

Stuttgart, 05.07.2019

Stärkung der städtischen Korruptionsprävention: Sensibilisierung/Beratung städtischer Mitarbeiter/-innen und Führungskräfte in den Ämtern/Eigenbetrieben

Mitteilungsvorlage zum Haushaltsplan 2020/2021

Vorlage an	zur	Sitzungsart	Sitzungstermin
Verwaltungsausschuss	Kenntnisnahme	öffentlich	17.07.2019

Bericht

Historie:

Der Gemeinderat übertrug dem Rechnungsprüfungsamt am 1. Februar 2007 mit Beschluss der Anordnung über die Aufgaben des Rechnungsprüfungsamts die Aufgabe der Korruptionsprävention (§ 2 Nr. 8 der Anordnung). Eine Stellenhebung oder gar Stellenschaffung war damit nicht verbunden.

Aufgaben der ZAKS:

Mit Beschluss der Rechnungsprüfungsordnung (RPrO) vom 10. Mai 2012 übertrug der Gemeinderat dem Rechnungsprüfungsamt die Aufgabe der Zentralen Antikorruptionsstelle (ZAKS). Gem. § 8 Abs. 1 RPrO obliegt es der ZAKS, Hinweise auf Korruption entgegen zu nehmen und ihnen nachzugehen (Fallprüfung und -bewertung), 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 (Prävention und Beratung). Diese Aufgaben lassen sich in drei Säulen darstellen:



Durch die Wahrnehmung ihrer Aufgaben leistet die ZAKS für die Landeshauptstadt Stuttgart einen wesentlichen Beitrag zur Sicherstellung der Rechtmäßigkeit und Integrität ihrer Verwaltung sowie zur Abwendung materieller und reputativer Schäden. Sie schützt damit außerdem die städtischen Mitarbeiter/-innen, deren Anspruch es ist, in einem korruptionsfreien Arbeitsumfeld zu arbeiten.

Im Folgenden sind einige wichtige Pflichten von Behördenleitung, Vorgesetzten und der ZAKS im Zusammenhang mit dolosen Handlungen bzw. die Folgen aus deren Verletzung aufgeführt. Sie machen ebenfalls deutlich, welchen Nutzen eine adäquat aufgestellte ZAKS für die Landeshauptstadt darstellt:

- Aus den §§ 13, 27 StGB ergeben sich *grundsätzlich* (natürlich immer abhängig von der Ausgestaltung des Einzelfalls und im Rahmen einer gewissenhaften Aufgabewahrnehmung) Garantenstellungen zur Verhinderung von Rechtsverstößen, insbesondere Straftaten (auch gegen Dritte oder zu Lasten Dritter), die aus der Behörde heraus begangen werden (vgl. u.a. BGH 5 StR 394/08 - Urteil vom 17. Juli 2009). Allein bereits aufgrund dieser Risikolage braucht die ZAKS zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben eine adäquate quantitative und qualitative Ressourcenausstattung.
- Ein mögliches Organisationsverschulden (Aufsichtsverschulden) hat zwei Aspekte: Zum einen macht sich ein Vorgesetzter gem. § 357 Abs. 2 StGB strafbar, wenn er seine ihm übertragene Aufsichts- oder Kontrollfunktion über die Dienstgeschäfte eines anderen Amtsträgers nicht wahrnimmt und dieser andere Amtsträger in dem der Aufsicht oder Kontrolle unterliegenden Bereich eine rechtswidrige Tat begeht. Des Weiteren wirkt es für den delinquenten Amtsträger strafmildernd, wenn sich der Dienstherr Organisationsverschulden wegen systematischer Mängel in der Dienstaufsicht zurechnen lassen muss. Gleiches gilt auch in arbeits- und zivilrechtlichen Verfahren (Kündigung, Schadensersatz). Organisationsverschulden kann zudem für die Behörde und sogar möglicherweise persönlich für die dort verantwortlichen Führungskräfte bußgeldrechtliche Konsequenzen haben (u.a. § 30 OWiG, § 378 AO), zumal Strafverfolgungsbehörden und Gerichte diesbezüglich zunehmend restriktiver verfahren. Der Arbeitgeber bzw. Dienstherr muss also für ein angemessenes Internes Kontrollsystem bzw. Compliance Management System sorgen. Ein solches besteht aus mehreren Grundelementen bzw. Bausteinen (vgl. u. a. den Prüfungsstandard IDW PS 980). Das Rechnungsprüfungsamt ist mit der ZAKS ein wesentlicher Baustein eines solchen Internen Kontrollsystems.
- Nach § 161 StPO haben alle Behörden gegenüber der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren eine Mitwirkungspflicht in Form eines behördlichen Auskunftsverlangens. Auch hier unterstützt die ZAKS bei der Umsetzung dieser Pflicht.

