



Stadt Bielefeld

**Antikorruptionskonzept
(Akk 3)**

(20.11.2018)

Impressum:
Herausgeber:



Stadt Bielefeld
Rechnungsprüfungsamt

Verantwortlich für den Inhalt:
Detlef Linnenbrügger

Redaktion:
Uwe Bekemann

Stand: November 2018

Inhalt

1.	EINLEITUNG.....	2
2.	ANTIKORRUPTIONS-CMS	2
2.1	KULTUR, VERBINDLICHKEIT.....	2
2.2	ZIELE	3
2.3	RISIKEN – LOKALISATION UND BEWERTUNG.....	3
2.4	PROGRAMM	4
2.5	ORGANISATION.....	5
2.6	KOMMUNIKATION.....	5
2.7	KONTROLLE, ÜBERPRÜFUNG DER WIRKSAMKEIT UND VERBESSERUNG.....	6

1. Einleitung

Dies ist das dritte Antikorruptionskonzept für die Stadtverwaltung Bielefeld (Akk 3). Im Unterschied zu seinen Vorgängern sorgt es für eine klare Trennung von strategischem Vorgehen und operativer Umsetzung. Hierzu bedient es sich des Aufbaus eines Compliance Management Systems (CMS). Das Konzept und das dazugehörige Maßnahmenverzeichnis, das das Programm im Rahmen des CMS enthält, bilden die systematische Korruptionsvorbeugung der Stadtverwaltung umfassend ab.

Das Akk 2 aus 2009 geht in diesem Konzept zuzüglich des Maßnahmenverzeichnisses auf und findet inhaltlich insoweit seine Fortsetzung. Da das Akk 1 aus 1999 bereits im Akk 2 aufgegangen war, ergibt sich eine kontinuierliche Entwicklung der systematischen städtischen Antikorruptionsarbeit seit 1999 und über das Jahr 2019 hinaus.

Die konzeptionelle Umstellung ermöglicht eine starke Kürzung des Konzeptes selbst und sorgt auch damit für dessen bessere Lesbarkeit.

Das Antikorruptions-CMS sichert das erreichte städtische Integritätssystem und unterstützt dessen Weiterentwicklung, wodurch seine Zukunftsfähigkeit gefördert wird. Die Ausrichtung an Compliance sorgt dafür, dass Erkenntnisse aus Wissenschaft und Lehre (insbesondere BWL) und der Wirtschaft leichter für die städtische Antikorruptionsarbeit genutzt werden können. Auch kommt sie den Empfehlungen u.a. der Kriminalprävention nach.

2. Antikorruptions-CMS

Das Antikorruptions-CMS orientiert sich am Prüfungsstandard IDW 980 (Prüfungsstandard des Instituts der Wirtschaftsprüfer).

2.1 *Kultur, Verbindlichkeit*

Die Tätigkeit einer Behörde ist ohne eine angemessene und qualifizierte Antikorruptionsarbeit nicht ausreichend organisiert. Deshalb ist die Antikorruption ein unabdingbarer Bestandteil der Verwaltungskultur.

Für alle Bereiche der Stadtverwaltung ist ein rechtskonformes und ethisch-moralisch einwandfreies Handeln und Verhalten, das frei von jedweden der Korruption zuzurechnenden Praktiken ist, eine Selbstverständlichkeit. Alle Bediensteten richten sich nach diesem Grundsatz, unabhängig von ihrer hierarchischen Stellung, ihrem Einsatzbereich und ihren Aufgaben. Verstöße gegen diese Erwartung werden nicht ignoriert oder toleriert, sondern nach Rechtslage angemessen sanktioniert.

Die Stadtverwaltung erwartet von allen Kontaktpartnerinnen und Kontaktpartnern ebenfalls ein rechtskonformes und ethisch-moralisch einwandfreies Handeln und Verhalten und ergreift bei Verstößen in gleicher Weise wie bei Bediensteten die angemessenen Konsequenzen.

Die Stadtverwaltung begreift den Anspruch der ganz überwiegenden Zahl der Bediensteten an die eigene Redlichkeit als die Basis für eine wirksame Korruptionsvorbeugung und fördert die Bereitschaft zur Einhaltung der rechtlichen und ethisch-moralisch korrekten Regeln sowie die persönliche Fähigkeit hierzu.

Angemessene Kontrollen sichern die Einhaltung aller Regeln ab.

