



## Konzept zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption bei der Stadt Puchheim

### 1. Ziel

Die Verhütung und Bekämpfung von Korruption ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, der besondere Bedeutung auf den Feldern Politik, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung zukommt. Die Stadt Puchheim bekennt sich zu der Überzeugung, dass Politik und Verwaltung, Wirtschaft, Justiz, Zivilgesellschaft, aber auch das tägliche Leben der Menschen frei sein sollen von Korruption. Als Träger öffentlicher Verantwortung will sie in ihrem Zuständigkeitsbereich beitragen zu dem Ziel, korruptionsfördernde Strukturen und Rahmenbedingungen in allen Lebensbereichen zu identifizieren und so zu verändern, dass Korruption gesellschaftlich geächtet und nachhaltig eingedämmt wird.

Mit diesem Konzept sollen Grundstrukturen und Prozesse initiiert werden, die nachhaltig und wirksam zur Verhinderung von Korruption beitragen. Es fußt auf den Korruptionsbekämpfungsrichtlinien der Bayerischen Staatsregierung<sup>1</sup>, nimmt aber auch die Empfehlungen des Deutschen Städtetages<sup>2</sup> sowie Best-Practice-Beispiele anderer Kommunen auf und berücksichtigt bereits die Erkenntnisse eines ersten Self-Monitoring nach den Grundsätzen von Transparency International Deutschland e. V.<sup>3</sup> Es handelt sich nicht um eine vollständige Adaption bestehender Empfehlungen, sondern um eine an den individuellen Bedürfnissen und Möglichkeiten der Stadt orientierte Auswahl und Konkretisierung.

### 2. Begriff

Korruption (von lat. *corruptio*, Verderbnis, Verdorbenheit, Bestechlichkeit) im Sinne dieses Konzepts ist der Missbrauch eines öffentlichen Amtes zur Erlangung privater Vorteile, unabhängig von dessen Strafbarkeit und unabhängig davon, ob die erlangten Vorteile auch tatsächlich genutzt werden.

### 3. Institutionelle Verankerung

Korruptionsverhütung und –bekämpfung ist Teil der Compliance-Verantwortung der Stadt, die von allen Leitungskräften wahrgenommen werden muss. Als übergreifende Aufgabe ist die Koordination im Organisationsbereich Allgemeine Verwaltung der Stadtverwaltung anzusiedeln. Dort wird eine zentrale Anlaufstelle für alle Fragen der Korruptionsprävention und –verfolgung eingerichtet, die auch die Umsetzung

---

<sup>1</sup> Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung über die Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Korruptionsbekämpfungsrichtlinie – KorruR) vom 13.04.2004 (AllMBl. S. 87), die durch Bekanntmachung vom 14.09.2010 (AllMBl. S. 243) geändert worden ist.

<sup>2</sup> Deutscher Städtetag, Hinweise zur Korruptionsprävention, Stand: 09.06.2015.

<sup>3</sup> Transparency International Deutschland e. V., Checkliste für „Self-Audits“ zur Korruptionsprävention in Kommunen, 3. überarb. Auflage 2017.

sämtlicher nach diesem Konzept zu treffenden Maßnahmen bündelt (Anti-Korruptionsstelle). Sie sensibilisiert Beschäftigte, aber auch die Öffentlichkeit für die Korruptionsproblematik, berät in Fällen von versuchter Manipulation und Einflussnahme oder bei aufkommenden Verdachtsmomenten, analysiert Schwachstellen in der Organisation, schlägt geeignete Präventionsmaßnahmen vor, setzt diese um und überprüft den Erfolg. Sie ist auch Ansprechstelle für interne und externe Hinweisgeber.

