

Beschlussvorlage

öffentlich

Drucksachenummer

VO/22/18884/16

Zuständig

Amt für Organisation und
Personalentwicklung

Berichterstattung

Personal- und Verwaltungsreferent Dr. Veit
Oberbürgermeisterin Maltz-Schwarzfischer

**Gegenstand: Bericht des Antikorruptionsbeauftragten der Stadt Regensburg für
das Jahr 2021**

Beratungsfolge

Datum

Gremium

TOP-Nr.

28.04.2022

Stadtrat der Stadt Regensburg

Beschlussvorschlag:

Der Stadtrat beschließt:

Der Bericht des Antikorruptionsbeauftragten der Stadt Regensburg für das Jahr 2021 wird
zur Kenntnis genommen.

Sachverhalt:

1. Berichterstattung und Berichtszeitraum

Der Stadtrat hat mit Beschluss vom 28.11.2017 die Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption bei der Stadt Regensburg (Korruptionsbekämpfungsrichtlinie) fortgeschrieben und dabei festgelegt, dass der/die Antikorruptionsbeauftragte dem Stadtrat einmal jährlich berichtet (Drucksache Nr. VO/17/13786/16). Der letzte Bericht erfolgte am 20.02.2020 (Drucksache Nr. VO/20/16427/16).

Der vorliegende Bericht erstreckt sich über den Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.2021. Es ist seit dem Jahr 2017 üblich, jeweils im ersten Quartal des Folgejahres über das Vorjahr zu berichten, da durch diesen Berichtszeitpunkt der zeitliche Zusammenhang zum Ablauf der Amtszeit des Stadtrates gewahrt bleibt. Dass der Bericht heuer erst im zweiten Quartal erfolgt ist dem Umstand geschuldet, dass aufgrund der angespannten Infektionslage im ersten Quartal nur solche Tagesordnungspunkte zur Beschlussfassung vorgelegt wurden, die in zeitlicher Hinsicht keinen Aufschub duldeten.

Seit 01.05.2015 ist der Leiter des Amtes für Organisation und Personalentwicklung, Herr Leitender Verwaltungsdirektor Thomas **Fischer**, zum Antikorruptionsbeauftragten bestellt (Beschluss des Stadtrates vom 30.04.2015, Drucksache Nr. VO/15/10888/16). Die Bestellung des Antikorruptionsbeauftragten endete mit Ablauf der Amtszeit des Stadtrates, also mit Ablauf des 30.04.2020. Danach führte er die Aufgabe bis zur Neubestellung oder Bestellung eines neuen / einer neuen Antikorruptionsbeauftragten durch den neu konstituierten Stadtrat weiter. Am 25.02.2021 wurde Herr Fischer erneut zum Antikorruptionsbeauftragten bestellt. Die Bestellung endet am 30.04.2026 (vgl. Drucksache Nr. VO/20/17476/16).

2. Allgemeine Informationen zur Korruptionslage

2.1 Korruptionswahrnehmungsindex

Transparency International (TI) veröffentlicht jährlich den Korruptionswahrnehmungsindex (Corruption Perceptions Index, CPI). Dieser Index misst die in Wirtschaft, Politik und Verwaltung wahrgenommene Korruption auf der Grundlage verschiedener Expertenbefragungen.

Für den CPI 2021, der am 25.01.2022 veröffentlicht wurde, sind wieder 180 Länder untersucht worden. Auf einer Skala von 0 (hohes Maß an wahrgenommener Korruption- sehr korrupt) bis 100 (keine wahrgenommene Korruption – sehr integer) erreicht die Bundesrepublik Deutschland mit 80 Punkten den gleichen Wert wie in den Vorjahren. Im weltweiten Ranking liegt sie damit auf Rang 10. Der weltweite Durchschnitt des CPI-Wertes liegt bei 43 Punkten.