2.2 Ziele

Mit dem Antikorruptionskonzept in der Form eines CMS (Antikorruptions-CMS) soll in erster Linie eine Minimierung des Risikos, dass die Stadtverwaltung und einzelne Bedienstete von Korruptionshandlungen betroffen werden, erreicht werden. Insbesondere und konkret sind zu vermeiden bzw. zu verhindern:

- die Vorteilsannahme, die jenseits der Schwelle des sozial akzeptierten Verhaltens strafbar im Sinne des § 331 StGB ist, aber auch in Abhängigkeiten führen kann, auf deren Basis weitere und schwerwiegendere Verfehlungen wie Bestechlichkeit Fuß fassen können;
- die Bestechlichkeit im Sinne des § 332 StGB, die aufgrund des damit verbundenen pflichtwidrigen Verhaltens weitere Regeln und Werte verletzt;
- aktive Handlungen auf der Seite der städtischen Kontaktpartnerinnen und Kontaktpartner, die den strafrechtlichen Geberdelikten der Vorteilsgewährung und der Bestechung zugerechnet werden.

Mit der Vermeidung von Korruption verfolgt die Stadt Bielefeld zudem das Ziel, einen Schutz auch vor den negativen Konsequenzen zu erreichen, die mit ihr verbunden sein oder die in ihrem Umfeld stattfinden können. Hierzu zählen unter anderem:

- Beschränkungen des Wettbewerbs, finanzielle Schäden wie beispielsweise verteuerte Beschaffungen und verteuerte Baumaßnahmen, Defizite in der Qualität der erbrachten Leistung,
- Folgen von Unrechtsentscheidungen (rechtswidrige Begünstigung von Profiteurinnen und Profiteuren, Benachteiligung anderer oder der Allgemeinheit),
- sonstige materielle Schäden wie beispielsweise aufgrund von Vergabebeschwerden und Rückforderungen von Fördermitteln,
- Ansehensverlust, Vertrauensverlust der Stadtverwaltung und ihrer Bediensteten in der Bevölkerung.

Soweit Korruption die Erfüllung der übertragenen fachlichen Aufgaben beeinträchtigen kann, dient das Antikorruptions-CMS auch dem Effizienz- und dem Effektivitätserhalt.

Die Stadt Bielefeld versteht die Vermeidung von Korruption als wichtiges Sekundärziel, das die Stadtverwaltung und die Bediensteten dabei unterstützt, die ihnen obliegenden fachlichen Aufgaben korrekt und bestmöglich zu erfüllen. Es soll ein möglichst optimales Verhältnis der Belange der fachlichen Aufgabenerfüllung und der Antikorruption gefunden werden, so dass in beiden Bereichen die Ziele möglichst optimal erreicht werden. Hierzu werden die Ziele der Antikorruption in allen Bereichen der Stadtverwaltung realistisch eingeschätzt, die Mittel zur Zielerreichung auf deren spezifische Verhältnisse ausgerichtet und nach Bedarf angepasst.

2.3 Risiken – Lokalisation und Bewertung

Das Korruptionsrisiko, also das Risiko eines Auftretens von Korruption und von Schäden durch Korruption, ist abhängig von der Art der zu erfüllenden Fachaufgabe. Es ist damit weder in allen Teilen der Stadtverwaltung noch innerhalb der einzelnen Dienststellen bei der Erfüllung unterschiedlicher Aufgaben gleich. Die systematische Korruptionsprävention ist nur möglich, wenn in allen Arbeitsbereichen Klarheit über die vorhandenen Risiken besteht.

Die Risiken werden nach Gefährdungslagen stellenscharf für alle Bereiche der Stadtverwaltung ermittelt und bewertet. Parallel dazu und in gleicher Weise wird der Präventionsbedarf festgestellt und mit den bereits getroffenen Maßnahmen in Verbindung gesetzt. Die entsprechend durchgeführten Risiko- und Präventionsanalysen sollen zu einer wirksamen und angemessenen Präventionslage für alle Stellen der Stadtverwaltung führen.

Die Ergebnisse dieser Analysen werden im Gefährdungs- und Präventionsatlas der Stadtverwaltung nachgehalten und regelmäßig überprüft. Bei erheblichen organisatorischen Maßnahmen oder vergleichbar bedeutenden Änderungen erfolgt eine Überprüfung auch anlassbezogen. Bei besonders kritischen Geschäftsprozessen wird auch bei weniger bedeutsamen Veränderungen geprüft, ob eine Risiko- und Präventionsanalyse durchzuführen ist.

