

Besondere Geschäftsanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption bei der Stadt Augsburg

1. Allgemeines

Die Verhütung und Bekämpfung der Korruption ist eine zentrale gesellschaftspolitische Aufgabe. Das kollusive, von verwerflichem Vorteilsstreben bestimmte Zusammenwirken mit Amtsträgern erschüttert das Vertrauen der Rechtsgemeinschaft in die Integrität der öffentlichen Verwaltung und verursacht hohen volkswirtschaftlichen Schaden. Auch wenn die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Augsburg ihre Aufgaben generell unparteiisch, gerecht und zum Wohl der Allgemeinheit erfüllen, ist es notwendig, Maßnahmen zu ergreifen, die Korruption verhindern, ggf. aufdecken und ahnden. Dies dient dazu, das Vertrauen der Bevölkerung in die städtische Verwaltung zu erhalten und Schaden abzuwenden. Ein objektives Verwaltungshandeln vermittelt nicht nur Verlässlichkeit, sondern stellt auch einen nicht zu unterschätzenden Standortfaktor dar.

1.1 Geltungsbereich, Auslegung, Zuständigkeit

- 1.1.1 Diese besondere Geschäftsanweisung gilt für alle Dienststellen und Eigenbetriebe der Stadt Augsburg sowie die von der Stadt verwalteten rechtlich selbständigen kommunalen Stiftungen. Für die städtischen Beteiligungen wird empfohlen, ebenfalls die städtischen Regelungen anzuwenden, soweit keine eigenen Regularien bestehen. Die Geschäftsanweisung ist eine besondere Geschäftsanweisung im Sinne der Nr. 1.6 der Allgemeinen Geschäftsanweisung (AGA). Es wird auf die GA-Bau, die VOB und die VOL hingewiesen, welche unberührt bleiben.
- 1.1.2 Zweifel über die Auslegung der Geschäftsanweisung entscheidet der Oberbürgermeister. Sachbearbeitende Dienststelle ist das Personalreferat.
- 1.1.3 Für die Bewertung eines Dienstpostens als (besonders) korruptionsgefährdet und die Prüfung der Notwendigkeit für die Durchführung der Personalrotation sowie die Inkenntnissetzung nach Nr. 8.2 Satz 2 ist der Dienststellenleiter zuständig.

1.2 Korruptionsgefährdete Bereiche

"Korruptionsgefährdet" ist jeder Dienstposten, bei dem durch das Verhalten eines dort Beschäftigten oder durch eine dort getroffene Entscheidung ein außerhalb der Dienststellen der Stadt Augsburg stehender Dritter einen materiellen oder immateriellen Vorteil erhält oder einer Belastung enthoben wird. Eine "besondere Korruptionsgefährdung" kann vorliegen, wenn der mögliche Vorteil oder die mögliche Belastung für einen Dritten von besonderer Bedeutung und der Dienstposten z.B. mit einer der folgenden Tätigkeiten verbunden ist:

- häufige Außenkontakte zu einem bestimmten Personenkreis, der von der Entscheidung des Beschäftigten Vor- oder Nachteile zu erwarten hat,

- Vorbereitung und Entscheidung über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen und von Fördermitteln / Subventionen in größerem Umfang,
- Erteilung von Genehmigungen, Erlaubnissen und Bewilligungen,
- Festsetzung und Erhebung von Gebühren und Abgaben, die Dritte in größerem Umfang belasten,
- Bearbeitung von Vorgängen mit stadtinternen Informationen, die für Dritte nicht bestimmt, für diese jedoch von besonderer Bedeutung sind.

Die Einschätzung, ob ein Arbeitsplatz korruptionsgefährdet ist, gilt unabhängig von der jeweiligen Person, die die Stelle besetzt. Sie beruht allein auf objektiven, aufgabenbezogenen Merkmalen.

