

Bericht zur Korruptionsprävention 2011/2012

1 Einführung

Der vorliegende Bericht ist der Dritte in Folge, der nach der Neuausrichtung der Antikorruptionsarbeit im Jahr 2009 gemeinsam von der Ombudsfrau und der Antikorruptionsbeauftragten erstattet wird. Er informiert über die im Zeitraum vom Dezember 2010 bis Juni 2012 geleistete Antikorruptionsarbeit in der Landeshauptstadt Potsdam (LHP), die Veränderungen bei den städtischen Beteiligungen und über die auf die Stadtverordnetenversammlung bezogene Arbeit. Der Bericht zur Korruptionsprävention sollte ausgehend vom Stadtverordnetenbeschluss (DS 07/SVV/0222) jährlich gegenüber dem Hauptausschuss erstattet werden. Bislang war diese Berichterstattung im November/Dezember des Berichtsjahres erfolgt. Die verspätete Berichterstattung für das Jahr 2011 ist im Wesentlichen den sehr knappen Arbeitsressourcen, der intensiven Mitwirkung an der Transparenzkommission und dem Umstand geschuldet, dass Recherchen zur Aufklärung von Hinweisen möglichst zeitnah zu erfolgen haben oder auch dringenden Beratungsbedarfen vorrangig gefolgt werden musste.

Im Einzelnen werden folgende Teilaspekte der Antikorruptionsarbeit vorgestellt:

- Maßnahmen innerhalb der Verwaltung (Punkt 2)
- Präventionsmaßnahmen in den städtischen Beteiligungen (Punkt 3)
- Ehrenrat (Punkt 4)
- Mitwirkung der LHP bei Transparency International Deutschland e.V. (TID) (Punkt 5)
- Ausblick auf die zukünftige Arbeit (Punkt 6)

2 Maßnahmen innerhalb der Verwaltung

Die im Jahr 2010 überarbeitete **Dienstanweisung** trat am 01.04.2011 in Kraft. Neuerungen gegenüber dem bisherigen Dienstrecht betrafen vor allem die Or-

ganisation der Antikorruptionsaufgabe, insbesondere die Aufgaben und Befugnisse der einzelnen Verantwortlichen – wie z. B. der Führungskräfte, der Antikorruptionsbeauftragten und die Abgrenzung der Aufgaben zu denen der Ombudsfrau. Die allgemeinen Mitwirkungspflichten einer/s jeden Mitarbeiterin und Mitarbeiters wurden neu geregelt und damit die bereits 2010 neu eingeführten Zuständigkeiten und Elemente per Dienstanweisung legalisiert. Hinzugekommen war ferner eine Nachweispflicht über Geschenkkannahmen und Einladungen. Erstmals war zum 31.03.2012 der Antikorruptionsbeauftragten mittels standardisierter Vorlagen, Meldung darüber zu erstatten.

Anhand der von den Geschäftsbereichen überlassenen Nachweislisten konnte für das Jahr 2011 eine sachgerechte Beurteilung über die Zulässigkeit von Geschenkkannahmen im Ergebnis bejaht werden. In Zweifelsfragen wurde bereits im Vorfeld häufig Rücksprache mit der Antikorruptionsbeauftragten oder auch in speziellen Fällen mit der Ombudsfrau gehalten. Die Nachweislisten der angenommenen und auch abgelehnten Geschenke 2011 zeigten, dass Mitarbeitern nur vereinzelt Geschenke angeboten werden. So wurde überwiegend Fehlmeldung abgegeben oder Geschenkkannahmen dokumentiert, die als geringwertige Werbe- oder Massenartikel (Kalender, Schokolade) üblicherweise von gewerblichen Firmen verteilt werden. Die Annahme dieser „Pfennigartikel“ ist nach der geltenden Dienstanweisung gestattet; die Möglichkeit, Verwaltungshandeln damit zugunsten des Schenkenden beeinflussen zu wollen, kann in diesen Fällen nicht gesehen werden. In einem Fall allerdings lag die Annahme einer vorsätzlichen Beeinflussung durch einen potenziellen Auftragnehmer sehr nahe. Die Kollegin trat dem Beeinflussungsversuch vorbildlich und sehr resolut entgegen. Der Sachverhalt wurde dem Herrn Oberstaatsanwalt Winter zur Prüfung auf strafrechtliche Relevanz weitergeleitet. Mittlerweile wurden nach Auskunft der zuständigen Staatsanwaltschaft Hamburg daraufhin ca. 200 Ermittlungsverfahren gegen Personen aus der Privatwirtschaft und des öffentlichen Dienstes eingeleitet, die - anders als die Kollegin der LHP – die Angebote annahmen.