Speziell bezogen auf das Abschneiden der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich stellt TI fest, dass sich die Punktzahl seit sechs Jahren nicht mehr verbessert hat. Handlungsbedarf für den Gesetzgeber habe u. a. die „Maskenaffäre“ aufgezeigt. Das Gesetz gegen Abgeordnetenbestechung müsse „*dringend nachgeschärft werden*“. Es könne nicht sein, dass für Beamte schärfere Regeln gelten als für Abgeordnete. Diese Situation schüre Politikverdrossenheit.

Ehrenamtliche Stadtratsmitglieder sind zwar im verfassungsrechtlichen Sinn keine Abgeordneten, unterfallen aber gleichwohl der strafrechtlichen Regelung der Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB).

2.2 Bundeslagebild Korruption

Das Bundeskriminalamt veröffentlicht regelmäßig – zuletzt im Oktober 2021 für das Berichtsjahr 2020 - das Bundeslagebild Korruption. Es enthält in gestraffter Form die aktuellen Erkenntnisse zu Lage und Entwicklung im Bereich der Korruption.

Im Wesentlichen werden folgende Straftaten als Korruptionsstraftaten betrachtet:

§ 108 b StGB – Wählerbestechung

§ 108 e StGB – Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern

§ 299 StGB – Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr

§ 299 a StGB – Bestechlichkeit im Gesundheitswesen

§ 299 b StGB – Bestechung im Gesundheitswesen

§ 300 StGB – Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung im Gesundheitswesen

§ 331 StGB – Vorteilsannahme

§ 332 StGB – Bestechlichkeit

§ 333 StGB – Vorteilsgewährung

§ 334 StGB – Bestechung

§ 335 StGB – Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung

Im Jahr 2020 wurden bundesweit insgesamt 5.510 Korruptionsstraftaten polizeilich registriert, was gegenüber dem Vorjahr einen leichten Zuwachs um 1,5 % bedeutet.

Ermittelt wurde insgesamt gegen 2.171 Tatverdächtige, davon gegen 1.191 als sog. „Geber“, d. h. Vorteilsgewährende bzw. Bestechende, und gegen 990 als sog. „Nehmer“, d. h. Vorteilsnehmer bzw. Bestochene. 71 % der Nehmer waren Amtsträger i. S. v. § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB, also Beamtinnen/Beamte, Richterinnen/Richter, Personen, die in einem sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis stehen oder sonst dazu bestellt sind, bei einer Behörde oder einer sonstigen Stelle Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass bestimmte Korruptionsdelikte – namentlich die §§ 331, 332 und 335 StGB – als Sonderdelikte tatbestandsmäßig ausschließlich auf Amtsträger beschränkt sind und deshalb nur von diesen verwirklicht werden können.

Die Erlangung behördlicher Genehmigungen ist mit 53,8 % der Fälle die häufigste Art der Vorteile auf Geberseite, wobei gegenüber den Vorjahren (2018: 18,5 % - 2019: 42,1 %) ein weiterer Anstieg zu verzeichnen ist. Danach folgen die Erlangung von Aufträgen mit 17,7 % (2019: 25,5 % - 2018: 48,8 %) und die sonstigen Wettbewerbsvorteile mit 13,9 % (2019: 8,5 %- 2018: 6,0 %).

Bevorzugter Zielbereich von Gebern ist mit 50,6 % der Fälle unverändert die allgemeine öffentliche Verwaltung. Die Wirtschaft steht mit 33,2 % weiterhin an zweiter Stelle der bevorzugten Zielbereiche.

Bargeld ragt mit einem Anteil von 69,8 % (Vorjahr 11,6 %) als häufigste Art der Vorteile auf der Nehmerseite heraus. Die Teilnahme an Veranstaltungen stellte im Berichtsjahr 2019 noch die stärkste Vorteilsart dar und fällt von 75,0 % auf 5,8 % auf den vierten Rang im Berichtsjahr 2020. Dazwischen rangieren die kostenlose Bewirtung/ Einladungen zu Feierlichkeiten mit 9,1 % (Vorjahr 0,5 %) und sonstige monetäre Vorteile mit 7,2 % (Vorjahr 5,6 %).