Gegenwärtige Aufgabenerledigung:

Zum Leiter der ZAKS wurde der Leiter der Abteilung 14-3 des Rechnungsprüfungsamts bestellt. Weitere Mitarbeiter/-innen des Rechnungsprüfungsamts unterstützen je nach Erfordernis den Leiter der ZAKS bei der Aufgabenerfüllung. Zum Stellenplan 2018 wurde eine Stelle für eine/n Volljurist/-in geschaffen, deren/dessen Aufgabenschwerpunkt insbesondere die Fallprüfung und -bewertung von Hinweisen auf Korruption ist.

Erhebliche Steigerung des Arbeitsumfangs:

Für die präventive Funktion der ZAKS wird zusätzlich zur Stelle eines Juristen ein/e versierte/r Sachbearbeiter/-in (1,0 Stelle A13gD) benötigt. Bisher wurden jährlich höchstens bis zu zehn Sensibilisierungsschulungen für Mitarbeiter/-innen durchgeführt. Das ist für eine wirksame Korruptionsprävention bei Weitem nicht ausreichend. Ein wirksames Compliance-System erfordert unabdingbar die adressatenorientierte Information bzw. Sensibilisierung der Führungskräfte und Mitarbeiter/-innen („Compliance-Kommunikation“, vgl. IDW PS 980). Nrn. 7 und 8 der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung sowie Nr. 3.1.4 der VwV Korruptionsverhütung und -bekämpfung der Landesregierung (die gem. § 2 Abs. 2 Nr. 8 RPrO auch für die Stadtverwaltung entsprechend anzuwenden ist) sehen folgende Maßnahmen der Sensibilisierung vor:

- Belehrung
- Sensibilisierung auf Dienstbesprechungen und internen Veranstaltungen
- Fortbildungen für Mitarbeiter/-innen aus besonders korruptionsgefährdeten Verwaltungsbereichen

Dabei sollen die Formen von Korruption, Maßnahmen zur Korruptionsverhütung und -bekämpfung sowie die Folgen von Pflichtverletzungen dargestellt werden, was durch fachlich versierte Personen erfolgen sollte. Die genannten Maßnahmen sind in regelmäßigen Abständen zu wiederholen. Sensibilisierung zur Korruptionsprävention ist gem. § 8 Abs. 1 RPrO eine Aufgabe der Zentralen Antikorruptionsstelle (die Vorgesetzten sind dadurch jedoch nicht von ihrer Führungsverantwortung und Pflicht zur Aufsicht entbunden).

Der quantitative Arbeitsumfang der Korruptionsprävention ist erheblich zu steigern, indem verstärkt Vorträge, Schulungen und Teilnahmen auf Dienstbesprechungen zur Sensibilisierung von Mitarbeiter/-innen und Führungskräften durchgeführt werden. An solchen Präsenzveranstaltungen gibt es aufgrund der rund 13.500 Mitarbeiter/-innen der Landeshauptstadt (Ämter und Eigenbetriebe, ohne Klinikum) einen hohen Bedarf. Rechnerisch ergibt sich bei einem durchschnittlich fünfjährigen Schulungsturnus (der je nach Einschätzung des spezifischen Korruptionsrisikos und der Mitarbeiterfluktuation nach einzelnen Verwaltungsbereichen variiert) bei einem Ansatz von 10.000 zu sensibilisierenden Mitarbeiter/-innen (13.500 ./ ca. 3.500 nicht zu sensibilisierende Bedienstete) ein Schulungsaufwand von 67 Tagen pro Jahr (= 10.000 Mitarbeiter/-innen / fünf Jahre / 30 Teilnehmer/-innen pro Schulung). Da diese persönliche Form der Sensibilisierung besonders wirksam ist, hat das Forschungsprojekt RiKo der Hochschule Hof 2014 bis 2017 ergeben (<https://www.tib.eu/de/suchen/id/TIBKAT%3A1012659003/Schlussbericht-zum-Verbundprojekt-Risikomanagement/>). Erreicht wird dies, nachdem auf Fragen individuell eingegangen und ein hoher Praxisbezug hergestellt werden kann. Um die Veranstaltungen auf die unterschiedlichen Aufgabenstellungen der jeweiligen Ämter und Eigenbetriebe sowie Hierarchieebenen entsprechend anzupassen, bedarf es im Vorfeld individueller Abstimmungen des Schulungsinhaltes. Der Aufwand für eine halbtägige Schulung ist mit Vor- und Nacharbeit auf einen Tag zu veranschlagen. Auch sollen die Schulungen durch

