

Stuttgart, 15.11.2011

Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Korruption

Mitteilungsvorlage

Vorlage an	zur	Sitzungsart	Sitzungstermin
Verwaltungsausschuss	Beratung	öffentlich	16.11.2011

Bericht:

Diese Mitteilungsvorlage dient im Zuge der anstehenden Haushaltsplanberatungen der Vorabinformation des Gemeinderats.

Korruption, Betrug, Untreue und sonstige Delikte, die von kommunalen Amts- und Mandatsträgern durch Missbrauch ihrer anvertrauten Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil begangen werden, führen zu

- Vermögensverlusten und unwirtschaftlichem Verwaltungshandeln der Kommune;
- volkswirtschaftlichen Schäden, insbesondere bei Ausschaltung des Wettbewerbs;
- Vertrauensschäden für Demokratie, Rechtsstaat und Verwaltung.

Unbestritten bedarf es daher geeigneter städtischer Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung solchen Amts- und Mandatsmissbrauchs. Diese Maßnahmen zielen in der Landeshauptstadt Stuttgart darüber hinaus auf

- den Erhalt der guten Reputation und Integrität von Gemeinderat und Verwaltung;
- den Schutz der redlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch Bewahrung eines korruptionsfreien Arbeitsumfelds;
- die Absicherung der Landeshauptstadt und ihrer Entscheidungsträger im Hinblick auf Organisationsverschulden (Haftung bei mangelhafter Organisation bzw. fehlenden oder ungeeigneten Maßnahmen).

Aus Sicht der Verwaltung besteht aber im Bereich der Korruptionsprävention noch folgender – zum Teil finanzwirksamer – Handlungsbedarf, der bereits in einer Anlage zur Stellungnahme der Verwaltung vom 27. Juni 2011 zur Anfrage Nr. 100/2011 der FDP-Gemeinderatsfraktion vom 3. März 2011 betreffend Betrugs- und Korruptionsvorgänge skizziert wurde.

A) Finanzwirksame Maßnahmen

1. Bestellung eines Ombudsmanns

Anonyme Hinweise sind eine wichtige und unverzichtbare Erkenntnisquelle. Ein entsprechendes Hinweisgebersystem wird von Experten und in der einschlägigen Literatur gefordert. Alle städtischen Mitarbeiter/innen – einschließlich des weisungsunabhängigen Rechnungsprüfungsamtes – sind jedoch dienstrechtlich verpflichtet, Hinweisgeber zu melden. Sie können sich auch nicht auf ein strafrechtliches Zeugnisverweigerungsrecht nach § 53 StPO berufen. Nur ein externer Vertrauensanwalt (Ombudsmann) kann Anonymität bzw. Vertraulichkeit zusichern. Das Land Baden-Württemberg hat deshalb in Anwendung der Nr. 4.1.3 Abs. 3 der VwV Korruptionsverhütung und – bekämpfung vom 28.12.2005 für mehrere Ministerien einen solchen bestellt (siehe Anlage 1). Hier empfiehlt sich wegen der fachlichen Synergie, dass die Landeshauptstadt ebenfalls diesen Vertrauensanwalt bestellt. Nach Auskunft des Vertrauensanwalts des Landes gehen bei ihm gegenwärtig monatlich im Durchschnitt zwei Hinweismeldungen ein.

Beim Innenministerium sind hierfür jährliche Aufwendungen in Höhe von 7.800 € und beim Justizministerium in Höhe von 9.900 € im Staatshaushaltsplan 2010/2011 angesetzt. In dieser Größenordnung (ca. 10.000 €) dürften sich schätzungsweise auch die jährlichen Aufwendungen der Landeshauptstadt (Kernverwaltung und Eigenbetriebe) bewegen. Der vom Land bestellte Ombudsmann rechnet nach tatsächlichem Aufwand ab. Für die Bestellung des Ombudsmanns ist nach einer entsprechenden Beschlussfassung das Rechnungsprüfungsamt zuständig.

2. Risikoanalyse bzgl. Korruptionsgefährdung

Mit Hilfe von Risikoanalysen werden besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete und Prozesse in der Stadtverwaltung im Hinblick auf das Vorhandensein und die Wirksamkeit von internen Sicherungs- und Kontrollsystemen analysiert. Daraus kann sich ggf. konkreter Handlungsbedarf ergeben. Derartige systematische Risikoanalysen, die sowohl prozess- als auch arbeitsplatzbezogen ausgestaltet sein können, sind bisher in der Stadtverwaltung nicht vorgenommen worden. Ziel ist die stadtweite und regelmäßige Durchführung derartiger Analysen.

Im Tiefbauamt wurde im Rahmen eines Pilotprojekts eine prozessorientierte Korruptionsrisikoanalyse unter Beteiligung einer externen Beratungsfirma und dem Rechnungsprüfungsamt durchgeführt. Erkenntnisse daraus liegen seit Oktober 2011 vor. Die prozessbezogene Korruptionsanalyse ist grundsätzlich bei allen Ämtern und Eigenbetrieben mit erhöhtem Korruptionsrisiko notwendig.

