

# **Konzept**

**zur Vorbeugung, Aufdeckung und Aufarbeitung von Korruption  
innerhalb der Verwaltung der Stadt Frankfurt (Oder)**

Personen- und Funktionsbezeichnungen in vorliegendem Konzept nebst Anlagen gelten jeweils in männlicher und weiblicher Form!

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>1. Vorbemerkung</b>	2
<b>2. Ziel des Konzeptes</b>	2
<b>3. Definition des Begriffes Korruption</b>	2
<b>4. Erscheinungsformen</b>	3
<b>5. Risikobewertung</b>	4
<b>6. Konzeptionelle Vernetzung</b>	5
6.1 Grundsatz	5
6.2 Externe Elemente	5
6.3 Interne Elemente	6
6.4 Verknüpfung	6
<b>7. Maßnahmenkatalog</b>	8
7.1 Personelle Maßnahmen	8
7.1.1 Schaffen von Problembewusstsein und Akzeptanz, Sensibilisierung und Belehrung	8
7.1.2 Vorbildfunktion und Verantwortung der Führungskräfte	9
7.1.3 Aus- und Fortbildung	9
7.1.4 Nebentätigkeiten	10
7.1.5 Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken	10
7.2 Organisatorische Maßnahmen	10
7.2.1 Verwaltungsinterne Vorschriften	10
7.2.2 Feststellen besonders korruptionsgefährdeter Aufgabenbereiche und Arbeitsplätze	11
7.2.3 Dienst- und Fachaufsicht	11
7.2.4 Vier(Mehr)-Augen-Prinzip	12
7.2.5 Transparenz des Verwaltungshandelns und der Aktenführung	12
7.2.6 Rotationsverfahren	13
7.2.7 Sponsoring - Verfahrensregeln	13
7.2.8 Rechnungsprüfungsamt / Innenrevision	14
7.2.9 Ansprechpartner in Korruptionsfragen	15
7.2.10 Öffentlichkeitsarbeit und Informationsfreiheit	15
7.2.11 Antikorruptionsklauseln in Verträgen der Stadt	16
7.2.12 Förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen	16
<b>8. Zusammenfassung</b>	16

**Anlagen:** Anlage 1: Verhaltenskodex gegen Korruption in der Stadtverwaltung Frankfurt (Oder)

Anlage 2: Anzeichen für Korruption - Warnsignale

Anlage 3: Antikorruptionsklausel (Muster)

Anlage 4: Verpflichtungserklärung (Muster)

## 1. Vorbemerkung

Korruption ist eine Erscheinung, die in unterschiedlichster Weise auftreten kann. Um Korruption wirksam präventiv entgegen wirken zu können, ist das komplexe Zusammenwirken verschiedener Regeln, Akteure und Maßnahmen notwendig.

Die Aufdeckung von Korruption wird dadurch erschwert, dass das Opfer den Schaden zunächst gar nicht bemerkt.

Die direkt Beteiligten haben nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Strafverfolgung, sondern auch wegen der aus der Tat gezogenen wirtschaftlichen Vorteile kein Interesse daran, sich selbst oder gegenseitig zu offenbaren oder ihr Verhalten zu ändern.

Die Opfer hingegen, die ein natürliches Interesse an der Aufdeckung und Verfolgung haben müssten, erfahren erst nach Aufdeckung der Tat, dass sie zum Opfer geworden sind. Die Geschädigten sind die Steuer-, Gebühren- und Beitragszahler, die die finanziellen Lasten der Korruption zu tragen haben.

Viele der das nachfolgende Konzept zur Vorbeugung, Aufdeckung und Aufarbeitung von Korruption innerhalb der Verwaltung der Stadt Frankfurt (Oder) untersetzenden Maßnahmen sind bereits umgesetzt.

An einigen Stellen wird aber auch Fortschreibungsbedarf festgestellt und Optimierungspotential aufgezeigt.

**Korruptionsprävention ist ein dauerhafter Prozess der von allen Mitarbeitern auf allen Hierarchieebenen mitgetragen werden muss, um erfolgreich zu sein.**

## 2. Ziel des Konzeptes

Mit dem Konzept zur Vorbeugung, Aufdeckung und Aufarbeitung von Korruption innerhalb der Verwaltung der Stadt Frankfurt (Oder) wird das Ziel verfolgt, die Mitarbeiter in Bezug auf Korruptionsgefahren zu informieren und zu sensibilisieren.

Ein umfangreicher Maßnahmenkatalog soll den Schutz vor den Gefahren der Korruption unterstützen und dabei helfen, Korruption in allen Aufgabenbereichen und auf allen Hierarchieebenen zu verhindern. In diesem Sinne ist das Konzept auch als Leitfaden für alle Mitarbeiter und Vorgesetzte zu verstehen, der ihnen nicht nur Regelungsinhalte vermittelt sondern auch praktische Umsetzungshilfe sein soll.

## 3. Definition des Begriffes Korruption

(*corruptio*, *lateinisch* = Bestechung, Verführung)

Das Bundeskriminalamt definiert den Begriff Korruption als den

*„... Missbrauch eines öffentlichen Amtes, einer Funktion in der Wirtschaft oder eines politischen Mandates zugunsten eines anderen, begangen auf dessen Veranlassung oder aus Eigeninitiative zur Erlangung eines Vorteils für sich oder einen Dritten mit Eintritt oder in Erwartung des Eintritts eines Schadens oder Nachteils für die Allgemeinheit (in amtlicher oder politischer Funktion) oder für ein Unternehmen (in wirtschaftlicher Funktion).“*

Korruptionshandlungen sind insbesondere folgenden Delikten nach Strafgesetzbuch (StGB) zuzuordnen bzw. stehen mit ihnen im Zusammenhang:

- Vorteilsnahme (§ 331 StGB)
- Bestechlichkeit (§ 332 StGB),
- Vorteilsgewährung (§ 333 StGB)
- Bestechung (§ 334 StGB)
- besonders schwere Fälle der Bestechung (§ 335 StGB)
- Verletzung des Dienstgeheimnisses (§ 353 b StGB)
- Verleitung Untergebener zur Straftat (§ 357 StGB)
- Betrug (§ 263 StGB),
- Subventionsbetrug (§ 264 StGB)
- Kreditbetrug (§ 265 b StGB)
- Untreue (§ 266 StGB)
- Urkundenfälschung (§ 267 StGB)

