

Stadt Leverkusen
Fachbereich 30
Postfach 10 11 40
51311 Leverkusen

Mettmann, 03.01.2010

Per E-Mail

Antikorruptionsarbeit der Stadt Leverkusen

- Antrag der BÜRGERLISTE an den Oberbürgermeister der Stadt Leverkusen vom 18.09.2009
- Ihr Schreiben vom 22.12.2009

Sehr geehrte Frau Drescher,

mit Schreiben vom 22.12.2009 haben Sie mich gebeten, zu dem o.g. Antrag der BÜRGERLISTE Stellung zu nehmen. Diesem Wunsch komme ich gerne nach.

1. Antrag der BÜRGERLISTE

Die BÜRGERLISTE beantragt, die Antikorruptionsarbeit der Stadt Leverkusen nach den Vorschlägen von Transparency International sowie der Innenministerkonferenz neu auszurichten und zu stärken.

2. Präventionsmaßnahmen der Innenministerkonferenz und von Transparency International

Bei den von der BÜRGERLISTE nicht näher bezeichneten Lösungsansätzen handelt es sich im Wesentlichen um folgende:

- a) Das (in der Zwischenzeit unveränderte) „Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption“ der ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 18./19. Mai 1995 listet 12 Präventionsmaßnahmen auf:
- Verstärkte Sensibilisierung und Fortbildung
 - Optimierung der Ablauforganisation
 - Nutzen der Dienst- und Fachaufsicht
 - Einbeziehung alter und Schaffung neuer Organisationsstrukturen
 - Rotation
 - Vereinheitlichung der Regeln über die Annahme von Geschenken und sonstigen Vorteilen
 - Einschränkung von Nebentätigkeiten
 - Beschleunigung des Disziplinarverfahrens und arbeitsrechtlicher Maßnahmen
 - Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen

- Mitteilungsverpflichtung der Steuerbehörden, Rechnungshöfe und anderer Behörden
- Verbindliche öffentliche Ausschreibung in allen Vergabeverfahren
- Bundesweite Einführung von Korruptionsregistern

b) Speziell für die kommunale Ebene hat Transparency International Deutschland e.V. (ti) eine „Handreichung für ein kommunales Integrationssystem“ (letzter Stand: August 2006) herausgegeben. Für die öffentliche Verwaltung, die sogenannte „2. Säule“ des von ti entwickelten Vier-Säulen-Modells, werden über die von der Innenministerkonferenz vorgeschlagenen Maßnahmen hinaus insbesondere folgende Aspekte betont:

- Erkennen von Korruption (Risiko- und Schwachstellenanalyse, Korruptionsindikatoren)
- Regelungen für Hinweisgeber
- Verpflichtungen nach dem Verpflichtungsgesetz
- Regelungen zum Sponsoring

3. Maßnahmen der Stadt Leverkusen

Der Verwaltungsvorstand hat in seiner Sitzung vom 04.04.2000 den „Maßnahmenkatalog zur Verhütung von Korruption in der Verwaltung der Stadt Leverkusen“ (Maßnahmenkatalog) beschlossen, der die bei der diesbezüglichen Entwurfserstellung durch den Unterzeichner bereits bekannten Vorschläge der Innenministerkonferenz berücksichtigt und seither – basierend auf einem Berichtswesen, den in der Verwaltung gewonnenen Erfahrungen sowie tatsächlichen und gesetzlichen Änderungen – kontinuierlich fortentwickelt wird.

Die Stadt Leverkusen lässt sich in diesem Zusammenhang davon leiten, dass es zwar kein Allheilmittel gegen Korruption gibt, es aber gleichwohl möglich ist, ihr vorzubeugen und sie wirksam zu bekämpfen. Bei den ergriffenen Maßnahmen hat sie ihr Hauptaugenmerk auf die Mitarbeiterschaft und die Organisation der Arbeitsabläufe gelegt.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aller Verwaltungsebenen und –bereiche wurden und werden – auch zum Schutz vor Manipulationsversuchen und ungerechtfertigten Verdächtigungen – im Hinblick auf Korruption und Korruptionsverhütung geschult. Durch zusätzliche Dienstbesprechungen, interne Regelungen und umfangreiches Material wird ihnen das Werkzeug an die Hand gegeben, das ihnen das zur Bekämpfung der Korruption erforderliche ethische und rechtliche Bewusstsein vermittelt. In organisatorischer Hinsicht ist eine Vielzahl allgemeiner und verwaltungsbereichsspezifische Maßnahmen, die die den jeweiligen Besonderheiten Rechnung tragen, ergriffen worden.

