

ART DER BERATUNG

öffentlich

nicht öffentlich

BETREFF

Bericht des Antikorruptionsbeauftragten

SITZUNG (DATUM, Gremium)

13.12.2019 Rat

INHALT DER MITTEILUNG (BERICHTERSTATTER/IN: HERR KRIESEMER)

Nach der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung berichtet der Antikorruptionsbeauftragte jährlich in der zweiten Jahreshälfte dem Rat über seine Tätigkeit.

1. Berichtszeitraum

Die Berichterstattung umfasst den Zeitraum von November 2018 bis Dezember 2019.

2. Grundlage und Aufgaben

Seit 31. Dezember 2013 ist das novellierte Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (KorruptionsbG) in Kraft. Auf dieser Basis arbeiten die Antikorruptionsbeauftragten der Stadt Neuss. Dabei haben sie auf die Einhaltung des Gesetzes, des Runderlasses zur Korruptionsbekämpfung sowie besonderer Vorschriften über Korruptionsbekämpfung und -vermeidung hinzuwirken. Sie sind bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben weisungsfrei.

Zu den Aufgaben gehören insbesondere:

- Beratung der Dienststellenleitung
- Aufklärung, Sensibilisierung und Schulung der Beschäftigten sowie der kommunalen Mandatsträger
- Regelmäßige Durchführung einer Schwachstellen- und Risikoanalyse
- Aufbau eines Berichtswesens
- Beobachtung und Bewertung von Korruptionsanzeichen
- Fortschreibung des Antikorruptionskonzeptes
- Durchführung von Einzelfalluntersuchungen
- Erstellung von Vorlagen nach KorruptionsbG

3. Bundeslagebild des BKA

Das Bundeslagebild Korruption enthält in gestraffter Form die aktuellen Erkenntnisse zu Lage und Entwicklung im Bereich der Korruption. Das Lagebild 2018 ist am 18.10.2019 erschienen und wird in Auszügen hier dargestellt. Datenbasis sind die Fälle der Landeskriminalämter, des Bundeskriminalamtes, der Bundespolizei und des Zollkriminalamtes. Einschränkend muss immer darauf hingewiesen werden, dass es sich bei den Zahlen nicht um die Korruption in Deutschland insgesamt handelt, sondern „nur“ um die den Ermittlungsbehörden durchgeführten Verfahren.

Verfahren, die ohne Einbindung der Ermittlungsbehörden geführt werden, finden in diesem Lagebild keine Berücksichtigung. Im Bereich der Korruptionsstraftaten gehen Fachleute von einem Dunkelfeld von über 95% aus.

Entwicklung der Korruptionsstraftaten (Auszug)

Straftat	2018	2017	+/-	Tendenz
§ 299 StGB Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr	535	1.197	-662	↓
§ 300 StGB besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr	48	128	-80	↓
§ 331 StGB Vorteilsannahme	618	341	+277	↑
§ 332 StGB Bestechlichkeit	994	802	+192	↑
§ 333 StGB Vorteilsgewährung	446	393	+53	↑
§ 334 StGB Bestechung	446	768	-322	↓
§ 335 StGB besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung	633	1.097	-464	↓
§ 108e StGB Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern	8	24	-16	↓

Im Jahr 2018 wurden insgesamt 3.804 Korruptionsstraftaten und 1.607 Begleitdelikte polizeilich registriert. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies einen Rückgang um rund 22%. Damit wurde 2018 die niedrigste Anzahl von verfolgten Korruptionsstraftaten seit fünf Jahren gemeldet.

Die Gesamtzahl der polizeilich registrierten Tatverdächtigen ist im Vergleich zum Vorjahr von 2.939 auf 2.458 gesunken (-16%). Während die Zahl der Geber um 39% auf 924 gesunken ist, muss bei der Zahl der Nehmer ein Anstieg von 8% verzeichnet werden. Der Anteil der Fälle mit dem Zielbereich öffentliche Verwaltung ist im Jahr 2018 um 10 % angestiegen. Im Gegensatz dazu sind die Fallanteile in den Bereichen Politik (-1 %), Wirtschaft (-4 %) und Strafverfolgung/Justiz (-5 %) gesunken. Der Anteil der Amtsträger unter den Nehmern ist weiter gestiegen.

Amtsträger ist, wer nach deutschem Recht Beamter oder Richter ist oder in einem sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis steht. Auch Personen, die dazu bestellt sind, bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle oder in deren Auftrag Aufgaben der öffentlichen Verwaltung unbeschadet der zur Aufgabenerfüllung gewählten Organisationsform wahrzunehmen, werden gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 2c StGB als Amtsträger betrachtet. „Sonstige Stellen“ sind privatrechtliche Organisationsformen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen - z. B. kommunale Betriebe in den Bereichen Ver- und Entsorgung oder Ingenieurbüros, welche Ausschreibungen für staatliche Bauvorhaben durchführen.