2. Personelle Maßnahmen

2.1 Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen sich in korruptionsgefährdeten Situationen in der Regel auf ihre eigene Urteilskraft verlassen können. Es ist daher notwendig, die Überzeugungen und Wertvorstellungen der städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter 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 sollte sowohl bei Einstellung und Wechsel auf eine korruptionsgefährdete Stelle als auch anlassunabhängig, z.B. bei Besprechungen innerhalb der Dienststelle angesprochen werden. Dies begünstigt keineswegs gegenseitiges Misstrauen, sondern fördert durch Offenheit im Umgang mit Fragen der Korruptionsgefahr ein Klima des Vertrauens. Es wird empfohlen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in korruptionsgefährdeten Bereichen mit dem als Anlage 1 beigefügten "Verhaltenskodex gegen Korruption" des Freistaates Bayern¹⁾ vertraut zu machen. Der Verhaltenskodex soll für konkrete Gefahrensituationen sensibilisieren und Sicherheit verschaffen, wie in derartigen Situationen auf angemessene Weise zu reagieren ist.

2.2 Aus- und Fortbildung

Das Thema Korruptionsbekämpfung muss in der Aus- und Fortbildung offen diskutiert werden. Die Erscheinungsformen von Korruption und die damit verbundenen Gefahrensituationen, die Maßnahmen zur Korruptionsprävention sowie straf-, dienst- und arbeitsrechtliche Folgen sind in geeigneten Zusammenhängen zu thematisieren. Besonderes Augenmerk ist auf die Fortbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu richten, die in ihrer konkreten Tätigkeit besonders korruptionsgefährdet oder die mit Kontrollaufgaben 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

¹⁾ An Stelle der dort zitierten §§ 8 - 11 BAT sowie der §§ 8 und 11 - 13 MTArb gelten nunmehr die Regelungen des § 3 TVöD-AT und des § 41 TVöD-BT-V

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.

2.3 Führungsverantwortung

Korruptionsprävention erfordert in korruptionsgefährdeten Bereichen eine erhöhte Fürsorge für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Treten Korruptionsanzeichen auf, ist es Aufgabe der Führungskräfte, diesen konsequent nachzugehen. Dabei bilden moderne Führungsgrundsätze und Korruptionsprävention keinen Widerspruch. Führung beinhaltet vielmehr zielorientierte Kontrolle. Sie erstreckt sich situationsbezogen auch auf die Verringerung von Korruptionsgefahren. Führungskräfte müssen sich ihrer Vorbildfunktion bewusst sein und auf ein stadinternes Klima hinwirken, das es Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ermöglicht, auf korruptionsanfällige Strukturen und ggf. auf einen Korruptionsverdacht hinzuweisen. Es wird auf den als Anlage 2 beigefügten Leitfaden des Staatsministeriums des Innern hingewiesen. In Dienstbesprechungen ist die Notwendigkeit einer konsequenten Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht deutlich zu machen. In besonders korruptionsgefährdeten Bereichen sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in regelmäßigen Abständen für Korruptionssignale zu sensibilisieren und auf ihre Verpflichtungen aus dieser besonderen Geschäftsanweisung hinzuweisen.

2.4 Personalauswahl

Bei der Besetzung von Stellen in Bereichen, die als korruptionsgefährdet eingestuft werden, ist auf die Zuverlässigkeit der Bewerberinnen und Bewerber besonderes Augenmerk zu legen.

2.5 Personalrotation

Durch Personalrotation kann systematischer Korruption vorgebeugt werden. Systematische Korruption bedient sich längerfristig angelegter fester Beziehungsstrukturen, die oftmals eine Vielzahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einbindet. In Bereichen mit besonderer systematischer Korruptionsgefahr wird angestrebt, dass die Verwendungszeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf einer Stelle sieben Jahre nicht überschreitet. Dem Wechsel der Stelle steht eine Änderung des Aufgabenzuschnitts gleich, mit der sichergestellt wird, dass sich die Zuständigkeit der Mitarbeiterin bzw. des Mitarbeiters im neuen Aufgabenbereich auf einen anderen Personenkreis erstreckt. Eine längere Verwendungszeit soll nur aus dringenden dienstlichen Gründen eingeräumt werden. Für diesen Fall sind sonstige korruptionspräventive Maßnahmen zu stärken. Die dringenden dienstlichen Gründe sowie zu ergreifende Ausgleichsmaßnahmen (z.B. vermehrte Kontrollen) sind als organisatorische Verfügungen aktenkundig zu machen. Ein dringender dienstlicher Grund kann z.B. das Fehlen geeigneten Personals oder einer Stelle gleicher Wertigkeit sein. Soweit es möglich ist, sollen die persönlichen Interessen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, insbesondere im Hinblick auf den Zeitpunkt der Rotation, berücksichtigt werden.