In der Umsetzung der Dienstanweisung zeigte sich aber auch, dass die Dienstanweisung punktuell noch zu präzisieren ist. Insbesondere ist die Abgabepflicht von Fehlmeldungen zur Annahme von Geschenken und sonstigen Zuwendungen neu aufzunehmen und eine Differenzierung der Regelungen zur Annahme von Einladungen zu kulturellen und sportlichen Veranstaltungen erforderlich. In diesem Zusammenhang ist auf drei wichtige Publikationen aufmerksam zu machen, die detailliert Korruptionsgefahren bei Einladungen zu Veranstaltungen und bei Geschenkangeboten und den korrekten Umgang damit beschreiben. Zum Thema der Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen liegt seit Dezember 2011 eine neue und sehr hilfreiche Beurteilungshilfe

vor. So hat der Initiativkreis Korruptionsprävention Wirtschaft/Bundesverwaltung einen Frage- und Antwortenkatalog erarbeitet, der vorrangig aus Sicht des Verwaltungsbeschäftigten, aber auch aus Sicht der Wirtschaft die Grenzen zwischen erlaubtem und verbotenem Verhalten aufzeigt. Ferner befasst sich die Juniausgabe 2012 des „Scheinwerfers“ – der Publikation von Transparency International Deutschland e. V. – mit Korruptionsgefahren bei sportlichen Großveranstaltungen und der Leitfaden „Hospitality und Strafrecht“ mit der Annahme von Einladungen zu Sportveranstaltungen. Die drei genannten Dokumente sind im Intranet und Internet hinterlegt.

Neuerungen gegenüber dem bisherigen Dienstrecht betrafen ferner das Sponsoring. Ab Inkrafttreten der Dienstanweisungen stehen nunmehr Regeln und Musterverträge zur Verfügung, mit deren Hilfe die jeweilige Vertragsgestaltung erleichtert sowie Entscheidungsspielräume und -zuständigkeiten verdeutlicht wurden. Der erste Sponsoringbericht der LHP wurde auf Grundlage des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung (DS 10/SVV/0134) am 27. Juni 2011 in öffentlicher Sitzung der Stadtverordnetenversammlung vorgestellt und nach Behandlung im Hauptausschuss im Internet veröffentlicht.

Ein wichtiges Arbeitsthema in der Verwaltung war 2011 ferner die Aktualisierung des **Gefährdungsatlas**. Am Ende einer vorzunehmenden Gefährdungsanalyse gilt es eine stellengenaue Liste der gefährdeten Arbeitsplätze für die Gesamtverwaltung zu entwickeln. Je nach Gefährdungsgrad, der insbesondere durch Befugnisse zur Auftragserteilung, Erteilung behördlicher Genehmigungen (Außenkontakte) bestimmt wird, sind Präventionsmaßnahmen nachzuhalten, die über den Ausbau des internen Kontrollsystems bis hin zur Personalrotation reichen. Die Personalrotation stellt sich subjektiv - für die persönlich Betroffenen - als auch objektiv - aufgrund der Organisationsstruktur – sehr kritisch dar. Im Unterschied zur Personalrotation als Personalentwicklungsmaßnahme, die auf eine Kompetenzanreicherung und vielseitige Verwendung der/des Beschäftigten abzielt, ist die Personalrotation als Instrument der Korruptionsprävention auf die Verhinderung enger Beziehungen gerichtet. Sie wird in diesem Zusammenhang zumeist als Misstrauen der Vorgesetzten gesehen und stößt auf geringe Akzeptanz. Hinzu kommt, dass aufgrund der Herausbildung von Spezialisten- und Expertentum im Zuge der Verwaltungsreform Wissensverlust zu befürchten steht und eine Personalrotation nur in solchen Bereichen der Verwaltung in idealer Weise gelingen kann, deren Stellen vergleichbare Arbeitsinhalte aufweisen. In den übrigen Bereichen wird eine Personalrotation eher nachrangig, d. h. nach anderen Vorkehrungen umzusetzen sein, und nur für besonders gefährdete Arbeitsplätze gelten können.

Im Berichtsjahr startete im Geschäftsbereich Soziales, Jugend, Gesundheit, Ordnung und Umweltschutz ein Pilotprojekt unter Federführung des Innenrevisors. In einem ersten Schritt wird anhand entwickelter Checklisten der jeweilige Gefährdungsgrad der Arbeitsplätze ermittelt. Nach Auswertung des Verfahrens auf Geeignetheit und Aussagekraft ist in 2013 eine Übertragung auf die gesamte Verwaltung vorgesehen.