#### **4. Erscheinungsformen**

Die gebräuchlichsten und häufigsten Formen der Bestechung sind:

- Bargeldübergabe
- geldwerte Geschenke (Eintrittskarten (Konzert, Theater, Sport, ...), Hobbyausstattung, Reisen, Präsente für Familienangehörige, Ausrichten von Familienfeiern, ...)
- unentgeltliche oder vergünstigte Arbeits- oder Dienstleistungen
- unentgeltliche oder vergünstigte Nutzung von privaten oder betrieblichen Einrichtungen des Antragstellers/Anbieters (Tagungsräume, Sport- und Freizeitanlagen, Unterkünfte, ...)
- zinslose oder vergünstigte Darlehen

Korruption beginnt meist mit scheinbar unverfänglichen kleinen Aufmerksamkeiten, die in einen betrieblichen Zusammenhang gesetzt werden.

Die Teilnahme an einem Arbeitsessen ist, wenn nicht ohnehin notwendig, zumindest ein Gebot der Höflichkeit. Kostenlose Fortbildungsveranstaltungen oder Freikarten für Messebesuche dienen der Mitarbeiterqualifikation. „Weihnachtsfeiern“ und kleine materielle Aufmerksamkeiten am Ende eines Jahres als Dank für die gute Zusammenarbeit in der Vergangenheit werden als üblich und unverfänglich angesehen.

Der Annahme größerer Zuwendungen wird hiermit jedoch der Boden bereitet und schließlich eine Atmosphäre der Zusammengehörigkeit geschaffen.

Aus diesem Vertrauensverhältnis entwickelt sich schleichend die Korruption, deren typisches Kennzeichen das mangelnde Unrechtsbewusstsein und/oder die scheinbare Sicherheit vor Aufdeckung ist.

Da alle Beteiligten von ihrem Verhalten profitieren, ist Korruption nur schwer aufzudecken.

## 5. Risikobewertung

Korruptionsgefährdet sind alle Bereiche, in denen Informationen vorhanden sind oder verarbeitet werden und Entscheidungen mit materiellen oder immateriellen Vorteilen für Dritte getroffen werden. Korruptionsrisiken bestehen unabhängig von der jeweiligen Hierarchiestufe insbesondere dort, wo:

- Zugang zu vertraulichen Informationen besteht;
- Ausschreibungen jeglicher Art vorbereitet werden;
- Aufträge jeder Art vergeben/erteilt werden;
- Verträge aller Art abgeschlossen werden;
- Zuschüsse vergeben und finanzielle Leistungen gewährt werden;
- Leistungen überwacht, bestätigt, fachtechnisch, sachlich und rechnerisch bescheinigt werden;
- über Anträge entschieden wird;
- Ermessensentscheidungen fallen;
- Erlaubnisse, Genehmigungen, Gestattungen, Konzessionen, Bewilligungen usw. erteilt bzw. versagt werden;
- Bescheinigungen, Urkunden, Dokumente, Ausweise ausgestellt werden;
- Sanktionen gegen Verstöße erteilt werden (z.B. Straßenverkehrs-, Gewerbe-, Baurecht);
- Steuern, Beiträge, Gebühren oder Entgelte erhoben werden;
- über Vollstreckung, Niederschlagung, Stundung und Erlass entschieden wird;
- häufige Außenkontakte (auch in Aufsichts- und Kontrollfunktionen) gepflegt werden;
- Aufenthaltsgenehmigungen, Duldungen oder Arbeitserlaubnisse erteilt werden;
- Geld und Zahlungsmittel angenommen werden.

Soweit über die Ausgabe von Haushaltsmittel verfügt wird, ist zur Risikoeinstufung neben diesen Faktoren als Kriterium auch das im Einzelfall oder in Summe aller Vorgänge vom Mitarbeiter zu verantwortende Finanzvolumen zu betrachten.

Auf einer entsprechenden Risikoanalyse basiert u.a. die Arbeit des Rechnungsprüfungsamtes.<sup>1</sup>

Zur Verbesserung der risikoorientierten Prüfungsplanung wurde eine komplexe Übersicht über die Art und Funktionsweise Interner Kontrollsysteme in der Stadtverwaltung Frankfurt (Oder) erarbeitet.

---

<sup>1</sup> So erfolgt beispielsweise die Prüfung im Baubereich permanent begleitend, im Jobcenter jährlich, in der Schul- und Sportverwaltung dagegen nur im Mehrjahresrhythmus und im Archivwesen lediglich sporadisch.

Die begleitende Prüfung von Vergaben durch das Rechnungsprüfungsamt erfolgt im Rahmen der Arbeit der Vergabekommission (Fachämter, Vergabestelle, RPA) nahezu vollständig. Dazu gehört auch die Teilnahme an Bieter- und Aufklärungsgesprächen.

Die Teilnahme an Baustellenrapporten als wichtiger Bestandteil der technischen Prüfung erfolgte durch das RPA zu verschiedenen Baumaßnahmen im Hoch- und Tiefbaubereich einschließlich Grünflächen regelmäßig. In Stichproben werden zu beantragten Nachträgen Überprüfungen vor Ort durchgeführt.

Schwieriger als die Identifikation der korruptionsgefährdeten Bereiche ist das präventive Erkennen der Motivation potentiell korrumpierbarer Mitarbeiter. Hierbei handelt es sich zum Beispiel um:

- persönliche Probleme wie Sucht oder Überschuldung;
- übersteigertes Geltungsbedürfnis;
- Überforderung, privat und/oder beruflich ;
- mangelnde Identifikation mit der Aufgabe und/oder der Struktur;
- Frust;
- (subjektive) Unterbezahlung;
- unangemessener Lebensstandard;
- kostenintensive Hobbys.