Inzwischen sind 78% (2017 noch 73%) der Nehmer Amtsträger. Eine Interpretation dieser Zahlen ist, dass die öffentliche Verwaltung Verdachtsfälle offensiver behandelt. Das BKA weist daher auch selbst darauf hin, dass der hohe Anteil der Amtsträger als Indiz für die Wirksamkeit von Präventionsmaßnahmen in den Behörden gewertet werden kann.

Bevorzugtes Ziel ist bei 75,8% der Geber die Erlangung von behördlichen Genehmigungen und Aufträgen.

4. Organisatorische und personelle Ausstattung

Seit 2012 unterhält die Stadt Neuss das Referat Antikorruption. In diesem Bereich werden neben dem Themenfeld Antikorruption auch die Rechnungskontrolle und die Zentrale Vergabestelle gebündelt. Für die drei Themenbereiche stehen insgesamt sieben Mitarbeitende zur Verfügung.

Für die Erreichbarkeit der Antikorruptionsbeauftragten durch die Mitarbeitenden und die Bürger/innen der Stadt Neuss wurden eine Hotline Antikorruption 02131/90-8888 und eine E-Mail-Adresse antikorrupzion@stadt.neuss.de eingerichtet. Die Hotline gewährt Anonymität, weil keine Nummern im Display erkennbar sind und kann nur von den Antikorruptionsbeauftragten angenommen werden. Die eingehenden Mails auf der E-Mail-Adresse können nur von den beiden Antikorruptionsbeauftragten eingesehen werden.

5. Tätigkeitsbericht

a) Antikorruptionskonzept

Die Aktualisierung und Erläuterung des Antikorruptionskonzeptes ist eine Daueraufgabe. Insbesondere die im Konzept enthaltenen Dienstanweisungen werden regelmäßig überprüft und ggf. angepasst. Im Jahr 2019 wurde die 3. Auflage gefertigt. Das Konzept und die vom Referat Antikorruption ergriffenen Präventionsmaßnahmen wurden durch einen unabhängigen Fachmann geprüft und für gut befunden. Das Antikorruptionskonzept stellt die Präventionsmechanismen dar und ist gleichzeitig ein Kompendium aller in den Bereichen Antikorruption und Vergabe vorhandenen Vorschriften.

b) Umsetzung von Schulung und Sensibilisierung

Seit 2014 setzt die Verwaltung ein Konzept zur Schulung und Sensibilisierung aller Mitarbeitenden der Stadt Neuss um.

2014	188
2015	128
2016	63
2017	562
2018	604
2019	367

Die Schulungs- bzw. Sensibilisierungsveranstaltungen werden durch die Antikorruptionsbeauftragten mit verpflichtender Teilnahme durchgeführt. Es wird darauf geachtet, dass zunächst die Mitarbeitenden und Führungskräfte der Bereiche mit besonderem Gefährdungspotential flächendeckend an diesen Veranstaltungen teilnehmen. Dabei werden folgende Schwerpunkte gesetzt:

- Definitionen
- Erscheinungsformen der Korruption
- Strafrechtliche bzw. rechtliche Einordnung
- Präventionsstrategien
- Erkennen von Korruptionsindikatoren und Umgang mit Korruptionsindikatoren
- Führungsverantwortung und Kontrollmechanismen
- Risiko- und Schwachstellenanalyse
- Antikorruption bei der Stadt Neuss
- Aktuelle Fragestellungen

c) Risiko- und Schwachstellenanalyse

Gem. § 19 Abs. 2 KorruptionsbG sind die öffentlichen Stellen zur Festlegung korruptionsgefährdeter Bereiche und der entsprechenden Arbeitsplätze verpflichtet. Die Präventionsmaßnahmen sind gem. § 19 Abs. 1 KorruptionsbG dem Grad der jeweils gegebenen Korruptionsgefährdung anzupassen.

Bei der Stadt Neuss findet die Festlegung im Rahmen der jährlichen Risiko- und Schwachstellenanalyse statt. Dabei wird zwischen einem „Normalen“ (grün) und einem „Besonderen Gefährdungspotential“ (rot) unterschieden. Die vorgenommene Risiko- und Schwachstelleneinstufung bedeutet nicht, dass gegen die einzelnen Bereiche ein Korruptionsverdacht besteht oder falsch gearbeitet werde. Über die Einstufungen wird nur visualisiert, in welchen Bereichen möglicherweise system- oder aufgabenspezifische Risiken bestehen, die eine besondere Sensibilität erfordern. Das Gefährdungspotential ist umso höher je mehr Risikofaktoren bestehen.