2.4 Programm

Zur Zielerreichung und auf der Basis der ermittelten und analysierten Risiken werden Maßnahmen umgesetzt, die

- der Korruption vorbeugen,
- kritisches bzw. korruptes Handeln oder Verhalten erkennen lassen und
- zu den jeweils richtigen Reaktionen führen.

Die vor allem in Betracht kommenden Maßnahmen werden in alphabetischer Reihenfolge in einem separaten Maßnahmenverzeichnis zu diesem Konzept beschrieben. Die Maßnahmen sind den Aufgabenfeldern Organisation, Personal, Aufträge und Vergaben sowie Kontaktpartnerinnen und Kontaktpartner/Dritte zugeordnet. Für sie ist angegeben, ob sie – auch nebeneinander – der Prävention, der Kontrolle oder der Repression dienen und wo die Verantwortung zur Umsetzung verortet ist.

Welche dieser Maßnahmen in einem Arbeitsbereich umgesetzt werden, hängt neben der Rechtslage von der Art und der Bedeutung einer Gefährdungslage sowie davon ab, welche Grenzen die störungsfreie Erledigung der übertragenen jeweiligen Fachaufgaben setzen (Eignung und Angemessenheit einer Maßnahme).

Die städtische Korruptionsprävention setzt zuvorderst beim Schutz der Bediensteten an. Es ist insbesondere zu verhindern, dass von außen Korruption in die Stadtverwaltung eingetragen wird, indem Kontaktpartnerinnen und Kontaktpartner entsprechend aktiv werden und Bedienstete als bis dahin passiv Beteiligte pflichtwidrig reagieren.

Die zentralen Maßnahmen zur Vorbeugung sind deshalb die Sensibilisierung, die Information und die Fortbildung der Bediensteten zur Korruption. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei auf die Sachbearbeitungsebene und die erste Führungsebene gerichtet, da dort empirisch die meisten kritischen Situationen auftreten. Hierzu kommt ein Fortbildungskonzept zum Einsatz, das auf eine Qualifizierung der Bediensteten hinwirkt. Alle Bediensteten sollen grundlegende Informationen zur Korruptionsproblematik über ständig verfügbare Quellen und über Veranstaltungen zur Fortbildung erhalten. Der darüber hinaus zu deckende Schulungsbedarf richtet sich nach dem Arbeitsbereich und der Gefährdungslage sowie ggf. einer Führungsverantwortung.

Die Bediensteten sollen mittels eindeutiger Regeln, die ihnen in einer verständlichen Form angeboten werden, jederzeit die Korrektheit des eigenen Verhaltens sicherstellen und überprüfen können.

Im Zuge der angemessenen Sanktion von Verstößen gegen geltendes Recht und ethisch-moralische Regeln wird geprüft, ob strafrechtlich, dienst- und arbeitsrechtlich sowie haftungsrechtlich zu reagieren ist. Soweit Sachverhalte unter das Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW fallen, wird sichergestellt, dass die darin geregelten Schritte erfolgen.

Das Maßnahmenverzeichnis unterliegt der Anpassung, wenn u.a. Veränderungen zur Gesetzeslage, Änderungen in der Aufgabenentwicklung und in der Organisation der Stadtverwaltung oder neue Entwicklungen in den Bereichen Compliance und Antikorruption hierfür den Anlass geben.

2.5 Organisation

Das städtische Compliance-Programm zur Antikorruption ist bereits in der Vergangenheit auf der Basis früherer Antikorruptionskonzepte operativ umgesetzt worden. Das vorliegende Antikorruptions-CMS dient entsprechend dem Erhalt und der Weiterentwicklung der Aufstellung gegen Korruption.

Der Begriff der Organisation umfasst funktional die Gesamtheit aller Regelungen und systematisch alle interdependenten Handlungen, die in arbeitsteiliger Kooperation und Koordination mit dem Ziel Compliance / Antikorruption miteinander verknüpft sind.

Es hängt von der jeweiligen Maßnahme im Rahmen des Programms ab, welche Aufgabenstellungen sich mit ihrer Umsetzung verbinden und welche Verantwortlichkeiten es dabei gibt. Die Organisation des städtischen Compliance-Programms zur Antikorruption ergibt sich in Summe der Umsetzung der Maßnahmen, die im Maßnahmenverzeichnis beschrieben sind.

