



Handreichung für ein kommunales Integritätssystem Das 4-Säulen-Modell

Transparency International - Deutschland

Vorbemerkung

- Mit dieser Handreichung stellt Transparency Deutschland sein Konzept der Korruptionsprävention auf kommunaler Ebene vor (4-Säulen-Modell).
- Die Handreichung richtet sich an die interessierte (Fach-) Öffentlichkeit: An Personen, die sich in der Kommunalpolitik engagieren oder in der Kommunalverwaltung beschäftigt sind und die sich in diesem Zusammenhang über Korruption und Möglichkeiten der Korruptionsprävention informieren wollen; darüber hinaus an eine interessierte Öffentlichkeit sowie an Journalisten.
- Sie bietet einen Überblick über wesentliche Bereiche, Mechanismen und Lösungsansätze der Korruptionsproblematik im kommunalen Bereich und gibt Hinweise zu weiteren Informationsquellen.

Korruption auf kommunaler Ebene: Einige grundlegende Fragen

Was ist Korruption?

01. Transparency Deutschland geht bei seiner Arbeit von folgender Definition aus: Korruption ist der Missbrauch anvertrauter Macht, um persönliche Vorteile oder persönlichen Nutzen zu erzielen.

02. Dies schließt zahlreiche Phänomene der Korruption ein, wie etwa: Bauauftrag oder Baugenehmigung gegen Bargeld oder Geschenke, Führerscheinvergabe gegen Bargeld, Wettbewerbsabsprachen, Fernsehlizenz gegen positive Berichterstattung, Geber-Nehmer-Netzwerke (Klientelwirtschaft) und institutionelle Korruption (z.B. Parteispenden gegen entsprechendes Abstimmungsverhalten in kommunalen oder städtischen Entscheidungsgremien oder die Beeinflussung von Entscheidungen der Verwaltung).

03. Der Begriff Korruption kommt in der deutschen Gesetzgebung nicht vor. Er entstammt dem lateinischen Wort „corrumpere“, zu deutsch etwa: „verderben, untergraben, bestechen“. Mit der oben genannten Definition von Korruption geht Transparency Deutschland ganz bewusst über die enger gefassten Bestimmungen des deutschen Strafgesetzbuches hinaus, das in seinem 30. Abschnitt lediglich die Straftatbestände der Vorteilsnahme, Bestechlichkeit, Vorteilsgewährung und Bestechung beschreibt.

Was bewirkt Korruption?

04. Korruption untergräbt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat und stellt damit eine Gefahr für das demokratische System dar. Für korruptes Verhalten gilt: Bei den verantwortlichen Personen steht nicht das Wohl der Gemeinschaft und der öffentlichen Institution im Vordergrund, in deren Auftrag sie handeln, sondern das egoistische Interesse, sich persönliche Vorteile zu verschaffen.

05. Negative Folgen der Korruption sind vielfältiger Art, etwa

- *politisch*: Legitimitätsverlust staatlicher Ordnung, Rechtsunsicherheit, Vertrauensverlust in der Bevölkerung;
- *makroökonomisch*: Der Wettbewerb als wirtschaftlicher Regulator wird ausgeschaltet und staatliche Mittel werden dorthin geleitet, wo Korruption zur Bereicherung führt, die Folge sind Fehlinvestitionen in nachrangige Sektoren oder Projekte;
- *mikroökonomisch*: Die kriminelle Unternehmenskultur wächst, ethisch arbeitende Firmen werden benachteiligt;
- *sozial-ethisch*: Keine Chancengleichheit, das Vertrauen der Unternehmen und der Bevölkerung in das Recht schwindet;
- *ökologisch*: Bedrohung von Umwelt und Gesundheit, weil staatliche Gebote und Verbote nicht beachtet werden.

06. Die finanziell schädlichen Auswirkungen für die Allgemeinheit gehen oft weit über die Vorteile hinaus, welche die unmittelbar Beteiligten für sich erzielen. Dafür nur ein Beispiel: Investitionsvorhaben wie etwa eine Müllverbrennungsanlage werden mit Überkapazitäten errichtet, weil die am Bau Beteiligten davon profitieren. Steigende Amortisationskosten und Betriebskostenzuschüsse sind die Folge, Kapitaldienste werden unnötig verlängert. Leidtragende sind die Steuer- und Gebührenzahler.

Wie arbeitet Transparency Deutschland?

07. Transparency Deutschland verfolgt einen systemischen Ansatz, das heißt: Korruption wird als ein gesellschaftliches Übel angesehen, das die verschiedensten Teile der Gesellschaft und ihre Organe befallen kann. Korruption ist ein weit verbreitetes Phänomen, das nicht nur in ferneren Ländern, sondern auch in unseren Städten, Kommunen und öffentlichen Verwaltungen alltäglich ist. Transparency Deutschland hat einige Arbeitsprinzipien entwickelt, die sich besonders auch für die Prävention auf kommunaler Ebene eignen. Wir gehen davon aus, dass Unternehmen und staatliche Institutionen von Korruption „befallen“ sein können, dass man sie aber für die Prävention gewinnen kann.

08. Korruption zu vermeiden und verhindern zu helfen ist das Hauptziel. Es ist daher die Strategie von Transparency Deutschland, bekannte Korruptionsfälle zum Anlass zu nehmen, um auf die Notwendigkeit von Prävention zu verweisen. Dagegen gehört es nicht zu den Aktivitäten der Organisation, dem Verdacht auf Korruption in einzelnen Fällen nachzugehen oder bei deren Aufklärung zu helfen. Dies ist vielmehr Aufgabe staatlicher Institutionen sowie der Medien.