## 6. Konzeptionelle Vernetzung

### 6.1 Grundsatz

Die Bekämpfung von Korruption besteht aus den drei grundsätzlichen Prozessen Prävention, Aufdeckung und, im Falle ihres Eintretens, Aufarbeitung.

Die einzelnen Elemente dieser Prozesse sollten zur Erhöhung der Wirksamkeit, wo immer möglich, untereinander verbunden sein.

Die Ergebnisse aus den Prozessen fließen permanent in die Risikobewertung ein um so mit entsprechender Prioritätenzuordnung ein flexibles Reagieren in Form der Optimierung von Präventivmaßnahmen, Kontroll- und Steuerungssystemen sowie Sanktionen zu ermöglichen.

Verantwortlich zeichnen hier vor allem die Führungskräfte.

Schlussfolgerungen für das eigene Handeln im Zusammenhang mit dem jeweiligen Aufgabengebiet sind aber letztlich von jedem einzelnen Mitarbeiter zu ziehen.

Information und Kommunikation besitzen deshalb im Gesamtprozess eine maßgebliche Bedeutung.

### 6.2 Externe Elemente

Präventiv wirkende Elemente, die sich außerhalb der Regelungshoheit der Stadt befinden, sind vor allem Gesetze und Verordnungen aber z.B. auch Runderlasse oder Tarifverträge, die für die kommunale Ebene gelten und in denen sich Ge- und/oder Verbote im Zusammenhang mit dolosen Handlungen<sup>2</sup> befinden.

---

<sup>2</sup> Als dolose Handlungen werden in der betriebswirtschaftlichen Literatur Handlungen im unternehmerischen Bereich bezeichnet, die zu absichtlichen Schädigungen von Unternehmen oder Dritten führen. Darunter fallen Straftatbestände und Delikte aus dem Bereich der Wirtschaftskriminalität wie Diebstahl, Betrug, Untreue, Urkundenfälschung und Unterschlagung. Erweiterte Begriffsfassungen zählen hierzu auch Delikte aus dem Bereich der „Computerkriminalität“ sowie **Korruption** und illegale Preisabsprachen.

Die externen Kontrollinstanzen, welche die Kommunalaufsicht inne haben oder überörtliche Prüfungen durchführen, sind im Rahmen ihrer Tätigkeit in der Lage, Korruptionsgefahren zu erkennen, Indizien für korruptes Verhalten festzustellen und so zur Aufdeckung möglicher Straftatbestände beizutragen.

Besteht ein Anfangsverdacht, ist zur vollständigen Aufdeckung die Staatsanwaltschaft als Ermittlungsbehörde mit all ihren rechtlichen und technischen Möglichkeiten einzuschalten.

Nicht zuletzt werden Korruptionsfälle auch immer wieder durch die Medien öffentlich gemacht, die das „Know-how“ besitzen, Insiderwissen zu erschließen.

Da Korruptionshandlungen Delikten nach dem Strafgesetzbuch zuzuordnen sind bzw. mit ihnen im Zusammenhang stehen, folgen nach Feststellung strafrechtliche Sanktionen.

Im Rahmen der externen Aufarbeitung kommt den Medien die mit Verantwortung zu tragende Aufgabe zu, sowohl die Schadensbilder von Korruption öffentlich zu machen, um die Kriminalität korrupten Handelns in das gesamtgesellschaftliche Bewusstsein zu rücken, als auch gegenüber potentiellen Tätern das öffentliche Interesse an Transparenz und Aufdeckung zu signalisieren.

### **6.3 Interne Elemente**

Neben sanktionsbehafteten Regelungen wie z.B. in der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung (ADG) sind interne Elemente der Korruptionsprävention vor allem aufbau- und ablauforganisatorische Maßnahmen aber auch Festlegungen zu kommunikativen Prozessen inklusive Schulungen.

Zur Selbstverpflichtung aller Mitarbeiter wird ein ethischer Verhaltenskodex gegen Korruption empfohlen.

Örtliche Prüfung und Maßnahmen der internen Revision sowie Untersuchungen der Aufbau- und Ablauforganisation sind wesentliche interne Elemente zum Erkennen von Korruptionsgefahren und zur Aufdeckung korrupten Verhaltens.

