale Vergaben sinngemäß übernommen würden. Es könne daher ausreichend sein, das Bremische Korruptionsregister nach erfolgter Vergaberechtsreform als reines Informationsregister auszugestalten, mit dessen Hilfe sich Auftraggeber über das Vorliegen von Ausschlussgründen informieren können. Die Rechtsfolgen ergäben sich jeweils aus dem Vergaberecht. Dies betreffe insbesondere die beabsichtigte Vereinheitlichung der Eintragungsvoraussetzungen und der Vergabesperrn, die konkretere Definition der Selbstreinigungsmaßnahmen nach § 8 Abs. 2 S. 1 BremKorG, die als überarbeitungswürdig angesehene Fristenregelung nach § 8 Abs. 5 BremKorG und die Aufnahme der Problematik von Rahmenverträgen.

5. Ergebnis

⁴ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066).

Das Korruptionsregister hat sich insgesamt als Instrument zur Stärkung des fairen Wettbewerbs bewährt. Dabei besteht seine zentrale Bedeutung nicht vorrangig in dem tatsächlichen Ausschluss eines Unternehmens von bestimmten Ausschreibungen aufgrund einer bestehenden Eintragung im Korruptionsregister, sondern in ungleich höherem Maße aus der generalpräventiven Wirkung, die sich aus der Existenz und der Nutzung des Registers ergibt.

In der konkreten Ausgestaltung bestehen jedoch verschiedene Ansätze, das Korruptionsregister noch effektiver zu gestalten und insbesondere mit anderen Registerformen zu verzahnen. Dabei kommt der unmittelbar bevorstehenden bundesgesetzlichen Reform des Vergaberechts eine besondere Bedeutung zu.

Insgesamt hält der Senat daher eine weitergehende Diskussion zur Fortentwicklung des Bremischen Gesetzes zur Errichtung und Führung eines Korruptionsregisters auf der Grundlage der dann beschlossenen bundesgesetzlichen Vorgaben für erforderlich.

Um diese Diskussion mit der gebotenen Sorgfalt führen zu können, empfiehlt der Senat die Verlängerung der Befristung des Gesetzes um ein Jahr, um in diesem Zeitraum eine vollumfängliche Evaluation des Gesetzes einschließlich eines daraus gegebenenfalls folgenden umfassenden Gesetzesänderungsvorschlags zu erarbeiten.

Bremen, 05.11.2015

Der Senator für Inneres