speziell für den Bereich der öffentlichen Verwaltung konzipiert Erklärvideos zu einzelnen Aspekten der Korruptionsprävention (z. B. zum Verbot der Annahme von Vorteilen) flankiert werden. Für die ca. 600 städtischen Auszubildenden soll es ebenfalls Sensibilisierungs-Veranstaltungen geben. Das Rechnungsprüfungsamt ist zudem als zuständige örtliche Prüfung auch weiterhin die Zentrale Antikorruptionsstelle für die Kommunalanstalt Klinikum Stuttgart mit ihren über 6.000 Bediensteten. Hier sind in Abstimmung mit der dortigen Compliance-Stelle ebenfalls Aufgaben der Mitarbeitersensibilisierung zu forcieren. Durch eine noch zu entwickelnde Öffentlichkeitsarbeit sollen auch die Bürger/innen der Landeshauptstadt informiert werden. Neben der Sensibilisierung umfasst die präventive Funktion der ZAKS gem. § 8 Abs. 1 der städtischen Rechnungsprüfungsordnung auch die Beratung und Mitwirkung bei der Erstellung von Gefährdungsbeurteilungen im Hinblick auf Korruptionsrisiken in den städtischen Organisationseinheiten sowie die Verbesserung des Internen Kontrollsystems, insbesondere im Zuge der Aufarbeitung aufgedeckter doloser Handlungen. Bei letzterem soll die/der Sachbearbeiter/-in den Juristen zudem bei der rechtlichen Aufarbeitung unterstützen, da diese Tätigkeit nach den bisherigen Erfahrungen sowohl zeitlich als auch inhaltlich häufig sehr umfangreich ist.

Steigerung der qualitativen Anforderungen:

Um die städtischen Dienststellen sowie Bürgerinnen und Bürger umfassend im Bereich der Korruptionsprävention sensibilisieren und beraten zu können, bedarf es einer personellen Verstärkung. Dazu ist ein/e verwaltungserfahrene/r und rechtlich versierte/r Sachbearbeiter/-in erforderlich.

Angestrebte Personalausstattung ist sachgerecht:

Die angestrebte zusätzliche Personalausstattung der ZAKS mit einer/einem Sachbearbeiter/-in des gehobenen Dienstes zur Entlastung der anderen – nicht „hauptamtlich“ für die ZAKS eingesetzten – Mitarbeiter/-innen ist sowohl quantitativ als auch qualitativ notwendig und sachgerecht. Im Jahre 2018 wurde nunmehr eine Juristenstelle für die ZAKS geschaffen, die primär juristische Sachverhalte bei der Aufklärung und Aufarbeitung von Verdachtshinweisen bzw. dolosen Handlungen bearbeitet, städtische Dienstanweisungen mit ausarbeitet und diesbezüglich die Zusammenarbeit mit dem Vertrauensanwalt und den zuständigen städtischen Stellen übernimmt. Die mit dieser Vorlage beantragte 1,0-Stelle soll die von der Juristenstelle nicht (oder nur am Rande) zu leistende Sensibilisierung und Beratung der städtischen Mitarbeiter/-innen sowie die sonstige Öffentlichkeitsarbeit übernehmen. Außerdem soll sie den Juristen bei seinen Aufgaben im Bereich der Korruptionsbekämpfung unterstützen.