Seit 2018 erfolgt die Gefährdungsbeurteilung bei der Stadt Neuss stellenscharf. Basis der Betrachtung bleibt die Stellenübersicht zum Stellenplan i.V.m. dem Dezernatsverteilungsplan. Für die 1.637 Stellen der Stadt Neuss (Stellen ohne Jobcenter) wurde bei 1.043 ein normales und bei 594 ein besonderes Gefährdungspotential definiert. Das entspricht jetzt einem Anteil von 36,29% der Stellen mit besonderer Gefährdung.

Bei den Stellen mit besonderem Gefährdungspotential werden neben Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen ggf. auch auf die Stelle bzw. den Bereich zugeschnittene spezielle Kompensationsmaßnahmen zum Einsatz kommen.

d) Präventionsmechanismen

Nach dem Ergebnis der Risiko- und Schwachstellenanalyse kommen beispielsweise folgende Präventivmechanismen in Betracht:

- Ausbau des Vier-Augen-Prinzips zum Sechs- bzw. Mehr-Augen-Prinzip
- Änderung in der Ablauf- oder Aufbauorganisation
- Intensivierung der internen Prüfung
- Aufbau eines qualifizierten Controllings
- Regelmäßiger Wechsel in der Zuständigkeitsverteilung
- Aufbau einer Firmendatei und eines städtischen Vergaberegisters

Die Stadt Neuss hat diese Punkte bereits weitgehend umgesetzt. Damit kann zeitnah auf Veränderungen innerhalb der Verwaltung und neuere Erkenntnisse reagiert werden.

e) Beratung

Die Antikorruptionsbeauftragten stehen sowohl für Einzelberatungen von Mitarbeiter/innen der Stadt Neuss als auch zur Beratung einzelner Bereiche zur Verfügung. In Einzelberatungen wird meist die Auslegung bestimmter Anweisungen bzw. die Frage zur „Annahme von Geschenken“ hinterfragt. Die häufigsten Fragestellungen und deren Beantwortung sind in einer sog. FAQ-Liste zusammengefasst. Die Liste steht den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Intranet zur Verfügung. Die Zahl der Beratungsgespräche und Einzelfallprüfungen steigt kontinuierlich an.

Auf Grund der Erfahrungen werden die Antikorruptionsbeauftragten neben der internen Beratung auch bundesweit für Vorträge und bei Beratungen, Schulungen- und Sensibilisierungen anderer Behörden in NRW angefragt.

f) Rechnungskontrolle

Um die Mitarbeitenden zu unterstützen und Schäden für die Stadt Neuss abzuwenden, hat die Verwaltung eine Rechnungskontrolle eingeführt. Zwei Stellen wurden geschaffen, um eine Vor-Ort-Prüfung der tatsächlichen Auftragsabwicklung zu gewährleisten. Dabei kontrollieren sie auf der Basis einer Zahlung der Stadt Neuss an einen Auftragnehmer die Abwicklung. Die Unternehmerleistung wird im Vergleich zur Auftragserteilung vor Ort durchgeführt. Hauptsächlich werden in diesem Zusammenhang Zahlungen mit einem Wert von bis zu 10.000 € (netto) kontrolliert. Leistungen ab 5.000 € sind dem Rechnungsprüfungsamt anzuzeigen und ab 10.000 € vorzulegen. Im Rahmen der Rechnungskontrolle wurden im Berichtszeitraum insgesamt 211 Zahlungsvorgänge nachvollzogen. Problematisch ist, dass die innere Verwaltung einen höheren Dokumentationsstandard hat als dass in den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Fall ist. Aus Sicht des Referats Antikorruption besteht hier noch Handlungsbedarf.

g) Interne Nachforschungen

Den Hinweisen aus der Bevölkerung oder von eigenen Mitarbeitenden wird in jedem Fall nachgegangen. Alle Hinweise, die die Antikorruptionsbeauftragten erhalten, werden absolut vertraulich behandelt. Die Hinweisgeber werden in keinem Fall offengelegt – auch nicht gegenüber dem Bürgermeister. Dies wird durch das Antikorruptionskonzept garantiert.

Nach § 12 KorruptionsbG ist der Bürgermeister verpflichtet, sofern Anhaltspunkte für die Begehung einer der in § 5 Absatz 1 Nummer 1 bezeichneten Straftaten durch eine natürliche Person oder im Zusammenhang mit der Dienstausübung durch eine bei einer öffentlichen Stelle beschäftigten Person darstellen können, den Verdacht dem Landeskriminalamt mitzuteilen. Die Antikorruptionsbeauftragten geben den Verdacht nach Beratung durch das LKA und Rücksprache mit dem Bürgermeister an das LKA weiter. Für die Einleitung von Verfahren und die Durchführung von Ermittlungen sind ausschließlich die Ermittlungsbehörden verantwortlich. Die Stadt Neuss unterstützt die ermittelnden Behörden.