Die Anti-Korruptionsarbeit der Verwaltung lässt sich danach wie folgt zusammenfassend darstellen:

Verstärkte Sensibilisierung und Fortbildung

Um das Problembewusstsein der Bediensteten der Verwaltung im Hinblick auf Korruption und ihre Grauzonen zu schärfen, finden als regelmäßige Bestandteile der Aus- und Fortbildung – jeweils organisiert durch den Fachbereich Personal und Or-

ganisation – Belehrungen für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Unterrichtsveranstaltungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aller Verwaltungsbereiche und Informationsveranstaltungen für Führungskräfte und den Führungskräfte-Nachwuchs statt (vgl. auch Ziffer I 1 des Maßnahmenkatalogs). Solche Veranstaltungen sind zuletzt im November 2009 durch den Unterzeichner durchgeführt worden.

Darüber hinaus haben alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Möglichkeit, sich über das städtische Intranet zu informieren. Der Unterzeichner hat dort die maßgeblichen Regelungen, eine Vielzahl von Praxisbeispielen und Antworten zu folgenden Fragen hinterlegt:

- Welche Rolle spielt Korruption in der Verwaltung der Stadt Leverkusen?
- Was ist Korruption?
- Wie wird Korruption geahndet?
- Welche allgemeinen Folgen hat Korruption?
- Welche Ursachen für Korruption gibt es?
- Wie erkennt man Korruption?
- Wie entsteht Korruption?
- Welche Bereiche sind besonders korruptionsgefährdet?
- Wie kann man Korruption vorbeugen?
- Was hat die Stadt Leverkusen zur Korruptionsbekämpfung unternommen?
- Was ändert sich durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz?
- Welche Verantwortung haben Vorgesetzte und Mitarbeiter?

Erkennen von Korruption

Um Korruptionsverhütung systematisch und den Besonderheiten der einzelnen Verwaltungsbereiche gerecht werdend betreiben zu können, sind diese bereits im Jahr 2000 aufgefordert worden, im Hinblick auf korruptionsanfällige Bereiche einen sogenannten „Gefährdungsatlas“ zu erstellen und eine Schwachstellenanalyse vorzunehmen (vgl. Ziffer II 1 des Maßnahmenkatalogs). Dies ist verwaltungsweit erfolgt und wird im Zusammenhang mit dem entwickelten Berichtswesen unter Beteiligung des Unterzeichners regelmäßig wiederholt.

In den genannten Informationsveranstaltungen werden zudem sogenannte Korruptionsindikatoren vorgestellt, um Führungskräfte für Verdachtsmomente zu sensibilisieren.

Optimierung der Ablauforganisation/einzelne Präventionsmaßnahmen

Auf die vorgenannte Analyse aufbauend haben die betroffenen Verwaltungsbereiche Maßnahmen ergriffen, die regelmäßig die Transparenz der Verwaltungsvorgänge und Entscheidungsfindungen, eine Aufgaben- und Entscheidungsbegrenzung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht in einer bestimmten Qualität und Quantität und die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips beinhalten (vgl. Ziffer II 2 des Maßnahmenkatalogs); bei Vergaben gilt das Vier-Augen-Prinzip ausnahmslos (vgl. Ziffer III 1 des Maßnahmenkatalogs, § 20 des Gesetzes zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen - Korruptionsbekämpfungsgesetz – vom 16. Dezember 2004). Das Ergreifen und Beachten dieser Maßnahmen in der Praxis wird durch das Berichtswesen sowie durch Kontrollen des Fachbereichs Rechnungsprü-

fung und Beratung überprüft; eine kontinuierliche Verbesserung findet auf diesem Wege statt.

Verschiedene Verwaltungsbereiche (etwa Personal und Organisation sowie Gebäudewirtschaft) haben zudem Innenrevisionsstellen eingerichtet, die die jeweiligen Fachbereichsleitungen bei der Wahrnehmung der Aufsichtsaufgaben unterstützen und verfeinerte Kontrollkonzepte entwickeln und umsetzen.

Um ab einer bestimmten Größenordnung eine strikte Trennung zwischen Bedarfsbeschreibung und Vergabe zu gewährleisten, wurde zudem eine zentrale Vergabestelle im Dezernat V eingerichtet, die für die gesamte Verwaltung tätig ist.

Nutzen der Dienst- und Fachaufsicht

Wie bereits beschrieben waren alle Verwaltungsbereiche aufgefordert, die Vollständigkeit der Aktenführung, Zuständigkeit und Qualität der Entscheidungsfindung und Art und Weise der Dienst- und Fachaufsicht zu regeln. Damit die diesbezüglichen Kontrollen in der Verwaltungspraxis auch tatsächlich wahrgenommen werden, werden die Führungskräfte wie geschildert regelmäßig fortgebildet. Es ist zudem beabsichtigt, das bereits praktizierte Berichtswesen insoweit im Jahr 2010 fortzuentwickeln.