09. Transparency Deutschland bezeichnet sich selbst als Koalitionspartner gegen Korruption. Das bedeutet, dass wir uns gemeinsam mit staatlichen Institutionen und der Wirtschaft, mit der Zivilgesellschaft und mit den Medien zu Bündnissen gegen die Korruption zusammen finden. In diesem Sinne können Wirtschaftsunternehmen und Kommunen (korporative) Mitglieder von Transparency Deutschland werden. Von diesen erwarten wir, dass sie sich in ihrem Bereich zur Korruptionsbekämpfung und zur Einhaltung von Standards zur Korruptionsprävention verpflichten. Von besonderer Bedeutung sind Koalitionen in Fachfragen, etwa im Vergabe- und Beschaffungswesen, bei Privatisierungen sowie im Gesundheitswesen oder im Sport. Hier sucht Transparency Deutschland die Zusammenarbeit mit Fachleuten aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und kompetenten Organisationen der Zivilgesellschaft.

Warum engagiert sich Transparency Deutschland besonders auf kommunaler Ebene?

10. Im Aufbau unseres gesellschaftlichen Systems spielen die Kommunen und Städte mit ihren Gremien und Verwaltungen eine besondere Rolle. Hier treffen die Bürger unmittelbar und direkt auf das politische System, auf die handelnde Verwaltung. Oftmals besteht ein direkter Kontakt zu Mandatsträgern und Mitarbeitern der Verwaltung. Die kommunale Ebene prägt somit unser Bild von einem funktionierenden, demokratischen Staatssystem. Eben hier machen Bürger aber auch direkte Erfahrungen mit „Vetternwirtschaft“, Machtmissbrauch, Verschwendung und Misswirtschaft.

11. Aufgrund dieser Nähe der Bürger zu den handelnden Personen wird Korruption mit ihren schädlichen Folgen auf kommunaler Ebene ganz konkret erfahren. Die Gefahr, dass das Vertrauen in die Legitimität und die Integrität von Politik und Verwaltung verloren geht, ist hier am größten. Andererseits können Transparenz und integriertes Verhalten von Politikern und Verwaltung auf kommunaler Ebene zur Stärkung des demokratischen Systems und der Festigung ethischer Normen beitragen.

12. Das Thema Korruption auf kommunaler Ebene hat durch Skandale in Köln und Wuppertal, den Berliner Bankenskandal, aber auch Vorfälle in vielen anderen Städten und Gemeinden in den letzten Jahren (wie z.B. der Verdacht der Vorteilsnahme und -gewährung beim Zusammenwirken von Kommunen und Gasversorgern) verstärkt öffentliche Aufmerksamkeit erlangt.

13. Dabei ist jedoch oft folgendes zu beobachten: Ein Korruptionsfall geht durch die Medien und die aufgeschreckte Öffentlichkeit fragt nach wirksamen Gegenmitteln. Doch schon nach kurzer Zeit fesselt ein anderes (Medien-) Ereignis die Aufmerksamkeit, und die Forderungen nach vorbeugenden Maßnahmen gegen Korruption geraten in Vergessenheit - bis zum nächsten Korruptionsskandal.

14. Die Kenntnis über wirksame Präventionsmöglichkeiten sind allgemein nur schwach verbreitet. In Wirtschaft, Verwaltung und Politik gibt es durchaus auch Widerstände, solche Möglichkeiten anzuwenden.

15. Dies alles hat Transparency Deutschland darin bestärkt, sich mit dem Thema Korruptionsprävention auf kommunaler Ebene in einer eigenen Arbeitsgruppe zu beschäftigen und ein kommunales Integritätssystem (4-Säulen-Modell) zu entwickeln.

Das 4-Säulen-Modell für ein kommunales Integritätssystem

16. Das hier vorgestellte Modell spiegelt den derzeitigen Entwicklungsstand eines Konzeptes von Transparency Deutschland zum Thema Korruptionsprävention in Kommunen wider.

17. Das „4-Säulen-Modell“ verbindet die Gesamtheit der gesellschaftlichen Kräfte, die dazu dienen können oder gar dazu geschaffen sind, Korruption zu vermeiden und zu bekämpfen. Ein kommunales Integritätssystem muss nach Auffassung von Transparency Deutschland immer von allen vier Bereichen zugleich getragen werden.

18. Die vier Säulen sind:

- 1. Säule:** **Die Legislative**, Kommunale Gremien, Mandatsträger und die politisch bestimmten Führungspersonlichkeiten.
- 2. Säule:** **Die Exekutive**, die öffentliche Verwaltung.
- 3. Säule:** **Die öffentlichen Unternehmen** (sei es in öffentlich-rechtlicher Form oder in privatrechtlicher Form) und Unternehmen, die öffentliche Aufgaben in originär privatrechtlicher Rechtsform wahrnehmen. Dazu gehört der gesamte Bereich des „Outsourcing“ und der Privatisierung.
- 4. Säule:** **Die Zivilgesellschaft und die Medien**, das heißt Bürger und Bürgerinitiativen, NGOs (Nicht-Regierung-Organisationen) sowie Presse, Funk, Fernsehen, Internet.

19. Im Folgenden werden die Bedeutung der einzelnen Säulen, ihr Bezug zum Thema Korruption sowie die wesentlichen Strategien und Instrumente zur Korruptionsprävention charakterisiert. Darüber hinaus werden Hinweise auf weiterführende Informationsquellen gegeben.

1. Säule: Die Legislative / Kommunale Gremien, Mandatsträger und politisch bestimmte Führungspersönlichkeiten

Die Legislative / Kommunale Gremien

20. Auch ohne eine formelle Gesetzgebungsfunktion zu besitzen verfügen die Kommunen doch über eine Vielzahl an Regelungskompetenzen, die den Alltag von Bürgerinnen und Bürgern maßgeblich prägen.