Auf die Dauer von Ermittlungsverfahren oder die Durchführung von Maßnahmen im Verfahren hat die Stadt Neuss keinerlei Einfluss. Ein Verstoß gegen die gesetzliche Vorlagepflicht des § 12 KorruptionsbG oder die Information eventuell Beteiligter (sei es unbeabsichtigt durch eigene Nachforschungen, oder durch einen beauftragten Dritten, bzw. beabsichtigt) könnte zu strafrechtlichen Konsequenzen für den Bürgermeister oder die Antikorruptionsbeauftragten führen.

Die Geltendmachung von Ersatzansprüchen erfolgt i.d.R. nach Abschluss der polizeilichen Ermittlungen. Da die Strafverfolgungsbehörden großen Wert darauflegen, potentielle Zeugen als Erste abschließend zu vernehmen, können interne Nachforschungen erst danach erfolgen. Da die Täter zumeist den der Stadt entstandenen Schaden nicht freiwillig ersetzen, müssen sie zivilrechtlich auf Schadenersatz verklagt werden. Im zivilrechtlichen Verfahren ist ein genauer Nachweis des Schadens zu führen. Allein die Berufung auf die durch die Strafverfolgungsbehörden festgestellten Schäden ist vor den Zivilgerichten nicht ausreichend, selbst wenn strafgerichtliche Urteile bereits vorliegen. Die Stadt Neuss wird über die Einleitung einer Ermittlung und den Ermittlungsstand von den Strafverfolgungsbehörden auch nicht informiert. In zwei laufenden Verfahren ist derzeit die Realisierung von Schadenersatzforderungen offen.

h) Arbeitskreis Erfahrungsaustausch Korruption NRW

Die Antikorruptionsbeauftragten aus großen nordrhein-westfälischen Kommunen treffen sich zweimal jährlich zusammen mit Vertretern des LKA in der Arbeitsgruppe „Erfahrungsaustausch Korruption NRW“. Ziel des Arbeitskreises ist es, über den Austausch von aktuellen Themen, Arbeitsweisen, Ideen und Erfahrungswerten Erkenntnisse für die eigene Arbeit zu gewinnen.

i) Sponsoring

Das Thema Sponsoring öffentlicher Aufgaben durch Unternehmen oder private Dritte gewinnt immer stärker an Bedeutung. Als Finanzierungsinstrument kann Sponsoring der Erhaltung und Verbesserung von Qualität und Quantität kommunaler Verwaltungseinrichtungen und -leistungen dienen. Andererseits liegt das Sponsoring immer wieder in der steuerrechtlichen Betrachtung.

Das Wesen des Sponsorings beruht auf dem Grundprinzip von Leistung und Gegenleistung und der zielbezogenen Zusammenarbeit zwischen Sponsor und Gesponsertem. Hierbei gerät die Werthaltigkeit des vereinbarten Sponsorings in den Fokus.

Bei der Stadt Neuss ist das Sponsoring von der Entstehung bis zum Abschluss des Vertrages schriftlich von der gesponserten Organisationseinheit zu dokumentieren. Die Dokumentation hat stets auch den Abwägungsprozess zwischen den mit dem Sponsoring verbundenen Gefahren und den Möglichkeiten für die Stadt Neuss zu enthalten. Jeder abgeschlossene Sponsoringvertrag ist dem Referat Antikorruption in Kopie zu übersenden. Die Beurteilung der Inhalte, der Vertragsgestaltung, der Rechtmäßigkeit der Kosten und Steuerfragen oder der Werthaltigkeit des Sponsorings obliegt den betroffenen Organisationseinheiten. Hinsichtlich steuerrechtlicher Fragen steht das Referat Beteiligungsmanagement den Dienststellen beratend zur Seite. Die Stadt Neuss veröffentlicht nach der Dienstanweisung Sponsoring jährlich die Leistungen Privater zur Förderung städtischer Tätigkeiten.

Im Jahr 2019 sind städtischen Dienststellen Sach- und Geldleistungen in Höhe von insgesamt 31.560,82 € zugeflossen. Die Bereiche Kultur (90,94%), Integration (5,54%), Wirtschaftsförderung (3,17%) und Städtepartnerschaft (0,35%) profitieren als Sponsoringnehmer. Fast 85% des Sponsorings werden durch die Sparkasse und städtische Tochterunternehmen getragen.

Anlage	Bezeichnung
Rat 120-2019-A	Gefährdungsatlas 2019
Rat 120-2019-B	Übersicht Sponsoring 2019