Diese Stelle ist nach dem voraussichtlichen Bedarf sachgerecht auszustatten. Sie ist unter u. a. unter der E-Mail-Adresse [anti-korruptionsstelle@puchheim.de](mailto:anti-korruptionsstelle@puchheim.de) erreichbar. Beschäftigte der Stadt dürfen sich jederzeit ohne Einhaltung des Dienstwegs an die Anti-Korruptionsstelle wenden. Die Mitarbeitenden der Anti-Korruptionsstelle sind berechtigt, internen und externen Hinweisgebern auf Korruption auf Verlangen Vertraulichkeit und anonyme Behandlung zuzusichern. Diese Vertraulichkeit ist strikt, insbesondere auch gegenüber Vorgesetzten, einzuhalten, ohne dass den Mitarbeitenden daraus Nachteile entstehen dürfen; weitergehende gesetzliche Auskunftspflichten, etwa gegenüber Strafverfolgungsbehörden, bleiben unberührt. Die Beschäftigten der Anti-Korruptionsstelle erstellen jährlich einen kurzen Bericht, der stets dem Rechnungsprüfungsausschuss sowie nach Maßgabe der Geschäftsordnung auch dem Personalausschuss oder einem anderen Ausschuss des Stadtrates vorzulegen ist, erstmals für die Jahre 2019/2020.

Sobald erste Erfahrungen mit der Umsetzung vorliegen, wird die Stadt bei Bedarf darauf hinwirken, dass ggf. im Wege kommunaler Gemeinschaftsarbeit eine stadtexterne, zentrale Anlaufstelle für Korruptionsverhütung und –bekämpfung geschaffen wird.

#### **4. Korruptionsgefährdung**

##### **4.1 Korruptionsgefährdete Bereiche**

Korruptionsgefährdet ist jeder Arbeitsplatz, bei dem durch das Verhalten eines dort Beschäftigten oder durch eine dort getroffene Entscheidung ein außerhalb der Stadt Puchheim stehender Dritter einen materiellen oder immateriellen Vorteil erhält oder einer Belastung enthoben wird.

Eine besondere Korruptionsgefährdung liegt in Dienstbereichen vor, in denen Leistungsbeziehungen zu Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen bestehen bzw. Entscheidungen mit materiellen oder immateriellen Vorteilen für Dritte getroffen werden. Insbesondere gefährdet sind Arbeitsplätze, die mit einer der folgenden Tätigkeiten verbunden sind:

- Vorbereitung und Entscheidung über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen und von Fördermitteln / Subventionen in größerem Umfang; Vergabe/Abschluss von Aufträgen/ Zuschüssen aller Art;
- häufige Außenkontakte zu einem bestimmten Personenkreis, der von der Entscheidung des Beschäftigten Vor- oder Nachteile zu erwarten hat;
- Erteilung oder Versagung von Erlaubnissen, Genehmigung, Gestattungen, Konzessionen, Bewilligungen, Sanktionen gegen Verstöße und Ähnlichem, Gewährung von Leistungen jeder Art;
- Festsetzung, Erhebung oder Erlass von Gebühren, Abgaben, Beiträgen, Steuern etc. die Dritte in größerem Umfang belasten;
- Ermessensentscheidungen aller Art in bedeutenderer Reichweite;
- Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten;
- Bearbeitung von Vorgängen mit behördeninternen Informationen, die für Dritte nicht bestimmt, für diese jedoch von besonderer Bedeutung sind.

Die Einschätzung, ob ein Arbeitsplatz korruptionsgefährdet ist, gilt unabhängig von den jeweiligen Stelleninhabern und der Hierarchiestufe. Sie beruht allein auf objektiven, aufgabenbezogenen Merkmalen.

## **4.2 Risikoanalyse**

In einer Ersterhebung und alsdann im Abstand von fünf Jahren, bei gegebenem Anlass auch früher, sind die generell korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze festzustellen. In einem zweiten Schritt ist – ggf. unter Mitwirkung der Beschäftigten - zu ermitteln, welche personellen und organisatorischen Maßnahmen für den jeweiligen Arbeitsplatz bereits umgesetzt sind und welche Maßnahmen noch umgesetzt werden müssen. Das Ergebnis ist zu dokumentieren.