21. Kennzeichnend für die kommunale Ebene ist die enge Verknüpfung der handelnden Akteure auf der „legislativen“ Ebene mit den Bürgern, Firmen, Vereinen. Viele (nebenamtliche) Mitglieder von Stadtparlamenten sind in der lokalen Wirtschaft und in der Zivilgesellschaft verwurzelt. Diese strukturelle Nähe bringt Vorteile und Risiken zugleich. Kommunale Entscheidungen haben in der Regel sehr konkrete Auswirkungen auf das tägliche Leben der Bürger. Diese können die Richtigkeit oder Vernünftigkeit der Entscheidungen daher gut einschätzen.

22. Gerade aus der Nähe der Entscheidungsträger zueinander resultiert aber auch eine bestimmte Gefahr. Sie besteht in der Versuchung, Entscheidungen auf kurzem Wege zum eigenen Vorteil in einem „System des Gebens und Nehmens“ zu treffen. Der Schritt zu korruptiven Netzwerken ist dann nicht mehr groß.

23. Hier muss deshalb das Instrument der öffentlichen Kontrolle greifen. Transparency Deutschland regt an, Rahmenbedingungen von Transparenz und Informationsfreiheit zu schaffen, um Missmanagement, Ämterpatronage und Korruption zu erschweren.

- Kommunale Gremien sollen in allen ihren Entscheidungsprozessen ein Höchstmaß an Öffentlichkeit und Transparenz sicherstellen. In kommunalen Satzungen und Regelungen sollten sollte bei allen kommunalen Entscheidungen die Vertraulichkeit und Geheimhaltung auf den absolut notwendigen Kern begrenzt werden.¹
- Kommunen sollten von sich aus eine aktive Öffentlichkeitsarbeit betreiben und wesentliche Entscheidungen (einschließlich der dazu vorhandenen Grundlageninformationen) von sich aus veröffentlichen. Dies gilt z.B. für Gutachten zu Privatisierungen oder die Grundlagen zur Berechnung von Wasser- und Abwassertarifen. Unter Nutzung des Internets ist dies problemlos und kostengünstig möglich.
- Gemäß dem am 01.01.2006 in Kraft getretenen Informationsfreiheitsgesetz des Bundes ist jedermann grundsätzlich zur Akteneinsicht und Informationsauskunft bei Bundesbehörden berechtigt. Darüber hinaus existieren bisher nur in wenigen Bundesländern entsprechende Landesgesetze, die auch Auskünfte über Vorgänge der Landes- und Gemeindeverwaltungen ermöglichen (Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern). Transparency Deutschland fordert die Schaffung von Informationsfreiheitsgesetzen in allen Bundesländern.
- Kommunen haben davon unabhängig die Möglichkeit, kommunale Informationsfreiheits-Satzungen zu erlassen, um Bürgern Informationen aus dem eigenen Wirkungskreis der Kommune zugänglich zu machen. Städte und Gemeinden können sich so den Ruf erwerben, bürgernah und auf vorbildliche Weise demokratisch zu handeln.
- Transparency Deutschland regt Bürger und Organisationen der Zivilgesellschaft an, die durch Informationsfreiheitsgesetze geschaffenen Möglichkeiten der Informationsbeschaffung zu nutzen und / oder in ihrer eigenen Kommune die Verabschiedung einer entsprechenden Satzung vorzuschlagen.

Die Mandatsträger und politisch bestimmte Führungspersönlichkeiten

24. In allen Parlamenten bestehen die Gremien aus Menschen, die ihre Legitimation vom Votum der Wähler ableiten. Das Besondere an der kommunalen Ebene ist, dass Wähler die Kan-

¹ An dieses Transparenzgebot als ein demokratisches Prinzip erinnert auch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 40, 296,327), in der es heißt: „Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.“

didaten oft persönlich kennen. Daher gilt hier im besonderen: Mandatsträger sind persönliche Vorbilder - im positiven wie negativen Sinn. Ihre persönliche Glaubwürdigkeit hängt nicht allein davon ab, ob sie sich zum Gemeinwohl bekennen, sondern vor allem davon, dass sie sich selbst auch jederzeit integer verhalten und ihre Handlungs- und Entscheidungskriterien nachvollziehbar machen.

25. Um die Prinzipien von Öffentlichkeit und Transparenz zu verwirklichen, fordert Transparency Deutschland die Einführung eines Ehrenkodex für kommunale Mandatsträger. Ein solcher Ehrenkodex sollte mindestens enthalten:

- Ein **eindeutiges Bekenntnis der Mandatsträger** gegen Korruption. Entsprechende Vorschriften sind in den meisten Kommunalverfassungen ohnehin enthalten, durch eine solche ausdrückliche Verpflichtungserklärung werden sie jedoch noch einmal deutlich in das Bewusstsein nicht nur der Mandatsträger selbst, sondern auch der allgemeinen Öffentlichkeit gerückt.
- **Veröffentlichungspflichten:** Informationen zu möglichen Interessenkonflikten einzelner Mandatsträger sollen zeitnah und öffentlich bekannt gegeben werden. Es ist sicherzustellen, dass vor Beratungen in Ausschüssen oder im Plenum alle Mandatsträger die Interessenlagen der anderen kennen.
- **Pflicht zur Enthaltung** von Mandatsträgern bei kommunalen Entscheidungen, die mit ihren persönlichen Interessen im Zusammenhang stehen.
- **Sanktionen** sollten eindeutig formuliert werden für den Fall, dass gegen die Bestimmungen des Ehrenkodex verstoßen wird.

26. Klare Regelungen auf einem angemessenen Niveau (Satzung) und definierte Sanktionen reichen jedoch zur Verwirklichung der Ziele der Korruptionsprävention noch nicht aus. Die Einhaltung der Regelungen muss kontrolliert werden. Zu diesem Zweck sollte ein **Ehrenrat** eingerichtet werden. Die Aufgaben des Ehrenrates sind:

- Die Entgegennahme von Informationen, die vertraulich behandelt werden müssen, z.B. um den Mandantenschutz zu gewährleisten.
- Die Klärung unklarer Angaben von Mandatsträgern.
- Die Entscheidung strittiger Fälle oder über Sanktionen oder die Vorbereitung einer solchen Entscheidung für den jeweiligen Vorsitzenden des kommunalen Gremiums.
- Die Beratung der Mandatsträger über ihre Rechte und Pflichten.