Verfahrensursprung waren in 31,4 % der Fälle Hinweise (bekannte Hinweisgeber 16 % und anonyme Hinweise 15,4 %). Polizeiliche Ermittlungen waren es in 22,1 % der Fälle, Ermittlungen und Hinweise anderer Behörden in 22,3 % der Fälle. 16,3 % der Fälle gingen von Hinweisen betroffener Stellen aus.

3. Fortgang der sog. Regensburger Parteispendenaffäre

3.1 Urteil des Landgerichts Regensburg vom 11.05.2021

(Strafverfahren gegen Herrn Christian Schlegl, Stadtratsmitglied bis 30.04.2020)

Das Landgericht Regensburg verlautbarte mit Pressemitteilung 06/2021 vom 11.05.2021 folgendes (Auszug):

„Die Richter der 7. Strafkammer sahen es als erwiesen an, dass der Angeklagte während des Kommunalwahlkampfes 2014 Beihilfe zur Steuerhinterziehung im Zusammenhang mit der Verschleierung der Übernahme von Agenturrechnungen durch den Bauunternehmer Thomas D. und der privaten Verwendung von Wahlkampfmitteln geleistet hatte. Christian Schlegl wurde deshalb zu einer Gesamtgeldstrafe von 200 Tagessätzen zu je 100 Euro verurteilt. Von dem Vorwurf, sich in Bezug auf Wahlkampfspenden freiberuflich tätiger Strohleute des Bauunternehmers Thomas D. in strafbarer Weise an weiteren Steuerhinterziehungen beteiligt zu haben, sprach das Gericht den Angeklagten dagegen ebenso frei, wie von der Anschuldigung, im Prozess gegen Joachim Wolbergs vor der 6. Strafkammer uneidlich falsch ausgesagt zu haben.“

Da ehrenamtliche Stadtratsmitglieder nicht als Amtsträger im Sinn des § 11 StGB zu betrachten sind, standen Korruptionsstraftaten im Amt wie Vorteilsannahme (§ 331 StGB) oder Bestechlichkeit (§ 332 StGB) von vorneherein nicht in Betracht.

3.2 Urteil des Landgerichts Regensburg vom 11.11.2021

(Strafverfahren gegen Herrn Dr. Franz Rieger, MdL, Stadtratsmitglied bis 30.04.2020)

Das Landgericht Regensburg verlautbarte mit Pressemitteilung 08/2021 vom 11.11.2021 folgendes (Auszug):

„Die Richter der 6. Wirtschaftsstrafkammer sahen es als erwiesen an, dass der Angeklagte den Unternehmer aus der Baubranche Thomas D. bei der Einwerbung von Wahlkampfspendenanlässlich seiner Kandidatur für den Bayerischen Landtag im Jahr 2013 erpresst und ihm im Zusammenhang mit der Verschleierung der Übernahme von Agenturrechnungen Beihilfe zur Steuerhinterziehung in zwei Fällen geleistet hatte. Dr. Franz Rieger wurde deshalb zu einer Geldstrafe von 300 Tagessätzen zu je 400 Euro verurteilt.“

Dem Vernehmen nach hat Herr Dr. Rieger gegen das Urteil Revision beim Bundesgerichtshof eingelegt.

Auch in diesem Fall gilt, dass ehrenamtliche Stadtratsmitglieder nicht als Amtsträger im Sinn des § 11 StGB zu betrachten sind und Korruptionsstraftaten im Amt wie Vorteilsannahme (§ 331 StGB) oder Bestechlichkeit (§ 332 StGB) von vorneherein nicht in Betracht standen.

3.3 Urteil des Bundesgerichtshofs vom 04.11.2021 – 6 StR 12/20

(u. a. Revisionen des früheren Oberbürgermeisters Joachim Wolbergs gegen die Urteile des Landgerichts Regensburg vom 04.07.2019 und vom 17.06.2020)

Der Bundesgerichtshof verlautbarte mit Pressemitteilung Nr. 203/2021 folgendes (Auszug):