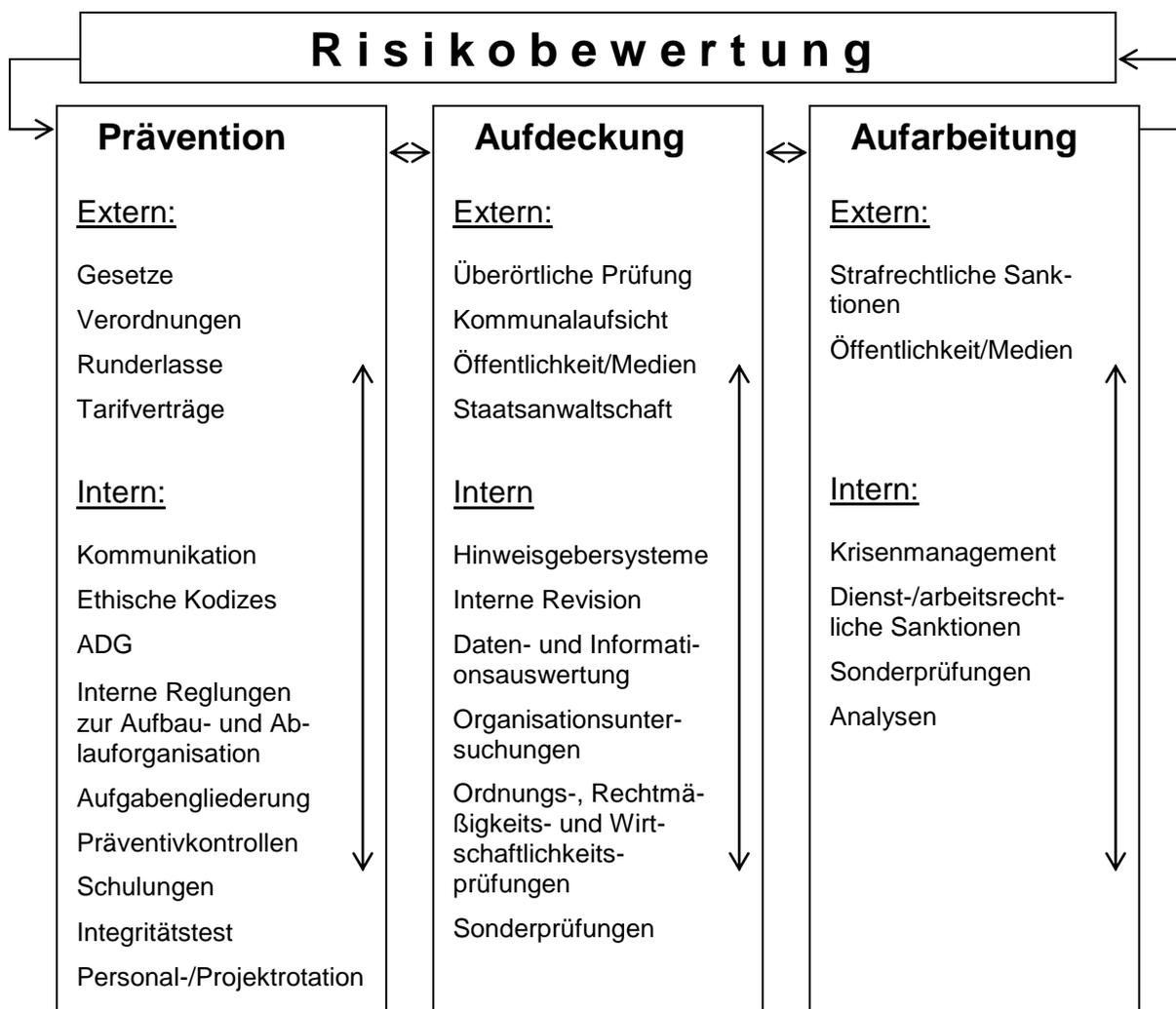
Nach der Aufdeckung von Korruption ist im Rahmen der Aufarbeitung ein professionelles Krisenmanagement notwendig. Es sind Entscheidungen zur sachlichen Schadensbegrenzung, zur Optimierung des Präventivsystems, aber z.B. auch sowohl zur innerbetrieblichen als auch zur öffentlichen Auswertung des Einzelfalls zu treffen. Neben den unabhängig eintretenden strafrechtlichen Sanktionen ist intern über dienst- bzw. arbeitsrechtliche Konsequenzen zu entscheiden.

### **6.4 Verknüpfung**

In der konzeptionellen Verknüpfung müssen die einzelnen Elemente in den Aufgabenfeldern der Prävention, Aufdeckung und Aufarbeitung sowohl horizontal als auch vertikal eine Wechselwirkung eingehen.

Vorschriften werden z.B. in der Verknüpfung mit Schulung und Kommunikation eher verstanden, akzeptiert und damit eingehalten als auf der Grundlage der alleinigen Anweisung.

Jede Aufdeckung korrupten Handelns wiederum fordert rückkoppelnd eine Analyse des Optimierungspotentials im präventiven Bereich.



Die Erkenntnisse aus Prävention, Aufdeckung und Aufarbeitung wie z.B. die Praxis-tauglichkeit von Präventivmaßnahmen, die Effizienz von Kontroll- und Prüfstrukturen oder die Verhältnismäßigkeit und Abschreckungswirkung von Sanktionen sind zur Optimierung der Bewertung des Korruptionsrisikos innerhalb einzelner Aufgabenbereiche oder Strukturen permanent zu nutzen, um den Korruptionsgefahren bereits im Vorfeld noch zielgerichteter und wirksamer begegnen zu können.

Der nachfolgende Katalog beschreibt Maßnahmen zur Korruptionsprävention, verweist an gegebener Stelle auf den vorhandenen Anwendungs- bzw. Umsetzungs-status in der Stadtverwaltung Frankfurt (Oder), stellt aber auch Fortschreibungsbedarf fest und zeigt Optimierungspotential auf.

## **7. Maßnahmenkatalog**

### **7.1 Personelle Maßnahmen**

#### **7.1.1 Schaffen von Problembewusstsein und Akzeptanz, Sensibilisierung und Belehrung**

Eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg von Antikorruptionsmaßnahmen ist die Akzeptanz bei den Beschäftigten.

Der Mitarbeiterschaft muss bewusst sein, dass es in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung Korruptionsgefährdung gibt und dass man die Gefahren im Amt, in der Abteilung und im Team offen diskutieren muss. Dazu ist es erforderlich, Korruptionsgefährdung in Dienstberatungen, Teamgesprächen und vor allem bei jedem Mitarbeitergespräch zu thematisieren.

**Verantwortlich: alle Führungskräfte/Teamsprecher**

Gesprächsziele sollten dabei vor allem sein:

- Problem- und Verantwortungsbewusstsein zu stärken,
- Unrechtsbewusstsein für korruptes Verhalten zu wecken,
- über einschlägige Vorschriften und die möglichen Sanktionen bei Verstößen umfangreich und regelmäßig aufzuklären und
- Führungskräfte über die verfügbaren Präventivmaßnahmen zu informieren.

Allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern muss klar sein, dass sämtliche Maßnahmen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung nicht dazu dienen, sie stärker zu kontrollieren oder gar zu überwachen. Im Vordergrund steht vielmehr der Schutz vor Manipulationsversuchen, die oftmals im Anbahnungsstadium nur schwer zu erkennen sind.

Die Mitarbeiter sind anlässlich der Aufnahme der Beschäftigung auf Korruptionsgefahren aufmerksam zu machen und über die Folgen korrupten Verhaltens zu belehren.

**Verantwortlich: Amt für Personal-, Organisations- und Technikdienstleistungen / Führungskräfte**

Bei Tätigkeiten in korruptionsgefährdeten Bereichen, auch bei einem Wechsel dorthin, sind in regelmäßigen Abständen eine erneute Sensibilisierung und eine vertiefte arbeitsplatzbezogene Belehrung der Mitarbeiter vorzunehmen.