27. Transparency Deutschland befürwortet außerdem die **Nominierung eines Ombudsmanns**. Er sollte außerhalb der Verwaltung angesiedelt sein und im Verdachtsfall als Ansprechpartner für Hinweisgeber (Whistleblower) aus der Verwaltung und der Wirtschaft dienen. Wer einen Verstoß gegen die geltenden Verhaltensrichtlinien vermutet, findet hier eine Anlaufstelle. Dabei muss die Anonymität des Hinweisgebers garantiert werden.

Weiterführende Informationen

- Zur Relevanz der Korruptionsproblematik in Kommunen:
BKA – Bundeslagebild Korruption 2004 (insbes. Kap. 3.4 und 4.1)
- Zum Informationsfreiheitsgesetz auf kommunaler Ebene: www.informationsfreiheit.org
- Beispiel Korruptionsprävention in Hilden, u.a.: Ehrenkodex, Ombudsmann, Veröffentlichungspflichten: www.hilden.de (dort: Korruptionsbekämpfung).
- Beispiel Korruptionsprävention in Wuppertal: u.a. Ehrenordnung, Ehrenkodex:
Wuppertal - Ehrenordnung 1999
- Beispiel Korruptionsprävention in Berlin, u.a.: Verhaltenregeln für Abgeordnete
http://www.transparency.de/Korruptionsbek-Berlin.765.0.html?&no_cache=1

2. Säule: Die Exekutive, die öffentliche Verwaltung

28. Für die öffentliche Verwaltung liegen bereits weit reichende Regelungen zur Korruptionsprävention vor. Maßnahmen zur Verbesserung der Korruptionsprävention in der kommunalen Verwaltung, die über eine Anwendung der bestehenden Regelungen hinausgehen, bestehen vor allem in den folgenden Bereichen:

- **Sensibilisierung** kommunaler Entscheidungsträger und Mitarbeiter von Kommunalverwaltungen für die Erscheinungsbilder und Mechanismen von Korruption.
- **Schulung und Ausbildung** kommunaler Entscheidungsträger und Mitarbeiter für das Erkennen von Korruptionsrisiken und den Umgang mit Verdachtsfällen.
- Umsetzung von Strategien und **Einführung von Instrumenten zur Korruptionsprävention**, die über den rechtlich vorgegebenen Rahmen hinausgehen (z.B. Integritätspakt / Antikorruptionsklauseln, Regelungen für Hinweisgeber und Sponsoren).
- **Beobachtung, Auswertung und Dokumentation von Erfahrungen** mit Korruption und der Einführung von präventiven Strategien und Instrumenten.

Erkennen von Korruption

29. Korruption lässt sich an bestimmten Indikatoren erkennen. Dazu bedarf es insbesondere im Bereich der öffentlichen Verwaltung einer Risikoanalyse, um festzustellen, welche Bereiche und Funktionen besonders korruptionsgefährdet sind.

30. Dazu gehört auch die Analyse system- bzw. personenbezogener Schwachstellen. Systembezogene Schwachstellen sind z.B. fehlende Kontrolle, zu große Entscheidungsspielräume, fehlende Transparenz oder auch schwer verständliche und nicht eindeutig formulierte Vorschriften oder Gesetze. Personenbezogene Schwachstellen sind z.B. Überforderung von einzelnen Mitarbeitern oder persönliche Probleme (z.B. hohe Schulden).

31. Beim Erkennen von Korruption spielen sozial auffällige Indikatoren eine Rolle (z.B. durch Einkommen nicht erklärbarer Lebensstil, häufiger privater Umgang mit Unternehmern / Bietern, Nebentätigkeiten und auch Ausbleiben von Beschwerden dort, wo sie eigentlich üblich sind), aber auch so genannte „heiße Indikatoren“ (z.B. Aufgabenkonzentration auf eine Person auf eigenen Wunsch, häufige Nachbesserungen und "Rechenfehler" in Angebotsunterlagen oder aber auch Verweigerungshaltung bei Umsetzung von Präventivstrategien und Verzicht auf Beförderung oder Urlaub).

Korruptionsprävention

32. Übliche und bewährte Instrumente zur Korruptionsprävention in öffentlichen Verwaltungen sind z.B. Korruptionsbeauftragte, die Qualifikation von Mitarbeitern durch Sensibilisierung und Weiterbildung, der Austausch von Erfahrungen zwischen den einzelnen Verwaltungen und mit der Polizei, die Schaffung von Regelungen über die Annahme von Geschenken und Belohnungen, das Vier-Augen-Prinzip bei Unterschriftenregelungen und die Rotation von Personal auf der Basis von Risikoanalysen.

33. Zu Präventionsstrategien gehören auch Regelungen für Hinweisgeber, das heißt Bürger oder Mitarbeiter des Öffentlichen Dienstes, die Hinweise auf Fehlverhalten geben wollen (Whistleblowing) und gleichzeitig vor Mobbing und Bestrafung zu schützen sind.

34. Die präventive Arbeit beginnt mit dem Feststellen und Analysieren besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete. Vier-Augen-Prinzip und Transparenz müssen gesichert sein (z.B. Beteiligung bzw. Mitprüfung durch mehrere Beschäftigte oder Organisationseinheiten). Sollten der Umsetzung des Rotationsprinzips innerhalb derselben Gemeinde unüberwindbare praktische Schwierigkeiten entgegenstehen, kann beispielsweise über ein Kooperationsabkommen mit der Nachbargemeinde Abhilfe geschaffen werden.