Erforderliche Sachmittel:

Wirksame Korruptionsprävention gibt es nicht zum „Nulltarif“, sondern bedarf gesonderter Sachmittel. Deren Notwendigkeit ergibt sich aus der konkreten Aufgabenstellung im Rahmen der Korruptionsprävention und -bekämpfung gem. § 8 Rechnungsprüfungsordnung:

- Hinweise auf Korruption entgegennehmen und ihnen nachgehen,
- Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden unterstützen,

- städtische Organisationseinheiten und Mitarbeiter/-innen für das Thema sensibilisieren und sie bei Maßnahmen beratend oder mitwirkend unterstützen.

Die Fachtagungen mit Workshops, Erfahrungsaustausch und Netzbildung sind erforderlich, um im komplexen und sich schnell fortentwickelnden Feld der Antikorruption bzw. Compliance den Wissenstand der Mitarbeiter/-innen der ZAKS sowohl rechtlich und als auch in der praktischen Umsetzung aktuell zu halten. Recherche/Literatur und Medienzugriffe sind eine unverzichtbare Grundlage bei der Aufklärung, Aufarbeitung und rechtlichen Würdigung eingehender Verdachtshinweise. Zudem sind essentielle Bausteine eines wirksamen Compliance-Management-Systems – neben der Festlegung einer Aufbau- und Ablauforganisation (dies ist Gegenstand der Dienstanweisung Antikorruption – derzeit noch im Entwurf) – zum einen die Ermittlung und Bewertung der Risiken bzw. risikobehafteten Bereiche durch Risiko-, Gefährdungs- und Prozessanalysen sowie die Kommunikation und die Sensibilisierung aller Mitarbeitererebenen (vgl. IDW PS 980 zu den sieben Elementen eines wirksamen Compliance-Management-Systems). Nur ein *wirksames* Compliance-Management-System kann die gewünschte Zielsetzung erreichen:

- Sicherstellung einer uneigennützig und rechtmäßig arbeitenden Verwaltung,
- Vorbeugung von Organisationsverschulden,
- Reduzierung von Haftungsrisiken,
- Schutz der städtischen Bediensteten vor einem korruptiven Arbeitsumfeld.

Daraus ergibt sich folgender jährlicher Sachmittelbedarf:

• Fachtagungen/Workshops/Arbeitskreise	= 4.500 €	} Σ = 26.500 €
• Recherche/Literatur/Medienzugriffe	= 2.000 €	
• Risiko-, Gefährdungs-, Prozessanalysen (Software + externe Unterstützungen)	= 20.000 €	

Finanzielle Auswirkungen

Stellenbedarf (Mehrungen und Minderungen):

Beschreibung, Zweck, Aufgabenbereich	Anzahl Stellen zum Stellenplan		
	2020	2021	später
Fachkraft für die ZAKS, A13gD	1,0		

Ergebnishaushalt (zusätzliche Aufwendungen und Erträge):

Kostengruppe	2020 TEUR	2021 TEUR	2022 TEUR	2023 TEUR	2024 TEUR	2025 ff. TEUR
Personalkosten	115	115	115	115	115	115
Sachkosten (Korruptionsprävention)	21,5	21,5	21,5	21,5	21,5	21,5
Finanzbedarf	136,5	136,5	136,5	136,5	136,5	136,5

Für diesen Zweck im Haushalt/Finanzplan bisher bereitgestellte Mittel:

Maßnahme/Kontengr.	2020 TEUR	2021 TEUR	2022 TEUR	2023 TEUR	2024 TEUR	2025 ff. TEUR
Sachkosten (Korruptionsprävention)*	5	5	5	5	5	5

*Im Budgetgespräch anerkannte Mittel

Finanzhaushalt/Neue Investitionen (zusätzliche Ein-/Auszahlungen):

(Bezeichnung Vorhaben/Maßnahme)				Möglicher Baubeginn im Jahr:			2025 ff. TEUR
				2022 TEUR	2023 TEUR	2024 TEUR	
Summe TEUR	2020 TEUR	2021 TEUR	2022 TEUR	2023 TEUR	2024 TEUR	2025 ff. TEUR	
Einzahlungen							
Auszahlungen							
Finanzbedarf							

Mitzeichnung der beteiligten Stellen:

Die Referate AKR und WFB haben Kenntnis genommen. Haushalts- und stellenrelevante Beschlüsse können erst im Rahmen der Haushaltsplanberatungen erfolgen.

Vorliegende Anfragen/Anträge:

-

Erledigte Anfragen/Anträge:

-

Fritz Kuhn
Oberbürgermeister

Anlagen

-

<Anlagen>