**Verantwortlich: alle Führungskräfte**

Im Verhaltenskodex gegen Korruption (**Anlage 1**) wird allen Mitarbeitern vermittelt, wie sie sich bei korruptionsgefährdeten Situationen verhalten sollten.

### **7.1.2 Vorbildfunktion und Verantwortung der Führungskräfte**

Die Führungskräfte erfüllen eine Vorbildfunktion für die ihnen unterstellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Daher sind ihr Verhalten und ihre Aufmerksamkeit von besonderer Bedeutung für die Korruptionsprävention.

Die Vorbildfunktion bedeutet eine besondere Verantwortung und drückt sich in der sensiblen aber nachdrücklichen Behandlung der Korruptionsthematik aus, damit die erforderliche Akzeptanz für bestimmte vorbeugende Maßnahmen bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erreicht wird.

Hier bietet das Mitarbeitergespräch eine gute Plattform, Korruptionsvorbeugung in regelmäßigen Abständen zu erörtern.

Dies gilt ebenfalls für Dienstbesprechungen, Führungsgespräche und Gruppendiskussionen. Weiterhin können moderne Führungsmethoden, Sachkontrollen durch Zielvereinbarungen und Personalgespräche die Korruptionsgefahren aufdecken und ihre Folgen ausschließen. Bei ausgeprägter Dienst- und Fachaufsicht sind meist bereits erste Ansätze der Korruption zu verhindern.<sup>3</sup>

Im Rahmen ihrer Fürsorgepflicht müssen Führungskräfte aber auch darauf achten, dass niemand einen anderen falsch verdächtigt oder die eigene Organisationseinheit ohne Not belastet. Dennoch müssen Vorgesetzte jeden Korruptionsverdacht aufgreifen und dafür Sorge tragen, dass die einen Korruptionsverdacht anzeigende Person sich nicht in eine Abseitsposition gedrängt fühlt.

Die gezielte Aufarbeitung eines Korruptionsvorwurfs unter Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes schafft klare Verhältnisse. Nichts belastet das Arbeitsklima so sehr, wie Gerüchte. Im günstigsten Fall kann das Ergebnis die völlige Entlastung bedeuten.

**Verantwortlich: alle Führungskräfte**

### **7.1.3 Aus- und Fortbildung**

Das Thema Korruptionsprävention muss regelmäßiger Bestandteil des Zentralen Aus- und Fortbildungsangebotes sein.

Führungskräften obliegt eine besondere Verantwortung bei der Vermeidung und Bekämpfung von Korruption. Ihr Problembewusstsein insbesondere für die Gefahren der Korruption ist in Fortbildungsmaßnahmen zu stärken.

Die das Personal verwaltende Stelle und die Vorgesetzten der Mitarbeiter, die besonders korruptionsgefährdete Dienstposten oder Arbeitsplätzen besetzen, haben dafür zu sorgen, dass diese an Fortbildungsveranstaltungen mit korruptionspräventiven Inhalten teilnehmen.

Geeignete Fortbildungen sind auch den Ansprechpartnern für Korruptionsprävention, sowie den mit Kontrollaufgaben befassten Mitarbeitern anzubieten.

**Verantwortlich: Amt für Personal-, Organisations- und Technikdienstleistungen / Führungskräfte**

---

<sup>3</sup> Siehe auch Anlage 2 , Anzeichen für Korruption - Warnsignale

## **7.1.4 Nebentätigkeiten**

Bei der Erteilung der Genehmigung oder der Untersagung von Nebentätigkeiten sind die beamten- oder tarifrechtlichen Regelungen anzuwenden.

Bei der Ausübung von Nebentätigkeiten kann es durchaus zur Interessenkollision mit der dienstlichen Tätigkeit kommen, woraus sich eventuell eine stärkere Anfälligkeit für Korruptionsmöglichkeiten ergibt.

Es muss jeglicher Anschein vermieden werden, dass durch die Nebentätigkeit dienstliche und private Interessen verquickt werden.

Bei der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit bzw. des Vorliegens von Untersagungs- oder Beauflagungsgründen ist ein äußerst kritischer Maßstab anzulegen.

Die Aktualität der Nebentätigkeitsmitteilungen der Mitarbeiter sowie die entsprechende Unbedenklichkeit der Ausübung sind jährlich festzustellen.

**Verantwortlich: Amt für Personal-, Organisations- und Technikdienstleistungen**

Die Dienstanweisung über die Durchführung des Nebentätigkeitsrechts der Stadt Frankfurt (Oder) vom 01.01.1993 ist entsprechend fortzuschreiben und den geltenden rechtlichen Bedingungen anzupassen.

**Verantwortlich: Amt für Personal-, Organisations- und Technikdienstleistungen**

**Termin : 31.01.2013**

## **7.1.5 Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken**

Die Arten der Zuwendungen und die Formen der Gewährung von Vorteilen sind äußerst vielfältig (vergleiche Punkt 4. Erscheinungsformen). Im Zweifel sind Vorteile jeder Art höflich aber bestimmt abzulehnen und beim Überbringer unter Hinweis auf die dienstliche Situation Verständnis für dieses Verhalten zu wecken.

Es ist zu beachten, dass bereits das Angebot von Vergünstigungen dem Arbeitgeber unverzüglich anzuzeigen ist (§ 3 Abs. 2 Satz 3 TVöD).

**Verantwortlich: alle Mitarbeiter**

Einzelheiten, inklusive Belehrungspflichten, sind in der Dienstanweisung über das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken durch die Beschäftigten der Stadtverwaltung Frankfurt (Oder) geregelt.

## **7.2 Organisatorische Maßnahmen**

### **7.2.1 Verwaltungsinterne Vorschriften**

Bestehende Dienstanweisungen<sup>4</sup> oder ähnliche Vorschriften enthalten bereits Regelungen, die geeignet sind, der Korruptionsprävention zu dienen.

---

<sup>4</sup> Z.B.:

Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung für die Stadtverwaltung Frankfurt (Oder)

Dienstanweisung über die Erteilung von Befugnissen im Kassenanordnungsverfahren der Stadt Frankfurt (Oder)

Dienstanweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen, Bauunterhaltungsmaßnahmen und Leistungen, die mit Baumaßnahmen im Zusammenhang stehen, sowie für alle Ingenieur- und Architektenleistungen für die Stadt Frankfurt (Oder)

Beschaffungsordnung der Stadt Frankfurt(Oder)

Diese Regeln sind durch alle Mitarbeiter bei der Wahrnehmung der dienstlichen Aufgaben strikt einzuhalten.