Bekämpfung von Korruption

35. Es muss sichergestellt sein, dass bei einem durch Tatsachen begründeten Verdacht einer Korruptionsstraftat unverzüglich die oberste Dienstbehörde unterrichtet wird. Auch die Rechnungsprüfungsämter sollten verstärkt in der Korruptionsbekämpfung eingesetzt werden. Dies bedeutet zum einen, dass die dortigen Mitarbeiter entsprechend geschult werden müssen, zum anderen aber auch, dass sie zeitlich und personell in die Lage versetzt werden, entsprechende Prüfungen durchzuführen. Das Aufgabenspektrum der Rechnungsprüfungsämter wäre entsprechend zu erweitern.

Wesentliche Risikobereiche und Präventionsstrategien:

(1) Das Personal

36. Das Personal für besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete ist mit besonderer Sorgfalt auszuwählen. Sein Einsatz ist möglichst zeitlich zu begrenzen. Es sollte Ansprechpersonen für die Korruptionsprävention und für die Mitteilung von Korruptionsverdacht geben. Auch die Sensibilisierung und Weiterbildung des Personals ist eine entscheidende Voraussetzung für Korruptionsprävention.

37. Wenn Verdachtsmomente auftreten, können Checklisten zu Korruptionsindikatoren unter Umständen hilfreich sein. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass mit solchen Verfahren außerordentlich vorsichtig umgegangen werden muss. Indikatoren zeigen einen Verdacht auf, sind aber keine ausreichende Grundlage zur Bewertung von Einzelfällen.

(2) Ausschreibungen und Vergabe von Aufträgen

38. Der Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung bzw. des offenen Verfahrens hat im Rahmen der Korruptionsprävention eine besondere Bedeutung. Grundsätzlich sollten Planung, Vergabe und Abrechnung von Aufträgen getrennt voneinander bearbeitet werden. Sollte dies aufgrund der Personalsituation nicht möglich sein, sind Kooperationsmodelle mit benachbarten Kommunen denkbar.

39. Manipulationsmöglichkeiten und Korruptionsrisiken bestehen bereits vor der Einleitung von formalen Vergabeverfahren, z.B. bei der Bedarfsanalyse und Planung: Wird eine Müllverbrennungsanlage benötigt? Für welche Kapazitäten ist die Kläranlage auszulegen? Werden durch die Projektplanung bestimmte Technologien oder „befreundete“ Lieferanten präjudiziert? So sollten bereits bei der Auswahl von Beratern und Planungsbüros dieselben Vorsichtsmaßnahmen und Präventionsstrategien angewandt werden, wie sie für die Auswahl von Unternehmen und Lieferanten gelten.

40. Zu den entscheidenden Maßnahmen der Korruptionsprävention gehört das Aufstellen und Einhalten verbindlicher Leitsätze für die Auftragsvergabe. Die Vergabestellen sollten bei schweren Verfehlungen von Bietern dafür sorgen, dass dies zu einem Ausschluss vom Wettbewerb führt. Transparency Deutschland plädiert für die Schaffung eines Zentralregisters (Anti-Korruptionsregister). Unternehmen, gegen die ein hinreichender Tatverdacht der Bestechung oder anderer Formen der Korruption besteht, sollten in dieses Register eingetragen werden. Alle Vergabestellen des Bundes, der Länder und der Kommunen sind dann entsprechend vorgewarnt oder sogar gehalten keine Aufträge an im Register eingetragene Unternehmen zu vergeben. Nachdrücklich zu wünschen ist, dass Vergabeprozesse transparent gemacht werden, etwa durch die Veröffentlichung des ausgewählten Angebots und der Gründe für die Entscheidung.

41. Bei der Vergabe von Aufträgen sind Antikorruptionsklauseln vorzusehen. Wirken private Unternehmen bei der Ausführung von Aufgaben der öffentlichen Hand mit, sind die einzelnen Beschäftigten dieser Unternehmen nach dem Verpflichtungsgesetz auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten aus dem Auftrag zu verpflichten.

42. Durch Vereinbarung eines „Integritätspaktes“ zwischen dem Auftraggeber und den Anbietern kann – ergänzend zu den gesetzlichen Bestimmungen – ein klares Signal dafür gesetzt werden, dass allen Beteiligten die Integrität der Geschäftsabwicklung ein wichtiges Anliegen ist, und dass sie daher auch bereit sind, sich bei Verstößen angemessenen Sanktionen zu unter-

werfen. Ein solcher Integritätspakt stellt erfahrungsgemäß eine zusätzliche, wirksame Schwelle gegen korruptive Praktiken dar.

(3) Sponsoring

43. Bei jedem Sponsoringangebot sollte genauestens geprüft werden, ob der Sponsor bei seinem Angebot nicht eventuell Zweit- oder Drittinteressen verfolgt. Bietet zum Beispiel ein Bauunternehmer die kostenlose Errichtung einer Ampelanlage vor einer Schule an und hat gleichzeitig ein nachgewiesenes Interesse an einem bestimmten kommunalen Bauvorhaben, wäre ein solches Angebot abzulehnen. Für die Annahme von Geld-, Sach- oder Dienstleistungen durch Sponsoren an eine oder mehrere kommunale Einrichtungen sollten eindeutige Regelungen durch Satzungen aufgestellt werden. Der Bereich der höheren Sicherheit sollte grundsätzlich von jedem Sponsoring ausgenommen werden, so wie es die Regelung auf Bundesebene vorschreibt.