2.6 Nebentätigkeiten

Über Nebentätigkeiten von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes können Dritte persönliche Beziehungen zu Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufbauen und für korruptive Handlungen nutzen. Das geltende Nebentätigkeitsrecht wirkt Loyalitätskonflikten, die im Rahmen von Nebentätigkeiten entstehen können, entgegen. Bei der Prüfung der Zulässigkeit von Nebentätigkeiten sind mögliche Interessenkonflikte besonders zu beachten.

3. Organisatorische Kontrollmechanismen

3.1 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 Geschäftsanweisung (AGA). Für Vergabeverfahren wird insbesondere auf die Dokumentationspflicht des § 30 VOL/A bzw. § 30 VOB/A (Vergabevermerk) hingewiesen.

3.2 Allgemeine Vorgangskontrolle, Dienst- und Fachaufsicht

In korruptionsgefährdeten Bereichen sind geeignete Maßnahmen zur Vorgangskontrolle im Geschäftsablauf vorzusehen, z.B. Wiedervorlagen, Abschlussvermerke, stichprobenweise Überprüfung von Ermessensentscheidungen. Besonders korruptionsgefährdete Arbeitsbereiche verlangen darüber hinaus eine verstärkte Kontrolle (z.B. Stichproben). Sie dient dem Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und soll Außenstehenden deutlich machen, dass eine hohe Aufdeckungswahrscheinlichkeit besteht.

3.3 Mehraugenprinzip

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 (Mehraugenprinzip). Dies kann durch die Aufteilung von Entscheidungskompetenzen geschehen oder durch eine Ausweitung von Kontrollmöglichkeiten. Soweit erforderlich, ist das Mehraugenprinzip zu stärken. Für den Bereich des Haushaltsrechts ist das „Mehraugenprinzip“ zudem gesetzlich vorgegeben.

3.4 Revision

Korruption kann durch Kontrollen sichtbar gemacht werden. Revision hat das Ziel, durch planmäßige und/oder unvorhersehbare Kontrollen das Entdeckungsrisiko zu erhöhen und dadurch abschreckend zu wirken. Darüber hinaus können im Rahmen der Revision Anzeichen mangelnder Korruptionsvorsorge entdeckt und abgestellt werden. Laufende und abgeschlossene Vorgänge sind in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen oder aufgrund besonderer Anlässe stichprobenartig zu überprüfen. Zum Vorgehen bei Vorliegen eines Korruptionsverdachts vgl. Nr. 5.

3.5 Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge

Als Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge wird im Rechnungsprüfungsamt eine Anti-korruptionsbeauftragte / ein Antikorruptionsbeauftragter bestellt. Die Aufgabe wird weisungsfrei wahrgenommen. Es kann insofern ohne Einhaltung des Dienstweges um Rat und Unterstützung gebeten werden. Zu den Aufgaben gehört insbesondere:

- Erteilen von Auskünften in Fällen von versuchter Manipulation und Einflussnahme oder bei aufkommenden Verdachtsmomenten,
- Unterstützung bei der Analyse von Schwachstellen,
- Vorschlag geeigneter Präventionsmaßnahmen,
- Sensibilisierung der Beschäftigten für die Korruptionsproblematik.

3.6 Organisation von Beschaffungs- und Vergabestellen

Eine durchgehende Trennung von Bedarfs-, Vergabe- und Abrechnungsstellen ist anzustreben, soweit nicht überwiegende Gründe der Verwaltungsvereinfachung oder sonstige wichtige Gründe entgegenstehen.

4. Öffentlichkeitsarbeit

Korruption kann nur wirksam bekämpft werden, wenn sie auch von den Bürgerinnen und Bürgern als besonders sozialschädliches Verhalten erkannt und geächtet wird. Die Ablehnung der Korruption in der Gesellschaft ist durch sachgerechte Öffentlichkeitsarbeit zu stärken.