Fortgeführt wurde 2011 das Thema der Schaffung einer **zentralen Vergabestelle**. In Regie der Geschäftsstelle Stadtentwicklung und Bauen wurde eine Projektgruppe gebildet, in der auch Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter des Servicebereiches Recht und Grundstücksmanagement, des Servicebereiches Verwaltungsmanagement und des Rechnungsprüfungsamtes vertreten waren. Am 29. Juni 2011 und 4. Januar 2012 wurde dem Hauptausschuss Zwischenbericht über den Arbeitsstand und die Vorgehensweise erstattet und das Ergebnis im Bericht über die Optimierung der Vergabeprozesse am 23. Februar bzw. 14. März 2012 dem Rechnungsprüfungs- und Hauptausschuss präsentiert. Danach wird ein zentraler Vergabeservice, dem Beratungs- und Überwachungsaufgaben zukommen, eingerichtet. Zudem wird die Anzahl der Vergabestellen von gegenwärtig 28 Stellen auf insgesamt sechs Vergabestellen reduziert und damit eine wesentliche Konzentrierung erreicht.

Sensibilisierungsschulungen wurden auch in 2011 von der Mitarbeiterschaft gut angenommen. In Zusammenarbeit mit Herrn Kriminaloberkommissar Käppel - Leiter der gemeinsamen Ermittlungsgruppe zwischen LKA Eberswalde und Staatsanwaltschaft Neuruppin – wurden aktuelle Beispiele aus dem Land Brandenburg mit in das Fortbildungsprogramm aufgenommen und insbesondere statistische Auffälligkeiten in Brandenburg gegenüber der Bundesstatistik vermittelt. Insgesamt nutzten ca. 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter diese Schulungsmöglichkeit. Themen, wie die Geschenkkannahme, die Annahme von Einladungen und organisatorische Fragen zur Abgrenzung der Verantwortlichkeit für das Bescheiderteilungs- und Widerspruchsverfahren, spielten für die Teilnehmer der Sensibilisierungsschulungen eine ganz wesentliche Rolle.

3 Präventionsmaßnahmen in den städtischen Beteiligungen

Durch die Einrichtung der Transparenzkommission erhielt die Antikorruptionsarbeit in den kommunalen Unternehmen einen erheblichen Sprung nach vorn, was insbesondere die weitestgehende einheitliche Ausrichtung mit Anspruch auf höchstmögliche Transparenz anbetrifft. Potsdam hat damit einen Sektor der Präventionsarbeit betreten, für den es hinsichtlich des zu stellenden Anspruchs

bundesweit keine Orientierungsvorgaben gibt. Als solcher erstmalig formulierter Anspruch, was gerade kommunale Unternehmen betrifft, kann der Abschlussbericht der Transparenzkommission mit seinen Empfehlungen

- zur Gestaltung des Sponsorings,
- zur Organisation des innerbetrieblichen Compliance,
- zum Zusammenwirken der Unternehmensorgane und
- insbesondere zur Lockerung der Verschwiegenheitspflichten per Änderung der Gesellschaftsverträge, um dem kommunalrechtlichen Öffentlichkeitsprinzip Rechnung zu tragen,

gelten. Die bislang schon in den einzelnen Unternehmen bestehenden Präventionsmaßnahmen, wie z. B. für die Bereiche Sponsoring oder Compliance, wurden bereits während der Kommissionsarbeit weiterentwickelt. Zu den Details bezüglich der Umsetzungsschritte informierte der Oberbürgermeister in der Hauptausschusssitzung am 08.02.2012. Danach ist zu den einzelnen Themenschwerpunkten eine abschließende Behandlung in der Stadtverordnetenversammlung noch in 2012 vorgesehen.

Hinsichtlich der Koordinierung der Antikorruptionsarbeit zwischen den Unternehmen und der Stadt ist für das kommende Jahr beabsichtigt, ein Berichtswesen in den Unternehmen aufzubauen, um die einzelnen Unternehmensinformationen zu bündeln und in den Gesamtbericht der LHP über die Antikorruptionsarbeit zu integrieren. Gemeinsam mit den Unternehmen und der Ombudsfrau, die mittlerweile von der Klinikum Ernst von Bergmann gemeinnützige GmbH, der PRO POTSDAM GmbH und der Stadtwerke Potsdam GmbH mit der Hinweisentgegennahme beauftragt wurde, ist die Entwicklung eines einheitlichen und an die Gegebenheiten des Gesellschaftsrechts angepassten Verfahrens zur Hinweisbearbeitung vorgesehen.