Weiterführende Informationen

- Zu Risikoanalysen hinsichtlich Korruptionsgefährdung: **Bundesverwaltung - Empfehlungen zur Korruptionsprävention**
- Zu Leitsätzen zur Vergabe von Aufträgen, Antikorruptionsklauseln, Korruptionsindikatoren: **Bundesregierung: Richtlinien zur Korruptionsprävention**
- Zu Risiken und Präventionsmaßnahmen in einzelnen Vergabephasen und bei der Durchführung von kommunalen Aufträgen: **DStGB – Korruptionsprävention bei der öffentlichen Auftragsvergabe**
- Beispiel Korruptionsprävention in der Berliner Verwaltung, u.a.: Vergabewesen, Korruptions-Register, Verhaltenskodex, Geschenkerichtlinie, Sponsoring-Verordnung: <http://www.transparency.de/Verwaltung.785.0.html>
- Zum Integritätspakt: http://www.transparency.de/Konzept_und_moegliche_Anwendun.697.0.html
- Zum Zentralregister / Anti-Korruptionsregister: [http://www.transparency.de/Stellungnahme-Antikorruptionsr.77.0.html?&no_cache=1&sword_list\[\]=zentralregister](http://www.transparency.de/Stellungnahme-Antikorruptionsr.77.0.html?&no_cache=1&sword_list[]=zentralregister)
- Zu Fortbildungsinstitutionen im Bereich Korruptionsprävention in der Kommunalverwaltung, z.B: <http://difu.de>, <http://www.im.nrw.de/inn/144.htm>,

3. Säule: Die öffentlichen Unternehmen

Der Trend zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben

44. In den letzten Jahren wächst der Trend zur Privatisierung öffentlich-rechtlich organisierter Aufgaben und Einrichtungen. Man verspricht sich davon, dass die künftige privatrechtlich organisierte Unternehmensform wirtschaftlich effektiver arbeiten wird, da sie von den Fesseln des öffentlichen Rechts befreit ist. Privatisierung meint im Allgemeinen die Verlagerung von Angelegenheiten, die bisher von der öffentlichen Hand wahrgenommen wurden, in den privatrechtlichen Bereich.

45. Zwar sind viele Aufgaben den Gebietskörperschaften – das heißt den Institutionen des Bundes oder der Länder, den Gemeinden oder öffentlich-rechtlichen Verbänden – als Pflicht- oder Kernaufgaben (Steuer, Recht, Bau usw.) zugewiesen. Jedoch gibt es auch eine große Anzahl von fakultativen Aufgaben, bei denen die Gebietskörperschaften entscheiden können, ob sie diese in privatrechtliche Hände übergeben. Gleichwohl liegen die Pflichten zur Überwachung, Kontrolle und Gewährleistung dieser öffentlichen Aufgaben weiterhin bei den Gebietskörperschaften.

46. Die Praxis zeigt allerdings, dass mit der Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private öffentlich-rechtliche Kontrollmechanismen häufig unterlaufen werden, zum Beispiel durch Vertragsmodelle, die eine ausreichende Kontrolle durch die Mandatsträger erschweren oder überhaupt nicht mehr zulassen. Verschärft wird diese Problematik oftmals noch dadurch, dass Füh-

rungspositionen in öffentlichen Unternehmen nicht von Personen mit entsprechender Qualifikation und Kompetenz besetzt werden, sondern nach „Verdiensten“, die sich bestimmte Personen in der Vergangenheit erworben haben (Ämterpatronage).

47. Zahlreiche Beispiele aus der Vergangenheit haben gezeigt, dass privatwirtschaftliche Unternehmen mit regional dominierenden politischen Kräften ein Bündnis eingehen in der Absicht, sich durch die Privatisierung öffentlicher Aufgaben ein Feld privater Bereicherung zu eröffnen. In vielen solcher Fälle wird nach der Privatisierung eine Rechtsform gewählt, die dem Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Eigentümer dient, die hingegen die Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung durch die Gebietskörperschaften erschwert. Aus diesem Spannungsfeld ergeben sich Rechtsunsicherheiten und teilweise auch regelrechte „Einfallstore für Korruption“. Transparency Deutschland fordert daher Transparenz und die Offenlegung der Interessen der Beteiligten bereits während des Prozesses der Entscheidungsfindung über die Privatisierung von öffentlichen Aufgaben.

Formen der Privatisierung

48. Es gibt zwei Grundformen der Privatisierung:

1. Bei der **formalen Privatisierung** tritt an die Stelle eines Trägers der öffentlichen Verwaltung eine juristische Person des Privatrechts, die Anteile an dieser Privatrechtsperson bleiben jedoch ganz oder mehrheitlich in den Händen der öffentlichen Verwaltung. Im Vergleich mit der Aufgaben-Regelung in der öffentlichen Verwaltung spricht für diese Form der Privatisierung die größere Beweglichkeit, insbesondere hinsichtlich des Personaleinsatzes und der Finanzierungsmöglichkeiten.
2. Als **materielle Privatisierung** werden sämtliche Verfahren bezeichnet, die mit einer vollständigen Verlagerung von öffentlichen Aufgaben in den privaten Bereich verbunden sind. Hier zieht sich also die öffentliche Hand aus der Wahrnehmung der Aufgaben vollständig zurück bzw. hält nur noch Minderheitsbeteiligungen. Für diese Fälle der Privatisierung gilt, dass jede Form parlamentarischer Kontrolle erlischt und staatliche Regulierungsaufgaben keinen Einfluss mehr auf die wirtschaftliche Betätigung haben. Hier gelten dann die auf das Privatrechtssubjekt bezogenen Rechtsvorschriften.

49. Für die unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit zwischen staatlichen Hoheitsträgern und privaten Investoren hat sich der Begriff „Public Private Partnership“ (PPP) eingebürgert. In der Praxis hat sich eine Vielzahl von Kooperationsmodellen entwickelt, die sich grundsätzlich in zwei Kategorien einteilen lassen:

1. Unter **Finanzierungsmodellen** werden im weitesten Sinne kommunale oder staatlich verbürgte Kredite, Leasing, Miet- oder Mietkaufverträge, Fondsfinanzierung und Contracting zusammengefasst.
2. Als **Organisationsmodelle** sind im wesentlichen Betreibermodelle, Kooperationsbeteiligungen und Konzessionsvergaben üblich. Hier agieren die öffentliche Hand und private Partner als Gesellschafter eines privatwirtschaftlichen Unternehmens.