„Der 6. Strafsenat des Bundesgerichtshofs hat auf die Revisionen der Staatsanwaltschaft Regensburg das erste Urteil des Landgerichts Regensburg in weiten Teilen aufgehoben. Der rechtliche Ausgangspunkt des Landgerichts, der Angeklagte Wo. habe sich vor seiner Wahl zum Oberbürgermeister noch nicht zu rechtswidrigen Diensthandlungen für die Zeit nach seiner Wahl bereiterklären können, ist nicht tragfähig. Das Landgericht hat insoweit nicht ausreichend berücksichtigt, dass der Angeklagte auch schon vor der Kommunalwahl wegen seiner Stellung als 3. Bürgermeister der Stadt Regensburg in einer gehobenen Pflichtenposition stand, die es ihm untersagte, im Zusammenhang mit seinem Amt Vorteile anzunehmen. [...] Aus diesem Grund waren die (Teil-)Freisprüche im Zusammenhang mit Spenden an den SPD-Ortsverein vor der Kommunalwahl sowie mit den gewährten sonstigen Vergünstigungen aufzuheben. Ebenfalls keinen Bestand konnte der von Strafe absehende Rechtsfolgenausspruch des landgerichtlichen Urteils haben, weil das Tatgericht zu dessen Begründung nicht berücksichtigungsfähige Umstände herangezogen hat. [...] Die Revisionen gegen das zweite Urteil des Regensburger Landgerichts blieben hingegen ohne Erfolg.“

Das nunmehr neu zu verhandelnde Strafverfahren wurde an das Landgericht in München verwiesen.

Dem Vernehmen nach hat Herr Wolbergs gegen das Revisionsurteil Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht eingelegt, was allerdings keine Auswirkungen auf dessen Rechtskraft hat.

Anhaltspunkte auf doloses Verhalten von Bediensteten der Stadtverwaltung sind – soweit bekannt – in keinem der Strafverfahren zutage getreten. Unter präventiven Gesichtspunkten ist aus alledem deshalb in erster Linie die Erkenntnis zu ziehen, dass es wichtig ist, die Angehörigen des öffentlichen Dienstes für ihre besondere Stellung, insbesondere die strafrechtliche Amtsträgereigenschaft und nicht zuletzt die persönlichen Risiken, die daraus entstehen können, zu sensibilisieren.

- 3.4 Wie schon in den Vorjahren ist anzumerken, dass der Antikorruptionsbeauftragte keine verwaltungsinterne Ermittlungs- oder Aufsichtsbehörde ist. Er hat Hinweise auf Korruptionsverdacht entgegenzunehmen und auf Plausibilität zu prüfen. Gleiches gilt für den Ombudsmann. Weder beim Antikorruptionsbeauftragten direkt noch über den Ombudsmann zugegangen lagen oder liegen Hinweise vor, die in Zusammenhang mit den Sachverhalten stehen, die Gegenstand der sog. Regensburger Parteispendenaffäre sind.

4. Tätigkeitsbericht

4.1 Arbeitsgruppe Antikorruption

Die Arbeitsgruppe Antikorruption unter dem Vorsitz des Personal- und Verwaltungsreferenten wird nach Nr. 3.3 der Korruptionsbekämpfungsrichtlinien mindestens einmal jährlich einberufen.

Im Jahr 2021 fanden zwei Sitzungen statt. Es wurden folgende Tagesordnungspunkte behandelt:

Sitzung am 05.08.2021

- Bericht des Ombudsmanns und des Antikorruptionsbeauftragten
- Aktueller Sachstand zur Einführung eines E-Learningprogramms
- Informationen zu geplanten Schwachstellenanalysen
- Informationen zu geplanten Schulungen
- Beratung über Anpassungen der Vergabedienstanweisung

Sitzung am 16.12.2021

- Bericht des Ombudsmanns und des Antikorruptionsbeauftragten
- Aktueller Sachstand zur Einführung eines E-Learningprogramms
- Informationen zu geplanten Schwachstellenanalysen
- Weitere Planungen

4.2 Hinweislage

Beim Antikorruptionsbeauftragten sind im Jahr 2021 zwei Hinweise eingegangen:

- Ein Hinweis steht im Zusammenhang mit dem geplanten Bezug eines neuen Dienstgebäudes der Stadtverwaltung. Da dieses Gebäude im Eigentum einer Bank steht, befürchtet man eine mögliche Beeinflussung der dienstlichen Tätigkeit. Anhaltspunkte für ein Tätigwerden ergaben sich nicht, da eine Gefährdungslage hier objektiv nicht erkennbar ist. Eine Kontaktaufnahme mit dem Hinweisgeber/der Hinweisgeberin zur Plausibilisierung war nicht möglich, da der Hinweis anonym ergangen ist. Der Ombudsmann hatte den Hinweis ebenfalls erhalten (s. dazu unten).
- Der zweite Hinweis steht im Zusammenhang mit der Besetzung eines rechtlich vorgeschriebenen Expertengremiums. Der externe Hinweisgeber benennt weder einen konkreten Korruptionsverdacht noch trägt er Tatsachen vor, die einen solchen ersichtlich machen. Seine Schreiben enthalten Andeutungen, Vermutungen, Unterstellungen und persönliche Wertungen, die einer Plausibilitätsprüfung nicht zugänglich sind. Der Hinweis wurde jedoch zum Anlass genommen, den zu Grunde liegenden Geschäftsprozess gemeinsam mit der verantwortlichen Dienststelle einer näheren Betrachtung zu unterziehen, was zum Zeitpunkt der Berichterstattung noch nicht abgeschlossen war.

Beim Ombudsmann stellte sich die Hinweislage im Jahr 2021 wie folgt dar:

- Der Hinweis im Zusammenhang mit dem geplanten Bezug eines neuen Dienstgebäudes wird von ihm nicht anders beurteilt als vom Antikorruptionsbeauftragten.
- Bei einem weiteren Hinweis wurde zur Sachverhaltsplausibilisierung Kontakt mit dem Antikorruptionsbeauftragten aufgenommen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Ombudsmann als sog. „sicherer Kanal“ Informationen und Hinweise im Rahmen der anwaltlichen Verschwiegenheitspflicht streng vertraulich entgegennimmt. Ob der Ombudsmann im Jahr 2021 keine weiteren Hinweise erhalten hat, oder ob er Hinweise erhalten hat, bezüglich derer er nicht von der Verschwiegenheitspflicht entbunden wurde, ist folglich nicht bekannt.

4.3 Schulung der Beschäftigten

Ein wesentliches Aufgabenfeld des Antikorruptionsbeauftragten ist es, Schulungsmaßnahmen zur Sensibilisierung der Mitarbeiter/innen zu initiieren und durchzuführen. Das Schulungsangebot wurde deshalb kontinuierlich ausgebaut und als Daueraufgabe etabliert. Neu im Jahr 2021 ist eine speziell für Führungskräfte konzipierte Maßnahme, die verstetigt werden soll.

Wie bereits im Vorjahr war die Situation von der Corona-Pandemie geprägt. Die weitgehende Reduzierung vermeidbarer sozialer Kontakte führte auch bei den Schulungen zur Korruptionsprävention zu erheblichen Einschränkungen. Bereits geplante und terminierte Veranstaltungen mussten aufgeschoben bzw. abgesagt werden.

Gleichwohl konnten im Jahr 2021 die folgenden Veranstaltungen durchgeführt werden, durch die immerhin insgesamt 91 Beschäftigte erreicht wurden:

Bezeichnung	Termin	Teilnehmer
Einführungsseminar für Beamtenanwärter/innen,	01.09.2021	38
Auszubildende und dual Studierende	02.09.2021	42
Korruptionsprävention für Führungskräfte (neu)	11.11.2020	11
Gesamtzahl Teilnehmer/innen		91

Eine coronabedingt verschobene Grundlagenschulung wurde inzwischen als Onlineveranstaltung umgestaltet und Anfang 2022 nachgeholt.

4.4 Korruptionsprävention durch E-Learning

Die im Jahr 2020 durchgeführte Ausschreibung zur Einführung eines E-Learningprogramms zur Korruptionsprävention hatte kein geeignetes Angebot erbracht.