## **5. Korruptionsprävention**

### **5.1 Personelle Maßnahmen**

#### **5.1.1. Geltungsbereich**

Beschäftigte im Sinne dieses Konzepts sind die in einem Arbeits- oder Beamtenverhältnis zur Stadt stehenden Personen. Dieses Konzept gilt in Grundzügen aber auch für eine ehrenamtliche Tätigkeit im Auftrag der Stadt (Stadtratsmitglieder, Feuerwehrdienstleistende, Feldgeschworene, Asylhelferkreis, ...)

#### **5.1.2. Sensibilisierung der Beschäftigten**

Beschäftigte müssen sich in korruptionsgefährdeten Situationen in der Regel auf ihre eigene Urteilskraft verlassen können. Es ist daher notwendig, die Überzeugungen und Wertvorstellungen der Beschäftigten im Sinn

einer wachen und aktiven Einstellung gegen Korruption zu prägen. Regelmäßige Aufklärung und das offene Gespräch über Ursachen, begünstigende Faktoren, Manipulations- und Korruptionsstrukturen und deren Folgen können dazu beitragen, Korruption den Boden zu entziehen. Die Thematik ist sowohl bei Einstellung und Wechsel auf einen korruptionsgefährdeten Arbeitsplatz als auch anlassunabhängig, z.B. bei Besprechungen innerhalb der Organisationseinheit, anzusprechen. Die Beschäftigten in korruptionsgefährdeten Bereichen sind in geeigneter Weise mit diesem Konzept und einem „Verhaltenskodex gegen Korruption“ (*Anlage 1<sup>4</sup>*) vertraut zu machen.

### **5.1.3 Aus- und Fortbildung**

Die Erscheinungsformen von Korruption und die damit verbundenen Gefahrensituationen, die Maßnahmen zur Korruptionsprävention sowie straf-, dienst- und arbeitsrechtliche Folgen sind im Rahmen der Aus- und Fortbildung aller Beschäftigten auf korruptionsgefährdenden Arbeitsplätzen zu thematisieren. Besonderes Augenmerk ist auf die Fortbildung von Beschäftigten zu richten, die in ihrer konkreten Tätigkeit besonders korruptionsgefährdet oder die mit Kontrollaufgaben (Revision) befasst sind. Ihre Fähigkeit, Korruption oder Manipulationen zu erkennen, ist ebenso zu schulen wie die Kenntnis einschlägiger Regelwerke, z.B. des Vergaberechts. Führungskräften obliegt eine besondere Verantwortung bei der Vermeidung und Bekämpfung von Korruption. Ihr Problembewusstsein für die Gefahren der Korruption ist in Fortbildungsmaßnahmen zu stärken. Sie sind über Kontroll-, Aufsichts- und Sanktionsmöglichkeiten und deren Anwendung im Rahmen moderner Führungsmethoden zu informieren. Sie sind mit dem „Leitfaden gegen Korruption für Führungskräfte“ (*Anlage 2*) vertraut zu machen.

### **5.1.3 Führungsverantwortung**

Korruptionsprävention erfordert in korruptionsgefährdeten Bereichen eine erhöhte Fürsorge für die Beschäftigten. Treten Korruptionsanzeichen auf, ist es Aufgabe der Führungskräfte, diesen konsequent nachzugehen. Führungskräfte müssen sich ihrer Vorbildfunktion bewusst sein und auf ein Behördenklima hinwirken, das es Beschäftigten ermöglicht, auf korruptionsanfällige Strukturen und ggf. auf einen Korruptionsverdacht hinzuweisen. In Dienstbesprechungen ist die Notwendigkeit einer konsequenten Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht deutlich zu machen.

### **5.1.4 Nebentätigkeiten**

Über Nebentätigkeiten von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes können Dritte persönliche Beziehungen zu Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aufbauen und für korruptive Handlungen nutzen. Das geltende

---

<sup>4</sup> Diese und die folgenden Anlagen sind für die Beschäftigten des Freistaats Bayern entwickelt worden. Sie sind in der jeweils geltenden Fassung sinngemäß für die Bediensteten der Stadt anzuwenden.

Nebentätigkeitsrecht (Art. 81 ff BayBG, BayNV, § 3 Abs. 3 TVöD) wirkt Loyalitätskonflikten, die im Rahmen von Nebentätigkeiten entstehen können, entgegen. Bei der Prüfung der Zulässigkeit von Nebentätigkeiten sind mögliche Interessenkonflikte besonders zu beachten. Zuständig ist die Personalverwaltung.