**Die in vorliegendem Konzept benannten noch zu präzisierenden oder neu zu treffenden Regelungen werden unverzüglich erarbeitet und durch den Oberbürgermeister bis spätestens 31.01.2013 in Kraft gesetzt.**

Die internen Vorschriften sind im Rahmen der Korruptionsprävention entsprechend der jeweiligen Ergebnisse der Risikobewertung und der sich entwickelnden Gesetzgebung und Rechtsprechung permanent fortzuschreiben.

### **7.2.2 Feststellen besonders korruptionsgefährdeter Aufgabenbereiche und Arbeitsplätze**

In allen Struktureinheiten sind jährlich sowie aus gegebenem Anlass die besonders korruptionsgefährdeten Aufgabenbereiche und Arbeitsplätze festzustellen.

Die Beurteilung, ob ein Aufgabenbereich oder Arbeitsplatz besonders korruptionsgefährdet ist, gilt unabhängig vom jeweiligen Inhaber. Sie beruht allein auf objektiven, aufgabenbezogenen Merkmalen.

Beurteilungshilfe liefert Punkt 5, Risikobewertung.

**Das Ergebnis ist dem Oberbürgermeister und dem Rechnungsprüfungsamt jeweils zum 01. März eines jeden Jahres vorzulegen.**

**Verantwortlich: alle Beigeordneten sowie der Oberbürgermeister für den jeweils zuständigen Strukturbereich**

### **7.2.3 Dienst- und Fachaufsicht**

In korruptionsgefährdeten Bereichen sind geeignete Maßnahmen zur Vorgangskontrolle im Geschäftsablauf vorzusehen, wie z. B. Wiedervorlagen, Abschlussvermerke und Stichprobenkontrollen. Die ergriffenen Kontrollmaßnahmen sind aktenkundig nachzuweisen.

Sie dienen dem Schutz der Mitarbeiter und sollen Dritten deutlich machen, dass eine hohe Aufdeckungswahrscheinlichkeit besteht.

Dienst- und Fachaufsicht sind durch Vorgesetzte konsequent auszuüben. Dazu gehört auch eine aktive vorausschauende Personalführung und -kontrolle. In diesem Zusammenhang sensibilisieren Vorgesetzte die Mitarbeiter regelmäßig für Korruptionsgefahren und achten auf Korruptionssignale.

Mit der **Anlage 2** liegt unterstützend eine umfangreiche Auflistung möglicher Indikatoren und Korruptionsindizien vor.

**Verantwortlich: alle Führungskräfte**

## 7.2.4 Vier(Mehr)-Augen-Prinzip

Organisatorische Maßnahmen, insbesondere soweit sie Zuständigkeitsregelungen und Grenzen von Ermessensspielräumen betreffen, sind so zu gestalten, dass keine Einfallskorridore für Korruption entstehen können.

Das Vier-Augen-Prinzip ist insbesondere in korruptionsgefährdeten Bereichen und im Kassenwesen anzuwenden.

Dies kann durch die Aufteilung von Entscheidungskompetenzen erfolgen oder durch eine Ausweitung von Kontrollmöglichkeiten.

Mitwirkung und Kontrolle durch einen weiteren Mitarbeiter bei in Bearbeitung befindlichen Vorgängen erhöht für den Korumpierenden das Risiko des Fehlschlagens bzw. der Entdeckung.

Die Durchführung des Vier-Augen-Prinzips erfolgt im Zeichen kollegialer Zusammenarbeit der Beschäftigten sowie gegenseitiger Verantwortung.

Seine Anwendung ist im Kassenwesen seit jeher vorgeschrieben.<sup>5</sup>

Häufig wird dieses Prinzip in der täglichen Bearbeitung von Vorgängen aber auch an anderer Stelle bereits bewusst oder unbewusst eingehalten.<sup>6</sup>

In Bereichen, in denen das Vier-Augen-Prinzip bisher nicht angewandt wird, ist die Möglichkeit einer Umsetzung zu prüfen. Dies gilt insbesondere für korruptionsgefährdete Bereiche.

Bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen ist möglichst auf eine Trennung zwischen Planung/Bedarfsermittlung, Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung zu achten.

**Verantwortlich: alle Führungskräfte**

## 7.2.5 Transparenz des Verwaltungshandelns und der Aktenführung

Die Transparenz des Verwaltungshandelns ist durch eine vollständige, nachvollziehbare und dauerhafte Dokumentation in den Akten zu gewährleisten.

Vorgangsrelevante mündliche Erklärungen und Informationen sind schriftlich zu dokumentieren.

Bei Vergabeverfahren sind die Dokumentationspflichten entsprechend der anzuwendenden Vergabe- und Vertragsordnungen in der jeweils geltenden Fassung zu beachten.

Die Transparenz der Entscheidungen einschließlich ihrer Vorbereitung ist durch dafür geeignete Maßnahmen, wie z. B. durch die Einhaltung der Aktenordnung, eindeutige Zuständigkeitsregelungen, Berichtswesen, IT-gestützte Vorgangskontrolle, genaue und vollständige verfahrensbegleitende Dokumentation sicherzustellen.

**Verantwortlich: alle Führungskräfte und Mitarbeiter**

---

<sup>5</sup> Kommunale Haushalts- und Kassenverordnung Bbg / Dienstanweisung über das Kassenanordnungsverfahren in der Stadtverwaltung Frankfurt (Oder) / Dienstanweisung zur Organisation des Rechnungswesens

<sup>6</sup> Z.B. Entscheidung über Vergabe durch Vergabekommission (Vergabestelle, Fachamt, Rechnungsprüfungsamt) oder umfangreiches Prüfungs- und Mitzeichnungsverfahren bei Stundung Niederschlagung und Erlass entsprechend der DA zur Satzung über Stundung Niederschlagung und Erlass von Forderungen der Stadt Frankfurt(Oder)

## 7.2.6 Rotationsverfahren

Beziehungsgeflechte zwischen Mitarbeitern und langjährigen Dienstleistern oder Klienten können Basis für korruptes Handeln sein. Die über lange Zeiträume fortgesetzte Betreuung durch gleiche Mitarbeiter kann durch ein Rotationsverfahren behindert bzw. verhindert werden.