50. Organisationsformen des PPP werden den Kommunen von der EU wie auch von der Bundesregierung empfohlen. Daher ist zu vermuten, dass Kommunalpolitik und -verwaltung sich künftig vermehrt mit den damit verbundenen Problemen befassen müssen.

Korruptions-Risiken und Korruptionsprävention bei der Privatisierung

51. Je nach dem gewählten Modell ist das mit der Privatisierung verbundene Korruptions-Risiko unterschiedlich zu beurteilen. Bei der Vorbereitung und der Umsetzung von Privatisierungen ist zunächst gründlich zu prüfen, ob für die angestrebte Verbesserung der Aufgabenerfüllung die Privatisierung nötig oder geeignet erscheint und welchem Modell im jeweiligen Einzelfall der Vorzug zu geben ist. An dieser Stelle sollen nur einige allgemeine Gesichtspunkte angeführt werden, nach denen eine solche Entscheidung beurteilt werden kann.

52. Wesentliche Auswirkungen auf die Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten von öffentlichen Akteuren hat die Rechtsform, die für eine materiell privatisierte Aufgabenwahrnehmung gewählt wird.

- Bei einer **Aktiengesellschaft** tritt die Kommune als Aktionärin auf. Ihre Einflussmöglichkeiten werden durch das Gesellschaftsrecht bestimmt. Weisungen an den Vorstand und den Aufsichtsrat sind nicht zulässig. Letztere sind primär den Gesellschaftsinteressen verpflichtet, und sie haben den Belangen der Gesellschaft den Vorzug vor anderen Erwägungen zu geben. Das gewählte oder entsandte kommunale Mitglied im Aufsichtsrat ist dort im eigentlichen Sinne nicht Vertreter der Kommune, sondern persönliches Mitglied. Es stimmt also in seinem eigenen Namen ab und ist (kommunalen) Weisungen nicht unterworfen. Der Einfluss der Kommune ist bei dieser Rechtsform auf die Hauptversammlung beschränkt. Dort sind die kommunalen Vertreter an die Weisungen der Kommunen gebunden und stimmen in ihrem Namen ab.
- Bei Gesellschaften in der **Rechtsform der GmbH** sind die Einflussrechte und die Weisungsmöglichkeiten der Kommunen dem gegenüber viel weitreichender. Das bezieht sich zunächst auf die Gestaltung der Satzung. Der Gesellschaftsvertrag kann der Gemeinde maßgeblichen Einfluss auf die Geschäftsführung sichern. Auch stehen die allgemeinen gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen einer Weisungsbefugnis der Gemeinde und der Weisungsgebundenheit der Geschäftsführung und der kommunalen Vertreter in den Organen einer GmbH nicht entgegen. Die Gesellschafterversammlung der GmbH kann grundsätzlich jede Geschäftsentscheidung an sich ziehen. Der Geschäftsführung können Beschränkungen auferlegt werden, soweit es sich nicht um eine Gesellschaft mit einem obligatorischen Aufsichtsrat handelt.²

53. Über die genannten Vorschriften hat es in der Vergangenheit wiederholt kontroverse Diskussionen gegeben, weil die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, die von Gebietskörperschaften an Unternehmen übertragen worden sind, nur dann politisch von der Öffentlichkeit kontrolliert werden kann, wenn über die Entscheidungen bei dieser Aufgabenwahrnehmung im Interesse der Allgemeinheit Transparenz herrscht. Eine solche Transparenz ist mit einer engen Auslegung der Verschwiegenheitspflicht der Aufsichtsratsmitglieder jedoch nicht zu vereinbaren.³

54. Die Praxis zeigt jedoch, dass durch Rechtskonstruktionen, die im Wesentlichen auf Verschachtelungen von Kapitalgesellschaften gründen, erreicht werden kann, dass Transparenz und die Einflussmöglichkeiten der Kommunen weitgehend zurück gedrängt werden. Es gibt zum Beispiel den Fall, in dem ein kommunales Unternehmen Bestandteil einer Holding ist, für die das Aktienrecht gilt. So kann verhindert werden, dass die Kommune unmittelbaren Einfluss auf den Betrieb eines Unternehmens nimmt. Die Kontrollfunktion durch kommunale Gremien ist damit de facto ausgeschaltet.⁴

55. In vielen Fällen ist den Vertretern der Kommunen in den Gesellschaften nicht bewusst, dass sie bei einer GmbH mit einem fakultativen Aufsichtsrat gem. §52 Abs. 1 GmbHG die Möglichkeit haben, die Anwendbarkeit bestimmter, für den Aufsichtsrat geltender Normen des Aktiengesetzes (AktG) im Gesellschaftsvertrag zumindest einzuschränken. Als Beispiel sei die Verschwiegenheitspflicht des §39 des AktG genannt. Nach dieser Vorschrift haben die Aufsichtsratsmitglieder einer Aktiengesellschaft Stillschweigen über vertrauliche Angaben und Geheimnisse zu wahren, die ihnen im Rahmen ihrer Tätigkeit bekannt werden. Durch Gesellschaftsve-

² Nach den geltenden Mitbestimmungsgesetzen hat eine GmbH mit mehr als 500 Mitgliedern obligatorisch einen Aufsichtsrat zu bilden und für diesen Aufsichtsrat gelten durch Verweis innerhalb des Gesetzes die Regeln einer Aktiengesellschaft. Dies betrifft insbesondere die Verschwiegenheitspflicht der Mitglieder des Aufsichtsrats und ihr Verhalten bei Abstimmungen, bei denen sie sich allein an den Interessen des Unternehmens zu orientieren haben.