Die Voraussetzung für eine derartige Analyse ist jedoch, dass für die wesentlichen Prozesse der Ämter und Eigenbetriebe Prozessbeschreibungen vorliegen. Das ist derzeit nicht durchgängig der Fall. Da Prozessbeschreibungen darüber hinaus eine wichtige Grundlage für Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie Prüfungen darstellen, sollten in einem ersten Schritt alle Fach- und Querschnittsämter und Eigenbetriebe – zumindest mittelfristig – solche Prozessbeschreibungen erstellen. Anschließend wären die entsprechenden Risikoanalysen durchzuführen. Die Verwaltung geht davon aus, dass die damit im Zusammenhang stehenden Erhebungen mit dem vorhandenen Personal und (bei ggf. erforderlicher externer Unterstützung) im Rahmen der Ämterbudgets durchgeführt werden können.

Darüber hinaus hat der städtische Arbeitskreis Korruptionsprävention unter der Leitung des Rechnungsprüfungsamtes ein Konzept zur arbeitsplatzbezogene Risikoanalyse erstellt. Diese sollte grundsätzlich von allen Ämtern und Eigenbetrieben durchgeführt werden, mit dem Ziel, einen Gefährdungsatlas zu erstellen

In Zusammenhang mit der stadtweiten Risikoanalyse wird auch die Ausweitung der zentralen Vergabe/Beschaffung durch das Dienstleistungszentrum Bauvertragswesen beim Hochbauamt bzw. das Dienstleistungszentrum Zentraler Einkauf beim Haupt- und Personalamt zu diskutieren sein, da die Risikoanalyse die Trennung von Planung/Vorbereitung, Vergabe und Realisierung als wichtigen Baustein zur Korruptionsprävention bezeichnet hat (vgl. auch Stellungnahme zur Anfrage FDP-Gemeinderatsfraktion vom 3. März 2011, 100/2011).

3. Einrichtung einer Zentralen Antikorruptionsstelle beim Rechnungsprüfungsamt

Standards der Korruptionsprävention fordern die Bestellung eines Anti-Korruptionsbeauftragten. Er hat insbesondere Hinweise auf Korruption entgegen zu nehmen und ihnen nachzugehen (interne Untersuchungen), Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden zu unterstützen sowie städtische Organisationseinheiten und Mitarbeiter/innen für das Thema zu sensibilisieren und sie bei Maßnahmen beratend oder mitwirkend zu unterstützen. Der Anti-Korruptionsbeauftragte soll weisungsunabhängig (Transparency International) und „den Führungskräften der Verwaltung zugeordnet sein und mit diesen auf gleicher ‚Augenhöhe‘ verhandeln können. In Verdachtsfällen sollte ihm Akteneinsichtsrecht gewährt werden sowie der Zugriff auf Dateien und Schriftstücke jederzeit möglich sein“ (Ax/Schneider/Scheffen, Rechtshandbuch Korruptionsbekämpfung, 2. Auflage, Berlin 2010, S.294). Er muss wegen der damit verbundenen Garantenstellung über die erforderlichen Rechtskenntnisse verfügen.

Mit der Anordnung über die Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes vom 20. Dezember 2006 wurde diesem in § 2 Nr. 8 bereits die Aufgabe der Korruptionsprävention übertragen. Da das Rechnungsprüfungsamt schon per Gesetz weisungsunabhängig ist und ein Dateneinsichtsrecht hat, soll ihm nun

auch die Aufgabe der zentralen Antikorruptionsstelle mit den entsprechenden Befugnissen übertragen werden. So sieht es auch der gegenwärtige Entwurf einer neuen Rechnungsprüfungsordnung (RPrO) vor. Es soll keine neue Stelle für die Funktion der Leitung der zentralen Antikorruptionsstelle geschaffen werden. Daher soll – nachdem die RPrO durch den Gemeinderat beschlossen wurde – eine Abteilungsleitung des Rechnungsprüfungsamtes diese Funktion wahrnehmen. Die damit verbundene herausgehobene und verantwortungsvolle Aufgabe führt ggf. zu einer Höherbewertung der Stelle; ein entsprechendes Stellenbewertungsverfahren ist vom Haupt- und Personalamt durchzuführen.

4. **Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter**

Neben der regelmäßigen Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch Schulungen des Rechnungsprüfungsamtes sowie im Rahmen von dienstlichen Besprechungen sollen die wesentlichen stadtweiten Regelungen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung in einer gedruckten Broschüre für die Mitarbeiter/innen der Landeshauptstadt (Kernverwaltung und Eigenbetriebe) herausgegeben werden. In vielen Unternehmen mit Compliance-Struktur ist die Herausgabe von Verhaltensrichtlinien, Codes of Conducts etc. mittlerweile selbstverständlich. Hierbei können entspr. Kosten entstehen. Referat WFB weiß darauf hin, dass von der Information der Mitarbeiter/innen in Form einer gedruckten Broschüre Abstand genommen werden sollte. Das RPA sieht hingegen die Erforderlichkeit (auch) einer Druckfassung, da diese jederzeit „bei der Hand ist“ und außerdem viele Mitarbeiter/innen nicht über einen Intranetzgang verfügen.

B) **Überarbeitung Richtlinien**

Bestimmte städtische Regelungen bedürfen der Überarbeitung, so z.B. die Einführung einer Regelung zum Sponsoring und die Überarbeitung der Verwaltungsrichtlinien zur Verwaltungsethik (Verhaltenskodex), u.a. durch Vorgabe verbindlicher Festlegungen.

Haushalts- und stellenrelevante Beschlüsse können erst im Rahmen der HH-Planberatungen erfolgen.

Beteiligte Stellen

Referat AK und Referat WFB

Dr. Wolfgang Schuster

1 Vertrauensanwalt Land BW

zum Seitenanfang