Unter Rotation ist in diesem Zusammenhang der Wechsel von Zuständigkeiten in bestimmten Zeitabständen zu verstehen. Bei der **Personalrotation** vollzieht sich der Wechsel im Aufgabenbereich, bei der **Zuständigkeitsrotation** wechselt der Klientenstamm (z.B. andere Buchstabenzuordnung im gleichen Sachgebiet).

Die praktische Umsetzung dieser Maßnahme steht oft im Konflikt mit dem Erhalt von Erfahrung, Fachwissen und Detailkenntnissen. Eine direkte Personalrotation ist nur in Strukturen möglich, die über eine ausreichend große wertigkeitsgleiche Aufgabepalette und ein entsprechend entwickeltes Fachpersonalvolumen verfügen.

Diese Voraussetzungen sind in Kommunalverwaltungen nur selten gegeben. Praktikabler ist hier in bestimmten Bereichen eine Zuständigkeitsrotation.<sup>7</sup>

Vor Anwendung des Präventivmittels Rotation sind die Vor- und Nachteile jeweils sorgfältig gegeneinander abzuwiegen, damit unangemessen hohe Reibungsverluste oder Qualitätseinbußen vermieden werden und es zu keinem Missverhältnis zwischen Aufwand und Korruptionsgefährdungspotential kommt.

Soweit Rotationsverfahren nicht zur Anwendung gelangen, ist zumindest die organisatorische und funktionale Trennung von Vergabe- und Abrechnungsstellen bzw. Bewilligungs- und Auszahlungsstellen sowie der Verwendungsnachweisprüfung zu gewährleisten.

**Verantwortlich: alle Führungskräfte**

## 7.2.7 Sponsoring - Verfahrensregeln

Sponsoring ist die materielle Unterstützung von Akteuren oder Projekten in sportlichen kulturellen, kirchlichen, wissenschaftlichen, sozialen, ökologischen oder ähnlich bedeutsamen gesellschaftspolitischen Bereichen in Form von Finanzmitteln, geldwerten Vorteilen, Sach- oder Dienstleistungen oder anderen Zuwendungen durch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts mit der gleichzeitigen Verfolgung des persönlichen oder unternehmensbezogenen Zieles der Werbung bzw. Öffentlichkeitsarbeit. Dies erfolgt beispielsweise in Druckerzeugnissen oder auf Internetseiten des Empfängers der Sponsoringleistung.

Daneben gibt es auch Fälle des Sponsorings, die kritisch zu sehen sind, wie z. B. das Finanzieren von Feiern, Betriebsausflügen u.ä..

Das Ansehen der Stadt und insbesondere das Vertrauen in die absolute Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung darf durch mögliche Sponsoringaktivitäten in der Öffentlichkeit keinen Schaden nehmen.

---

<sup>7</sup> In Frankfurt (Oder) z.B. im ZIM, Instandhaltung und Sanierung kommunaler Objekte

Deshalb ist vor jeder Sponsoringentscheidung im Einzelfall abzuwägen, ob zwischen den finanziellen Vorteilen aus dem Sponsoring und der Außenwirkung der zu erbringenden Gegenleistung ein vertretbares Verhältnis besteht.

Sponsoring ist in jedem Fall dann unzulässig, wenn durch die Zuwendung die Entscheidungsfreiheit des Empfängers der Sponsoringleistung gefährdet wird. So darf die Gewährung von Sponsoringleistungen keinen Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen, haben. Mit dem Sponsoring dürfen keine rechtswidrigen Ziele verfolgt oder zwingende Vorschriften (z.B. Vorschriften der Vergabe- und Vertragsordnungen VOL/VOB/VOF) umgangen werden. Die dauerhafte Überlassung von Personal an die öffentliche Verwaltung durch Sponsoren oder die Finanzierung von öffentlichen Bediensteten ist auszuschließen. Sachleistungen sind nur zulässig, wenn das Tragen der Folgekosten gewährleistet ist.

Sollen die Sponsorleistungen einem bestimmten oder einer konkreten Mehrzahl von Beschäftigten zugute kommen, sind die Vorschriften zum Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken zu beachten.

Sponsoring setzt eine vertragliche Vereinbarung voraus. In Sponsoringverträgen sollen die Leistungen und Gegenleistungen genau benannt sein.

Sponsoringverträge bedürfen der Zustimmung des Oberbürgermeisters oder einer von ihm bestimmten Stelle.

Einzelheiten sind in der Dienstanweisung zum Umgang mit Sponsoring, Werbung, Spenden und mäzenatischen Schenkungen bei der Stadtverwaltung Frankfurt (Oder) geregelt.

Sponsoring muss für die Öffentlichkeit erkennbar sein. Eine vollständige Transparenz des Umfangs, der Art von Sponsoring und der Sponsoren ist zur Vermeidung der Befangenheit der öffentlichen Hand unentbehrlich. In den Rechenschaftsbericht zum Jahresabschluss/Gesamtabschluss ist deshalb ein Bericht zu Quellen und Verwendung von Sponsoringleistungen aufzunehmen.

**Verantwortlich: Amt für Finanzmanagement und Rechnungswesen**

### **7.2.8 Rechnungsprüfungsamt / Innenrevision**

Korruption kann durch Kontrollen aufgedeckt werden. Durch planmäßige und/oder Anlassprüfungen wird das Entdeckungsrisiko entsprechender Verhaltensweisen erhöht. Auf Ergebnisse der Prüfungen kann daher im Rahmen der Korruptionsprävention unterstützend zurückgegriffen werden.

Präventiv besonders effektiv sind begleitende Prüfungen und Systemprüfungen, die das Funktionieren der Internen Kontrollsysteme zum Inhalt haben.