4 Ehrenrat

Bereits im Jahr 2010 – kurz nach Beschlussfassung über den Ehrenkodex - hatten 46 der insgesamt 57 Stadtverordneten (einschließlich des Oberbürgermeisters) die Selbstverpflichtungserklärung unterzeichnet und damit ihren Willen bekundet, durch umfassende Informationen Entscheidungsprozesse für jedermann transparent zu machen. Mittlerweile, d. h. bis zum Juni 2012, hatten weitere sechs Stadtverordnete diese Erklärung abgegeben, wobei aufgrund von zwischenzeitlichen, aktuellen Mandatswechseln an zwei – nunmehr neuen - Stadtverordneten die Bitte um Unterzeichnung erst noch heranzutragen ist. Lediglich fünf Stadtverordnete haben auf das Ersuchen zur Erklärungsabgabe nicht reagiert. Die Abgabe dieser Erklärung stellte zwar eine wesentliche Bei-

trittsbedingung zu Transparency International Deutschland e. V. dar, dennoch steht es im freien Ermessen eines jeden Stadtverordneten, diesem Transparenzgebot auch persönlich zu folgen.

Der Ehrenrat, dem Beratungs- bzw. Überwachungsaufgaben hinsichtlich der Einhaltung des Ehrenkodex zukommen, tagte nach seiner konstituierenden Sitzung zweimal im Berichtsjahr 2011. Er befasste sich z. T. mit Fragen der künftigen Arbeitsweise (z. B. Sanktionsmaßnahmen) und insbesondere mit Befangenheitssituationen und dem Umgang damit.

5 Mitwirkung bei Transparency International Deutschland e. V.

Die Zusammenarbeit mit Vertretern von Transparency International Deutschland e. V. hat sich 2011 sehr bewährt. Die Stadt partizipierte in besonderer Weise von der Mitgliedschaft und dem Engagement seiner Mitglieder, indem Frau Löhr, die in der Arbeitsgruppe „Kommunen“ mitwirkt, und mit dem Vorstandsmitglied Herrn Bäumel, der bei Transparency International Deutschland e. V. mit der „Politiksäule“ betraut ist, die Stadt in dem schwierigen Gestaltungsprozess zur Erarbeitung von Transparenzregeln in städtischen Unternehmen begleiteten und die Ergebnisse der Transparenzkommission maßgeblich beeinflussten. In aller größter Anerkennung vor diesem ehrenamtlichen Engagement und dem - trotz der teilweise spannungsreichen Auseinandersetzungen - nicht nachlassenden Einsatz möchten wir uns herzlich bei Frau Löhr und Herrn Bäumel bedanken.

Als besondere Anerkennung der Potsdamer Bemühungen zur Schaffung eines geeigneten Präventionsmodells seitens Transparency International Deutschland e. V. sind wohl drei Veranstaltungen unterschiedlichster Art zu sehen:

- So war die LHP auf Anregung von Transparency International Deutschland e. V. gebeten worden, aus Anlass einer Veranstaltung des Deutschen Institutes für Urbanistik zum Thema „Korruptionsprävention im Rathaus“ im April 2011 das Potsdamer Präventionsmodell vor Teilnehmern aus der öffentlichen Kommunal-, Landes- bzw. Bundesverwaltung vorzustellen.
- Ebenfalls im April folgte eine Einladung zu einer Live-Diskussionssendung in der Reihe „Länderzeit“ des Deutschlandfunks zum Thema „Schmierer, Mauscherler, Klüngler – Neue Fälle von Korruptionsverdacht – nicht nur in NRW“.