5. Verhalten bei Auftreten eines Korruptionsverdacht

Auftretende Fälle von Korruption müssen aufgeklärt werden. Um einerseits Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Unannehmlichkeiten aufgrund haltloser Vorwürfe zu schützen, andererseits die Strafverfolgungsbehörden frühzeitig zu informieren und in ihrer Ermittlungsarbeit zu unterstützen, ist folgendes Verfahren einzuhalten:

5.1 Pflichten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und der Vorgesetzten

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind verpflichtet, ihre Vorgesetzten zu informieren, wenn sie plausible Hinweise auf korruptes Verhalten erhalten. Tatsachen, aus denen sich ein Verdacht ergibt, dass Vorgesetzte in strafbare Handlungen verwickelt sind, sind den nächsthöheren Vorgesetzten bzw. einer vorgesetzten Dienststelle mitzuteilen. Diese Mitteilung wird auf Wunsch vertraulich behandelt. Die Vorgesetzten bzw. die vorgesetzte Dienststelle sind verpflichtet, Hinweisen auf den Verdacht für korrupte Verhaltensweisen nachzugehen. Dabei ist darauf zu achten, dass spätere Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden nicht behindert oder gefährdet werden. Bei konkretem Korruptionsverdacht hat der Vorgesetzte das Referat Oberbürgermeister über den Dienstweg unverzüglich zu unterrichten.

5.2 Anzeige

Ein konkreter strafrechtlich relevanter Korruptionsverdacht ist den Strafverfolgungsbehörden unter Einhaltung des Dienstweges (Nr. 6.3.3 [3] AGA) 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).

5.3 Ermittlung durch Strafverfolgungsbehörden

Die Dienststellen haben die Strafverfolgungsbehörden in ihrer Ermittlungsarbeit - insbesondere bei der Vorbereitung von Durchsuchungen und Beschlagnahmen sowie der Auswertung sichergestellter Materials - zu unterstützen. Sie haben alles zu unterlassen, was die Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden behindern oder gefährden könnte, insbesondere führen sie ohne Abstimmung mit den Strafverfolgungsbehörden keine eigenen Ermittlungen zur Aufklärung des angezeigten Sachverhalts durch.

6. Verfolgung von Korruptionstaten

6.1 Disziplinar- und arbeitsrechtliche Maßnahmen

Fälle von Korruption - auch unterhalb der Strafbarkeitsschwelle - sind konsequent disziplinarrechtlich und dienst- bzw. arbeitsrechtlich zu verfolgen. Aus Gründen der Generalprävention wird weitestgehende Beschleunigung angestrebt. Soweit ein Beteiligter zur Aufklärung des Sachverhalts beiträgt, wird dies nach Möglichkeit mildernd berücksichtigt.

6.2 Schadenersatz

Schadenersatzansprüche gegen Mitarbeiterinnen, Mitarbeiter und Dritte sind konsequent durchzusetzen.

7. Regelungen zur Verhütung von Manipulationen im Verdingungswesen bei Bau-, Liefer- und Dienstleistungen

7.1 Allgemeines

Die vergebenden Stellen haben durch geeignete Maßnahmen

- ein korrektes Verhalten aller an der Vergabe Beteiligten,
- einen gesunden und uneingeschränkten Wettbewerb und
- die Vergabe auf das wirtschaftlichste Angebot sicher zu stellen.

Um Manipulationen im Verdingungswesen - gleichermaßen bei Bau-, Liefer- und Dienstleistungen - zu verhindern beziehungsweise möglichst zu erschweren, müssen die Vergabe- und Vertragsordnung bzw. die Verdingungsordnungen strikt beachtet werden und die

hierfür erforderlichen organisatorischen Maßnahmen getroffen werden. Die Vergabestellen haben insbesondere dafür zu sorgen, dass mit Vergabeangelegenheiten qualifizierte Beschäftigte befasst werden, die fachlich fortzubilden sind.

7.2 Dokumentation Beschränkter Ausschreibungen und Freihändiger Vergaben

An jeder Dienststelle sind Listen zu führen, in denen alle Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben ab 2.500 € erfasst sind. Zu erfassen sind dabei Gegenstand und Umfang der Vergabe, Auftragnehmer, Name der Sachbearbeiterin bzw. des Sachbearbeiters und der Grund für die Verfahrenswahl. Diese Listen sind der Antikorruptionsbeauftragten / dem Antikorruptionsbeauftragten auf Verlangen vorzulegen.