Rotation

Im Zuge der erwähnten Analysen und nochmals nach Inkrafttreten des Korruptionsbekämpfungsgesetzes, das in § 21 eine entsprechende Regelverpflichtung enthält, wurden die Verwaltungsbereiche aufgefordert, in besonders korruptionsanfälligen Sachgebieten eine Personalrotation zu erwägen und ggf. einzuführen.

Entsprechend der Praxis fast aller Kommunen haben die Verwaltungsbereiche allerdings größtenteils dargestellt, dass die mit einer Personalrotation einhergehenden Nachteile (Verlust von Fachwissen und Spezialkenntnissen, ständige Einarbeitungszeiten, zusätzliche Personal- und Sachkosten, etc.) gegenüber den Vorteilen überwiegen; sie haben stattdessen alternative Präventionsmaßnahmen ergriffen.

Einbeziehung alter und Schaffung neuer Strukturen/Regelungen für Hinweisgeber

Zur wirksamen Bekämpfung der Korruption sind in der Vergangenheit neue Stellen geschaffen worden. Neben den bereits erwähnten Innenrevisionen und der zentralen Vergabestelle ist bereits im Jahr 2000 eine zentrale Ansprechstelle für betroffene Bedienstete, Behörden und Bürger – der „Zentrale Ansprechpartner in Korruptionsfragen“ – eingerichtet worden (vgl. Ziffer I 2 des Maßnahmenkatalogs).

Die damit verbundenen Aufgaben werden seither von dem Unterzeichner – zunächst als Justiziar und stellvertretender Leiter des Fachbereichs Recht und Ordnung und nunmehr als externer Berater – wahrgenommen. Der zentrale Ansprechpartner

- berät die Verwaltung und einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
- nimmt im Hinblick auf mögliche Verfehlungen interne und externe Meldungen (so lange dies rechtlich möglich ist: vertraulich) entgegen, bewertet diese nach objektiven Kriterien und berät die Verwaltung ggf. bezüglich des weiteren Vorgehens,

- arbeitet mit den Strafverfolgungsbehörden und anderen Behörden und Stellen zusammen,
- pflegt den Austausch mit anderen Behörden und Stellen (etwa ti) und
- führt die erwähnten Unterrichts- und Informationsveranstaltungen durch.

Vereinheitlichung der Regeln über die Annahme von Geschenken oder sonstigen Vorteilen

Die Stadt Leverkusen hat in der Allgemeinen Dienstanweisung und gleichlautend im Maßnahmenkatalog (dort Ziffer I 3) eindeutige Regeln zur Vorteilsannahme erlassen, die auch Gegenstand der Schulungen und des Intranet-Auftritts sind. Danach ist die Annahme von Höflichkeitsgeschenken mit einem Wert über 10 € verboten; Bewirtungen dürfen nur im Zusammenhang mit zwingenden Dienstgeschäften, nur mit Zustimmung der oder des Vorgesetzten und nur dann angenommen werden, wenn eine Ablehnung nicht in Betracht kommt und ein angemessener und üblicher Rahmen nicht gesprengt wird.

Einschränkung von Nebentätigkeiten/Beschleunigung des Disziplinarverfahrens und arbeitsrechtlicher Maßnahmen/Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen

Besondere interne Regelungen zu Nebentätigkeiten, Disziplinarverfahren, arbeitsrechtlichen Maßnahmen und der Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen existieren nicht.

Durch die Führungskräfte und den Fachbereich Personal und Organisation werden Nebentätigkeiten aber unter dem Aspekt des möglichen Entstehens korruptiver Strukturen beurteilt, wobei auf der Ebene der Beschäftigten eine deutliche tarifrechtliche Liberalisierung eingetreten ist.

Arbeitsrechtliche Maßnahmen sind bei den wenigen Korruptionsfällen der vergangenen 10 Jahre jeweils konsequent ergriffen worden, wobei vereinzelt festzustellen ist, dass das Agieren seitens der Stadt Leverkusen durch eine nicht zeitnahe Verfahrensbeendigung der Strafverfolgungsbehörden erschwert wird.

Mitteilungsverpflichtung

Das Korruptionsbekämpfungsgesetz enthält in § 12 erstmals eine Mitteilungsverpflichtung an die Strafverfolgungsbehörden. Dieser wird die Stadt Leverkusen bei dem Verdacht von Verfehlungen gerecht. Bereits vor Schaffung dieser gesetzlichen Grundlage war sie überzeugt, dass eine informelle Beilegung von Korruptionsfällen oder das Vertuschen von Verdachtsmomenten kontraproduktiv ist und hat entsprechend mit den Strafverfolgungsbehörden zusammengearbeitet.