2.6 Kommunikation

Damit Regeln eingehalten werden können, müssen sie bekannt sein und verstanden werden. Die interne Kommunikation nutzt grundsätzlich alle gegebenen Möglichkeiten, um die Bediensteten zu erreichen. Hierzu zählen insbesondere:

- Informations- und Sensibilisierungsveranstaltungen, Schulungen,
- Beratung auf Anfrage, durch die Antikorruptionsbeauftragte oder den Antikorruptionsbeauftragten auch per Kontaktformular im Intranet bzw. per E-Mail,
- Dienstbesprechungen,
- schriftliche Informationen, z.B. Umläufe und Flyer,
- Intranet inkl. Wiki zur Antikorruption,
- Austausch im Rahmen der Fürsorgepflicht und der Dienst- und Fachaufsicht,
- Erklärungen bei Berufung ins Beamtenverhältnis bzw. Abschluss des Arbeitsvertrages.

Die Bediensteten müssen zudem die Möglichkeit haben, Auffälligkeiten mitzuteilen, ohne dass sie eigene Nachteile befürchten müssen. Zu diesem Zweck können sie sich ohne Einhaltung des Dienstweges an die Antikorruptionsbeauftragte oder den Antikorruptionsbeauftragten wenden. Zugleich können sie hierfür ein Kontaktformular im Intranet nutzen, ohne hierfür ihre Identität preisgeben zu müssen.

Die externe Kommunikation bezieht die konkreten Kontaktpartnerinnen und Kontaktpartner wie auch die Öffentlichkeit allgemein ein. Hierfür werden insbesondere die folgenden Möglichkeiten genutzt:

- Information an einen Vorteil Gebende bei Ablehnung oder Rücksendung eines zugeachteten Vorteils,
- Medienveröffentlichungen (z.B. zur Vermeidung von Vorteilsgewährungen, zur Information über getroffene Präventionsmaßnahmen wie auch, soweit rechtlich möglich, über eventuell aufgetretene Einzelfälle),

- Internet inkl. Auskunft über Kontaktmöglichkeiten zur Antikorruptionsstelle,
- Regelungen in den städtischen allgemeinen Vertragsbedingungen,
- Regelungen in Verträgen,
- Austausch mit Behörden, insbesondere Polizei und Staatsanwaltschaft,
- Informations- und Vortragsveranstaltungen auf Anfrage,
- qualifizierte Verpflichtung nach dem Verpflichtungsgesetz.

2.7 Kontrolle, Überprüfung der Wirksamkeit und Verbesserung

Im Antikorruptions-CMS hat die angemessene Kontrolle die Aufgabe, Regelverstöße zu verhindern, wesentlich zu erschweren oder rechtzeitig erkennen zu lassen. Ihre Wirkung entfaltet sie vor allem wie folgt:

1. Sie hält zum korrekten Handeln und Verhalten an und unterstützt damit intern den Anspruch der Bediensteten auf die eigene Redlichkeit.
2. Zugleich hält sie von einem pflichtwidrigen Handeln oder Verhalten ab, wenn ausnahmsweise eine Bedienstete oder ein Bediensteter ein Interesse an Korruption entwickeln sollte oder eine Kontaktpartnerin/ein Kontaktpartner (z.B. Kundinnen und Kunden/Bürgerinnen und Bürger, Vertragspartnerinnen und Vertragspartner etc.) die Möglichkeit in Erwägung zieht.
3. Sie verhindert Korruption, indem sie bei einer prozessabhängigen Umsetzung ein rechtzeitiges Einwirken ermöglicht.
4. Sie macht Regelverstöße nachgehend erkennbar, so dass sie sanktioniert und nach Möglichkeit für die Zukunft besser vermieden werden können.

Die Kontrolle erfolgt vor allem durch die Dienststellen selbst, durch Vorgesetzte, durch eine ggf. eingerichtete Innenrevision und die Rechnungsprüfung.

Durchgeführte Kontrollen werden dokumentiert, ihre Ergebnisse werden – auch zur Stützung der künftigen Präventivwirkung – sachgerecht kommuniziert.

Konzeption, Angemessenheit, Implementierung und Wirksamkeit des Antikorruptions-CMS werden regelmäßig geprüft. Das separate Maßnahmenverzeichnis wird hierbei einbezogen. Bei der Feststellung von Schwächen und Handlungsbedarfen werden diese zur Verbesserung der Wirksamkeit des Systems aufgegriffen.