Im Vergabewesen, IT-Bereich und Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen ist dies aufbau- und ablauforganisatorisch bereits auf breiter Ebene abgesichert.

Das Rechnungsprüfungsamt nimmt die risikoorientierte jährliche Prüfungsplanung auf der Grundlage der komplexen Übersicht über die Art und Funktionsweise Interner Kontrollsysteme in der Stadtverwaltung Frankfurt (Oder) vor.

Neben dem prozessunabhängigen Rechnungsprüfungsamt, das in der politischen Berichtspflicht steht, ist auch das Wirken einer Innenrevision mit Aufgaben wie z.B. Kosten-Nutzen-Analysen, Organisationsprüfungen (Prüfung, ob die Ablauf- und Aufbauorganisation den betrieblichen Erfordernissen entsprechen) oder Wirtschaftlichkeitsrechnungen im innerbetrieblichen Auftrag sinnvoll und notwendig.

Die dafür erforderlichen Personalkapazitäten können jedoch nur in hinreichend großen Struktureinheiten ständig vorgehalten werden.

Deshalb ist dem Rechnungsprüfungsamt in § 102 (5) BbgKVerf auch die Prüfung der Verwaltung auf Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit als Pflichtaufgabe übertragen worden.

Mit den Stellen des Technischen Prüfers, des IT-Prüfers, und des Haushalts-Kassen und Rechnungswesen-Prüfers sowie drei Verwaltungsprüferstellen besitzt das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Frankfurt (Oder) eine aufgabenkonforme Struktur.

Daneben sind in allen Dezernaten sowie dezernatsübergreifend Controllingstrukturen geschaffen worden.

Das Controlling wirkt überwiegend prozessbegleitend durch einen ständigen Vergleich der Leistungsvorgaben mit dem jeweiligen Erreichungsgrad.

Abweichende Ergebnisse sowie Fehlentwicklungen können zeitnah erkannt und so frühzeitig Maßnahmen zur Gegensteuerung durch die Entscheidungsträger, auch unterstützt durch vom Controlling erarbeitete Vorschläge oder aufgezeigte Alternativen, eingeleitet werden.

### **7.2.9 Ansprechpartner in Korruptionsfragen**

Interne Kontrollsysteme können Korruptionsindikatoren nie so sensibel wahrnehmen, wie die im entsprechenden Umfeld direkt handelnden Personen.

Zur Aufnahme und Auswertung solcher „Insiderbeobachtungen“ wird den Mitarbeitern deshalb in vielen Verwaltungen ein Ansprechpartner für Korruptionsprävention und -bekämpfung benannt.

Die Kontaktierung dieser Person ist auch ohne Einhaltung des Dienstweges zulässig und besitzt einen unbedingten Vertraulichkeitscharakter.

In der Stadtverwaltung Frankfurt (Oder) nimmt der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes diese Aufgabe wahr und ist in allen Fragen der Korruptionsprävention und der Korruptionsbekämpfung, auch unter Ausschluss des Dienstweges, der Ansprechpartner für die Mitarbeiter.

### **7.2.10 Öffentlichkeitsarbeit und Informationsfreiheit**

Die Bürgerinnen und Bürger werden unter jeweiliger Abwägung des Interesses an einer Unterrichtung der Öffentlichkeit mit den Persönlichkeitsrechten der unmittelbar Beteiligten eines Korruptionssachverhaltes sowie unter Berücksichtigung von schutzwürdigen Belangen Dritter über Korruptionsfälle, daraus resultierende Folgen und Vorbeugungsmaßnahmen informiert.

Auf der Internetseite der Stadt wird über die allgemeinen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung informiert.

**Verantwortlich: Pressestelle**

### **7.2.11 Antikorruptionsklauseln in Verträgen der Stadt**

Im Interesse der Wirtschaft ist eine effektive Bekämpfung der Korruption wichtig. Ein fairer Wettbewerb muss gewährleistet sein. In den Verträgen sind in den zusätzlichen Vertragsbedingungen Antikorruptionsklauseln einzuarbeiten. (**Anlage 3**)

**Termin ab 01. Januar 2010**

### **7.2.12 Förmliche Verpflichtung nichtbeamteteter Personen**

Wirken private Unternehmen, z. B. Architekten- oder Ingenieurbüros, bei der Ausführung von Aufgaben der öffentlichen Hand mit, so sind die einzelnen Beschäftigten dieser Unternehmen – soweit erforderlich – nach dem Verpflichtungsgesetz auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten aus dem Auftrag zu verpflichten.

**Termin ab 01. Januar 2010**

Die verpflichteten Personen werden strafrechtlich Amtsträgern gleich gestellt. Das Muster einer Verpflichtungserklärung ist als **Anlage 4** beigefügt.

## **8. Zusammenfassung**

Konzeptionell erfordert eine erfolgreiche Bekämpfung von Korruption die Verknüpfung der drei grundsätzlichen Prozesse Prävention, Aufdeckung und Aufarbeitung. Einzelne Maßnahmen, die in horizontaler und vertikaler Wechselwirkung diese Verknüpfung realisieren, wurden im vorliegenden Konzept beschrieben. Zur Umsetzung wurden Verantwortlichkeiten benannt.

In der Anlage 1 wird der Verhaltenskodex gegen Korruption in der Stadtverwaltung Frankfurt (Oder) vorgestellt und erläutert.

Anlage 2 informiert zu Indikatoren, die, wenn sie stark ausgeprägt sind oder häufiger oder in Kombination mit anderen auftreten, als Warnsignale im Hinblick auf Korruptionsgefährdung wahrgenommen werden sollten.

In der Kombination

*Maßnahmenkatalog - Verhaltenskodex - Übersicht über Anzeichen für Korruption* bietet das Konzept gleichzeitig eine praktische Umsetzungshilfe an.

**Anlagen:** Anlage 1: Verhaltenskodex gegen Korruption in der Stadtverwaltung Frankfurt (Oder)  
Anlage 2: Anzeichen für Korruption – Warnsignale  
Anlage 3: Antikorruptionsklausel (Muster)  
Anlage 4: Verpflichtungserklärung (Muster)