### **5.1.5 Annahme von Belohnungen und Geschenken**

Nach § 42 des Beamtenstatusgesetzes (BeamtStG) ist die Annahme von Belohnungen oder Geschenken verboten, Ausnahmen bedürfen der Genehmigung. Dies gilt entsprechend für Arbeitnehmer. Lediglich die Annahme geringwertiger Aufmerksamkeiten gilt als allgemein genehmigt. Nähere Einzelheiten zur Auslegung des § 42 sind in Abschnitt 8 Nr. 3 der Verwaltungsvorschriften zum Beamtenrecht (VV-BeamtR) geregelt. Die Beschäftigten sind schon bei der Einstellung mit einem Merkblatt über die für die Stadt geltenden Regelungen vertraut zu machen (*Anlage 3*). Die Entscheidung über die Annahme von Belohnungen und Geschenken ist zu begründen und bei der Anti-Korruptionsstelle zu dokumentieren.

### **5.1.6 Besondere Regelungen für Mitglieder des Stadtrates**

Auch die politischen Mandatsträger sind bei der Korruptionsvorbeugung mit einzubeziehen. Aufgrund ihrer Stellung als gewählte Vertreterinnen und Vertreter sollten Mandatsträger beim Kampf gegen Korruption eine Vorbildfunktion übernehmen. Die freiwillige Selbstverpflichtung, möglicher Korruption in den eigenen Reihen konsequent zu begegnen, kann in der Verwaltung die Akzeptanz von Korruptionsvermeidung erhöhen. Der Stadtrat gibt sich daher einen Ehrenkodex.

## **5.2 Organisatorische Kontrollmechanismen**

### **5.2.1 Transparente Aktenführung**

Akten müssen die einzelnen Bearbeitungsschritte vollständig, nachvollziehbar und dauerhaft erkennen lassen. Vorgangsrelevante mündliche Erklärungen und Informationen sind schriftlich zu dokumentieren. Nähere Festlegungen finden sich in der Allgemeinen Geschäftsordnung der Stadt Puchheim. Für Vergabeverfahren wird insbesondere auf die Dokumentationspflicht des § 30 VOL/A bzw. § 30 VOB/A (Vergabevermerk) hingewiesen.

### **5.2.2 Trennung von Bedarfs- Vergabe- und Abrechnungsstellen.**

Eine Trennung von Bedarfs-, Vergabe- und Abrechnungsstellen ist jedenfalls für größere Beschaffungen anzustreben. Zu diesem Zweck ist bereits eine zentrale Beschaffungsstelle eingerichtet.

### **5.2.3 Vorgangskontrolle, Revision**

In korruptionsgefährdeten Bereichen sind planmäßige und auch unvorhersehbare Vorgangskontrollen im Geschäftsablauf vorzusehen, z.B. Wiedervorlagen, Abschlussvermerke, stichprobenweise Überprüfung von Ermessensentscheidungen sowie von laufenden und abgeschlossenen Vorgängen. Stichproben können von Vorgesetzten und von der Anti-Korruptionsstelle vorgenommen werden. Das Ergebnis der Stichproben ist zu dokumentieren und bei der Anti-Korruptionsstelle zu sammeln. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Stadtrates wird bei der Rechnungsprüfung auch weiterhin die Korruptionsverhütung und -bekämpfung als ein Prüfungskriterium berücksichtigen.

### **5.2.4 Mehr-Augen-Prinzip**

Organisatorische Maßnahmen, insbesondere Zuständigkeitsregelungen, sind so zu treffen, dass in Bereichen mit der Gefahr einer systematischen Korruption die Korruptionsgefahr minimiert wird. Als wirksam erwiesen haben sich die in vielen Bereichen bestehenden Regelungen, nach denen mehrere Personen an Entscheidungen mitwirken müssen (Mehr-Augen-Prinzip). Das Mehr-Augen-Prinzip kann sowohl in horizontaler Form durch die Mitprüfung einer/eines Kollegin/Kollegen angewandt werden als auch in vertikaler Form durch eine Führungskraft (Mitzeichnung oder Unterschriftsbefugnis).