7.3 Private Erfüllungsgehilfen des öffentlichen Auftraggebers

Bei der Einschaltung von privaten Leistungserbringern, insbesondere von Gesellschaften mit beschränkter Haftung, im Rahmen einer Vergabe ist besonders auf deren Zuverlässigkeit zu achten. Beherrschende wirtschaftliche Verflechtungen mit einschlägigen Unternehmen und Lieferanten, die bereits wegen Unzuverlässigkeit von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen wurden, sind (insbesondere Architekten, Ingenieure und Projektsteuerer) zu prüfen, soweit diesbezügliche Hinweise vorliegen. Soweit erforderlich, ist eine schriftliche Erklärung zu verlangen, ob (ggf. in welchem Umfang) und gegebenenfalls mit welchen Unternehmen und Büros wirtschaftliche und finanzielle Verflechtungen bestehen (z. B. auch Darlehen). Private Leistungserbringer, die im Bereich der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung beauftragt werden, sind auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten aus dem Auftrag nach dem Verpflichtungsgesetz vom 2. März 1974 (BGBl I S. 547), geändert durch Gesetz vom 15. August 1974 (BGBl I S. 1942) zu verpflichten (§ 11 Abs.1 Nr. 4 StGB). Aus Gründen der Rechtssicherheit und einer einheitlichen Praxis der vergebenden Stellen wird empfohlen, für die Niederschrift über die Verpflichtung das als Anlage 3 beigefügte Formblatt zu verwenden und dem Verpflichteten eine Abschrift davon auszuhändigen. Vorschriften in dem Formblatt, die nach Art der Obliegenheiten der zu verpflichteten Personen praktisch nicht in Betracht kommen, können gestrichen werden.

7.4 Einschaltung von vorgesetzten Stellen und Ermittlungsbehörden

Liegen Anhaltspunkte für wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen (§ 298 StGB) vor, ist die örtlich zuständige Staatsanwaltschaft einzuschalten; bei einem Verdacht auf Absprachen außerhalb von Ausschreibungen ist die Landeskartellbehörde im Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, 80525 München, Tel. (089) 2162-01 zu unterrichten. Bei Anhaltspunkten für korruptives Verhalten gelten die allgemeinen Grundsätze (vgl. Nr. 5).

7.5 Informationsstelle für Vergabeausschlüsse

Für den Bereich der bayerischen Staatsbauverwaltung wird eine verwaltungsinterne Ausschlussliste bei der Obersten Baubehörde geführt. Voraussetzung für die Eintragung ist, dass der Bieter nachweislich eine schwere Verfehlung begangen hat, die seine Zuverlässigkeit in Frage stellt. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn wegen eines Korruptionsdelikts im engeren Sinn (§§ 331 – 336 StGB), wegen Betrugs (§ 263 StGB), Untreue (§ 266 StGB), wettbewerbsbeschränkender Absprachen bei Ausschreibungen (§ 298 StGB) oder wegen eines Verstoßes gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ein rechtskräftiges Urteil oder ein rechtskräftiger Strafbefehl erlassen oder öffentliche Anklage erhoben worden ist. Eine eindeutige Beweislage im Ermittlungsverfahren reicht aus, wenn danach kein vernünftiger Zweifel an der Verfehlung besteht, z.B. wenn ein Geständnis vorliegt.

8. Sponsoring, Annahme von Vorteilen

Auf die besondere Geschäftsanweisung zur Förderung von Tätigkeiten der Stadt Augsburg durch Leistungen und Zuwendungen Privater (Sponsoring, Spenden) sowie die besondere Geschäftsanweisung zur Regelung der Annahme von Vorteilen bei der Stadt Augsburg wird hingewiesen.

9. Schlussbestimmungen

9.1 Restriktivere Regelungen

Für bestimmte Bereiche getroffene restriktivere Regelungen bleiben unberührt.

9.2 In-Kraft-Treten

Diese Geschäftsanweisung tritt sofort in Kraft. Die Allgemeine Geschäftsanweisung zur Sicherstellung objektiven und unbestechlichen Verwaltungshandelns vom 27.01.1998 tritt damit außer Kraft. Die Geschäftsanweisung ist allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern alle zwei Jahre von der Dienststelle gegen Unterschrift zur Kenntnis zu geben. Bei Neueinstellungen ist diese Geschäftsanweisung ferner durch das Personalamt auszuhändigen.

Augsburg, den 03.09.2009
STADT AUGSBURG

gez.

Dr. Kurt Gribl
Oberbürgermeister