- Von außergewöhnlichster Bedeutung im Rahmen der Präventionsarbeit war allerdings der Empfang einer hochrangigen Regierungsdelegation aus Kenia unter Leitung des stellvertretenden Premierministers und Ministers für kommunale und regionale Angelegenheiten S.E. Herr Wycliffe Musalia Mudavadi am 17.03.2011. Begleitet von Transparency International Deutschland e. V. – u. a. Herrn Dr. Homburg - weilte die Delegation insgesamt 6 Tage in Deutschland und war im Rahmen des Delegations-themas „Die neue Verfassung – Theorie und Praxis“ auch an der Vorstellung eines kommunalen Organisationsmodells zur Bekämpfung der Korruption interessiert. Auf Vorschlag des Vorstandes von Transparency International Deutschland e. V. war Potsdam - als damals neuste Mitgliedsstadt - für diese Vorstellung auserwählt worden, was - wie uns vermittelt wurde - nicht (nur) an der räumlichen Nähe zu Berlin lag. In Zusammenwirken mit dem Auswärtigen Amt organisierte die LHP eine Veranstaltung, die nach offizieller Begrüßung der Delegationsteilnehmer durch Herrn Klipp unter Leitung des Vorsitzenden der Stadtverordnetenversammlung Herrn Schüler stand. Beide Seiten erhielten neue Eindrücke über die doch sehr ungleichen Konfrontationsausmaße der Korruption in Kenia bzw. Deutschland und es entwickelte sich ein lebhafter Meinungsaustausch. An dieser Stelle möchten wir unseren herzlichen Dank insbesondere an Herrn Schüler aussprechen, der nicht nur die LHP formal repräsentierte, sondern auf Bitten der Delegationsteilnehmer sehr detailliert und praxisnah u. a. die Rolle und rechtliche Stellung der Mandatsträger darlegte.

6 Welches sind die nächsten Arbeitsschritte?

Die Mitglieder des Arbeitskreises Antikorruption haben sich im März 2012 zu künftigen Vorhaben der Antikorruptionsarbeit verständigt. Als wichtigstes und sehr arbeitsumfangreiches Vorhaben ab 2013 ist insbesondere die Erarbeitung des Gefährdungsatlas zu nennen. Aus Erfahrungen anderer Städte ist für eine Stadt der Größe Potsdams mit einer Zeit von drei bis fünf Jahren bis zur Vorlage eines Gefährdungsatlas zu rechnen.

Daneben wurde verabredet, das Thema der Antikorruption in den Ausbildungsplan der Stadtverwaltung mit aufzunehmen, die Dienstanweisung punktuell zu ergänzen und dem Ehrenrat Handlungsempfehlungen zur Annahme von Geschenken, zum Umgang mit Einladungen und zur Befangenheitssituation zu geben. Fortgesetzt werden ebenso die Themen Nebenverdienste und etwaige

Abführungspflichten sowie zentrale Vergabestelle. Ein neues Thema stellt die Frage nach der Veröffentlichung von Zuwendungen dar. Vor dem Hintergrund das Potsdamer Verwaltungshandeln so transparent wie möglich zu gestalten, wird derzeit erwogen, ob in Anlehnung an die Veröffentlichung von erhaltenen Sponsoringleistungen auch die von der LHP vergebenen Zuwendungen (z. B. Projektförderung) künftig jährlich veröffentlicht werden sollten. Hierzu gibt es zumindest ein näher bekanntes Praxisbeispiel aus dem Bezirksamt Spandau. Die interne Meinungsbildung steht allerdings noch aus.

Ferner ist der Aufbau eines turnusmäßigen, internen Berichtswesens über die Umsetzung der Dienstanweisung vorgesehen. Insbesondere gilt es, aus den Fach- und Geschäftsbereichen Informationen über die Belehrung neu eingestellter Mitarbeiter bei Dienstantritt, über Personalrotationen oder Hinderungsgründe, erkannte Schwachstellen bisheriger Strukturen, Verfahrensabläufe und Handlungsbedarfe zu erhalten.

Ebenso ist das Berichtswesen zwischen den Unternehmen und der Stadt aufzubauen und eine Basis für einen Meinungs- und Erfahrungsaustausch zu schaffen.

Resümee:

Insgesamt stellt sich jetzt schon die Einrichtung der dargestellten Organisation der Korruptionsbekämpfung als Erfolg dar. Sowohl von Seiten der Bevölkerung, der Presse und als auch der Mitarbeiterschaft des Hauses wird die Institution der Korruptionsbekämpfung ernst genommen und als Instrument genutzt, fehlerhaftes Verwaltungshandeln, das durch eigennützige Motive der betreffenden Amtspersonen motiviert erscheint, zum Gegenstand einer Untersuchung zu machen. Dies stärkt insgesamt die Bemühungen der LHP, jegliches Verwaltungshandeln stets als Ergebnis rechtmäßigen und uneigennütigen Verhaltens der Amtsinhaber zu Gunsten des Allgemeinwohls zu verstehen.

gez. Schaefer

Elke Schaefer
Ombudsfrau

gez. Rademacher

Petra Rademacher
Antikorruptionsbeauftragte