## **6. Verhalten bei Auftreten eines Korruptionsverdachtes**

Um eine erfolgreiche Korruptionsbekämpfung zu gewährleisten, müssen alle Stellen zusammenwirken, denen Verhütung, Aufdeckung und Verfolgung korrupter Praktiken möglich ist. Bei konkretem Korruptionsverdacht sind der/die Vorgesetzte, der/die Bürgermeister/in und der/die Ansprechpartner/in für Korruptionsvorsorge unverzüglich zu informieren. Bestehen Verdachtsmomente gegenüber dem/der Bürgermeister/in, so ist die Vertretung zu informieren. Besteht ein konkreter strafrechtlich relevanter Korruptionsverdacht, ist dieser den Strafverfolgungsbehörden unverzüglich anzuzeigen. Außerdem sind in Abstimmung mit den Strafverfolgungsbehörden behördeninterne Ermittlungen und vorbeugende Maßnahmen gegen eine Verschleierung einzuleiten (z. B. Entzug bestimmter laufender oder abgeschlossener Vorgänge, Sicherung des Arbeitsraums, der Aufzeichnungen mit dienstlichem Bezug oder der Arbeitsmittel).

## **7. Rechtliche Folgen**

Fälle von Korruption werden konsequent disziplinar- und arbeitsrechtlich verfolgt, Schadenersatzansprüche gegen Beschäftigte und Dritte werden durchgesetzt. Soweit Beteiligte von sich aus zur Aufklärung des Sachverhalts beitragen, wird dies nach Möglichkeit mildernd berücksichtigt.

## **8. Besondere Regelungen für Sponsoring, Spenden**

Sponsoring bei der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben ist ausgeschlossen. Im Übrigen ist ein strenger Maßstab anzulegen. Hinsichtlich der Annahme von Spenden wird auf die vom Bayerischen Staatsministerium des Innern in Zusammenarbeit mit den Kommunalen Spitzenverbänden erarbeitete Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Spenden, Schenkungen und ähnlichen Zuwendungen für kommunale/gemeinnützige Zwecke vom 27.10.2008 verwiesen.

## **9. Besondere Regelungen für Aufträge und Vergaben**

Als besonders korruptionsgefährdet hat sich der Bereich des Auftrags- und Vergabewesens herausgestellt. Eine erhöhte Anfälligkeit für Korruption ergibt sich aus regelmäßigen Außenkontakten und den dadurch entstehenden persönlichen Beziehungen zu Bürgerinnen und Bürgern und Vertretern der Wirtschaft. Da gerade hier die wertmäßig größten Schäden zum Nachteil der öffentlichen Hand und damit der Bürgerinnen und Bürger verursacht werden können, sind korruptionspräventive Regelungen und Organisationsmaßnahmen in diesem Bereich besonders wichtig. Die vergaberechtlichen Bestimmungen sind strikt einzuhalten. Die Hinweise aus der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern zur „Vergabe von Aufträgen im kommunalen Bereich“ vom 14.10.2015 in der jeweils aktuellen Fassung sind zu berücksichtigen, ebenso wie die einschlägigen Empfehlungen des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes. Das Nähere regelt eine Dienstweisung, in der u. a. vorgesehen werden kann, dass alle Aufträge ab einer bestimmten Wertgrenze in einem gesonderten Verzeichnis zu führen und der Anti-Korruptionsstelle gesammelt anzuzeigen sind.

## **10. Besondere Regelungen für Verträge**

In jedem Fachbereich soll ein Verzeichnis über bestehende Verträge geführt werden. Hierfür kann ein Formblatt vorgeschrieben werden.

## **Anlagen**

Anlage 1 – Verhaltenskodex gegen Korruption

Anlage 2 – Leitfaden gegen Korruption für Führungskräfte

Anlage 3 – Merkblatt zur Annahme von Belohnungen und Geschenken