Das Pflichtenheft wurde im Rahmen des luK-Projekts überarbeitet und es erfolgte Mitte 2021 eine erneute Ausschreibung. Von sechs Angeboten erfüllten grundsätzlich nur drei die geforderten Kriterien. Das Produkt des günstigsten Anbieters wurde im vierten Quartal in einer Testphase erprobt, hat sich jedoch als nicht geeignet erwiesen, insbesondere weil es nicht oder nur mit erheblichem zusätzlichem Aufwand an die rechtlichen Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen und die

örtlichen Regelungen der Stadt Regensburg im Besonderen hätte angepasst werden können.

Da das zweitgünstigste Verfahren Anfang 2022 als geeignet bewertet werden konnte, steht nach dessen Beschaffung zu erwarten, dass die Implementierung im Jahr 2022 vollzogen werden kann.

4.5 Schwachstellenanalysen

Schwachstellenanalysen sind als Präsenzveranstaltungen mit Workshopcharakter unter externer Moderation und Beratung konzipiert. Geeignete externe Kooperationspartner für die Durchführung in digitalen Formaten konnten nicht ausfindig gemacht werden.

Im November 2021 konnte in Kooperation mit dem Institut für Korruptionsprävention unter Leitung von Herrn Prof. Dr. Carsten Stark (Hochschule Hof) vor Ort eine Schwachstellenanalyse bezogen auf den Geschäftsprozess Grundstücksverkehr durchgeführt werden. Die Dokumentation der Ergebnisse war zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch nicht abgeschlossen. Sie wird in der Arbeitsgruppe Antikorruption behandelt.

Eine ebenfalls für November 2021 terminierte Schwachstellenanalyse beim Tiefbauamt musste wegen Erkrankung des Projektleiters beim Institut für Korruptionsprävention kurzfristig abgesagt werden. Sie wird im Jahr 2022 nachgeholt.

4.6 Angestrebte Mitgliedschaft bei Transparency International (TI)

TI ist eine zivilgesellschaftliche Organisation und strebt als „Koalitionspartner gegen Korruption“ Bündnisse mit anderen Akteuren an, die sich in besonderem Maße gegen Korruption engagieren wollen. Von Kommunen, die eine korporative Mitgliedschaft anstreben, wird langfristiges und politisch einvernehmliches Engagement im Sinn dieser Ziele erwartet. Es ist deshalb nicht unüblich, dass sich der Beitritts- bzw. Aufnahmeprozess über einen längeren Zeitraum erstreckt. Beide Seiten wahren in dieser Phase Stillschweigen über Inhalte ihrer Verhandlungen.

Die Stadt Regensburg und TI befinden sich seit dem Jahr 2017 in einem laufenden Verfahren. Wie in der abgelaufenen Wahlperiode auch ist der Ältestenrat in diesen Prozess eingebunden. Dieser hat sich bei seinen Sitzungen am 05.05. und am 15.09.2021 intensiv u. a. mit der Fortschreibung des Ehrenkodex für

Stadtratsmitglieder befasst. Der für 08.12.2021 bereits vereinbarte Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern von TI wurde aufgrund der Infektionslage verschoben und wird sobald möglich neu terminiert.

4.7 Sonstiges

Den Antikorruptionsbeauftragten erreichten auch im Jahr 2021 wieder zahlreiche Einzelanfragen aus dem Kreis der Beschäftigten, bei denen es zumeist um Unsicherheiten im Umgang mit der Annahme von Belohnungen oder Geschenken ging. Die durch den Hinweis auf die bestehenden Regelungen in aller Regel leicht zu klärenden Anfragen zeugen von insgesamt hoher Sensibilisierung für die Thematik.

Aufwändiger in der Bearbeitung waren zum Teil die Beratungersuchen, die von Dienststellen an den Antikorruptionsbeauftragten gerichtet wurden. Gegenstand solcher Beratungersuchen waren beispielsweise mögliche Interessenskollisionen, wie sie bei Nebentätigkeiten oder in Bezug auf die selbstständige Erwerbstätigkeit von Familienangehörigen u. dgl. auftreten können.