Vergabeverfahren

Entgegen der Formulierung (s.o. S. 1) fordert auch die Innenministerkonferenz aus Praktikabilitätsgründen keine durchgehende öffentliche Ausschreibung in allen Vergabeverfahren.

Die Stadt Leverkusen hat umfassende interne Regelungen – die „Richtlinien zur Vergabe und Lieferung von Leistungen“ und das „Handbuch für die Auftragsvergabe bei der Stadt Leverkusen“ – erlassen. Hier wird eindeutig festgelegt, in welcher Angelegenheit welches Vergabeverfahren anzuwenden ist, und durch entsprechende Be-

stimmungen gewährleistet, dass Ausnahmen vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung streng geprüft werden.

Der allgemeine Maßnahmenkatalog enthält in Ziffer III 1 zudem besondere Regelungen zur Vergabe (Vier-Augen-Prinzip, Kontrollen bei der Bedarfsfeststellung und den Leistungsverzeichnissen, gesonderte Prüfung bei vermehrten Vergaben an ein Unternehmen, Stundenlohnarbeiten).

Korruptionsregister

Nach den §§ 3 ff. des Korruptionsbekämpfungsgesetzes führt das Land Nordrhein-Westfalen ein Vergaberegister, das den öffentlichen Stellen zur Vorbereitung und Prüfung von Vergabeentscheidungen zur Verfügung steht. In Ziffer III 3 des Maßnahmenkatalogs sind Melde- und Abfrageverpflichtungen der Verwaltung bei Erreichen bestimmter Wertgrenzen geregelt.

Verpflichtungen nach dem Verpflichtungsgesetz

In Ziffer I 5 bestimmt der Maßnahmenkatalog, dass im Zusammenhang mit dem jeweiligen Vertragsschluss nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen eine förmliche öffentlich-rechtliche Verpflichtung vorgenommen wird, wenn öffentliche Aufgaben im Zusammenhang mit der Ausschreibung, Vergabe, Überwachung oder Abrechnung von Privaten wahrgenommen werden sollen. Diese unterliegen dann nach § 11 Abs. 1 Nr. 4 des Strafgesetzbuches wie Beschäftigte des öffentlichen Dienstes den Sonderbestimmungen des Strafrechts hinsichtlich der Korruption.

Regelungen zum Sponsoring

Die Stadt Leverkusen hat mit dem Ziel der Herstellung von Rechtssicherheit und Transparenz „Richtlinien zum Sponsoring“ erlassen, die materielle (ausschließlich schriftlicher Vertrag mit der Bestimmung von Leistung und Gegenleistung, keine Einflussnahme des Sponsors auf Verwaltungsgeschäfte, etc.) und eindeutige Verfahrensregeln enthalten.

4. Fazit

Insgesamt bringt die Stadt Leverkusen deutlich zum Ausdruck, dass sie Korruption ächtet. Dies geschieht vor allem dadurch, dass sie Maßnahmen zur Korruptionsverhütung unabhängig von konkreten Korruptionsfällen und viele Jahre vor Erlass des Korruptionsbekämpfungsgesetzes ergriffen hat und diese kontinuierlich fortentwickelt, offen mit den Strafverfolgungsbehörden und anderen öffentlichen Stellen zusammenarbeitet und bei festgestellten Verfehlungen konsequent agiert.

Nach diesseitiger Auffassung hat sich die Stadt Leverkusen bezüglich der Verwaltung mit allen von der Innenministerkonferenz und von ti aufgezeigten Aspekten qualifiziert auseinandergesetzt und eine Vielzahl der vorgeschlagenen Maßnahmen ergriffen. Wesentlich erscheint es, das vorhandene Problembewusstsein aufrecht zu erhalten, die Maßnahmen in der Praxis tatsächlich permanent umzusetzen und auf

festgestellten Handlungsbedarf – ob im organisatorischer oder persönlicher Hinsicht - zu reagieren.

Selbstverständlich sind weitere Maßnahmen zur Verstärkung der Anti-Korruptionsarbeit vorstellbar: etwa eine Intensivierung der Schulungen, die Einrichtung weiterer Innenrevisionsstellen, der Wiederaufbau einer mobilen Prüfgruppe im Fachbereich Rechnungsprüfung und Beratung, erweiterter Zuständigkeiten einer zentralen Erfassungs- und Koordinationsstelle für Korruption, die Installation einer systematischen Rotation. Ob dies angesichts der Haushaltslage realisierbar, angesichts einer zu gewährleistenden Praktikabilität wünschenswert bzw. angesichts der geringen Zahl bekannt gewordener Korruptionsfälle angemessen ist, erscheint aber fraglich.

Für weitere Rückfragen stehe ich selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Jarzombek, **KfK**