³ Ein Urteil des Verwaltungsgerichtes Regensburg (Az. RN 3 K 04.1408 vom 02.02.2005, bestätigt vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof am 8.5.2006) kommt zu dem Ergebnis, dass die Verschwiegenheitspflicht von Aufsichtsratsmitgliedern einer GmbH nicht uneingeschränkt gilt. Vielmehr ist die Pflicht zur Verschwiegenheit mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit im Kommunalrecht abzuwägen.. Das bedeutet, dass im Spannungsfeld zwischen den beiden beschriebenen Rechtsgütern jedenfalls das Interesse der Öffentlichkeit und des Gemeinwohls beim Verhalten der Aufsichtsratsmitglieder ausdrücklich zu berücksichtigen ist.

⁴ Eine ähnliche Konstruktion mit komplizierten Beteiligungsverhältnissen liegt den Machenschaften zugrunde, die mit dem Stichwort "Trienekens-Skandal" in Köln verbunden waren. Oft ist es für Außenstehende wie auch Kommunalpolitiker unmöglich, die komplexen Netze von Beteiligungsbeziehungen zu überblicken. Deshalb ist es außerordentlich wichtig, dass die kommunalen Vertreter in den Beteiligungsgesellschaften Fachleute sind, oder sich in solchen Fällen einer fachkundigen Hilfestellung bedienen können.

trag bei einer GmbH mit fakultativem Aufsichtsrat kann von dieser Norm abgewichen werden, wobei im Einzelfall allerdings umstritten bleibt, in welchem Umfang dies geschehen kann. Unstreitig scheint nur zu sein, dass die Verschwiegenheitspflicht der Aufsichtsratsmitglieder gegenüber den Gesellschaftern aufgehoben werden kann. Ob auch die Öffentlichkeit bei einer kommunalen GmbH Auskunft von den Aufsichtsratsmitgliedern verlangen kann, ist nach dem Einzelfall zu bestimmen.

56. Transparency Deutschland regt an, bei der Entwicklung und Umsetzung von Rechtskonstruktionen für Privatisierungsvorhaben der öffentlichen Hand diese so zu gestalten, dass der politische Steuerungs- und Kontrollauftrag für diese Unternehmen auch ausgeübt werden kann. Dies kann zum Beispiel durch entsprechende Ausgestaltung von Satzungen und Gesellschaftsverträgen von GmbHs erreicht werden.

Privatisierung von kommunalen Aufgaben als „Einfallstor für Korruption“?

57. Ein weiterer Grund für Kontrolldefizite bei privaten Akteuren besteht oft darin, dass die eingesetzten Aufsichtsräte über unzureichende Qualifikationen verfügen. Ihre Auswahl erfolgt im kommunalen Bereich oft vorrangig nach politischen Gesichtspunkten und nicht nach ihrer Qualifikation (Ämterpatronage). In vielen Fällen wird verdienten politischen Weggefährten auf diese Weise auch ein willkommenes Zubrot zugebilligt. Dabei wird übersehen, dass die zunehmende Komplexität der Aufgaben und die Verflechtung kommunaler Unternehmen die Anforderungen an die Kompetenz und Erfahrung der Mitglieder von Steuerungs- und Überwachungsorganen der Gesellschaften beträchtlich erhöht.

58. Dies kann dazu führen, dass bisher verdiente Verwaltungsbeamte ohne besondere Vorbildung und Erfahrung bei der Steuerung und Überwachung von privatrechtlich geführten Unternehmen in Führungspositionen aufrücken. In den gemeinsam besetzten Geschäftsführungen können sie sich gegen die Vertreter der Privatunternehmen zu wenig behaupten, dadurch werden die Interessen der Kommunen oft nicht ausreichend vertreten und durchgesetzt.

59. Die teilweise geübte Besetzungspraxis nach vorwiegend politischer Gefügigkeit eröffnet der Ämterpatronage und politisch-wirtschaftlichen Netzwerken – also korruptiven Praktiken – einen gefährlichen Einfluss. Unter den beteiligten Personen kann es Abhängigkeiten geben, deren Kumulierung insgesamt zu einer erheblichen Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses führen kann. Beispiele hierfür sind:

- Ratsmitglieder stehen in einem Arbeitnehmerverhältnis zu einem Bewerber bei der Privatisierung;
- Ratsmitglieder sind nach Beendigung der politischen Karriere durch den Privat-Vertragspartner der Kommune weiterbeschäftigt;
- Ratsmitglieder stehen in ihrem Hauptberuf in einem Auftragsverhältnis zu einem Bewerber für ein zu privatisierendes Unternehmen;
- Ratsmitglieder stehen als Aufsichtsratsmitglieder einer privatisierten oder teilprivatisierten Gesellschaft des gleichen privaten Unternehmens in einem Spannungsverhältnis divergierender Interessen;
- Großzügige Sponsortätigkeiten eines Interessenten;
- Beraterverträge zwischen privaten Interessenten und Mandatsträgern;
- Gutachter, Rechtsanwälte und Wissenschaftler, die für die Gemeinde den Nutzen der Privatisierung beurteilen sollen, sind verdeckt für ein Unternehmen tätig, das an der Privatisierung ein wirtschaftliches Interesse hat.

Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen zur Vermeidung von Korruption

60. Aus den obigen Feststellungen zu Korruptionsanfälligkeit bei Privatisierungen ergeben sich eine Reihe von Hinweisen auf Möglichkeiten der Korruptionsprävention durch die Kommunen.

61. Zunächst können die Kommunen bei der Übertragung von öffentlichen Aufgaben an private Akteure durch die Besetzung von Gesellschaftsorganen auf die privaten Gesellschaften Einfluss nehmen. Dazu ist wesentlich, dass die entsandten Vertreter der Kommunen ausreichend sensi-

bilisiert und qualifiziert sind und ihnen durch Regelungen über ihre Aufgaben, Rechte und Pflichten in den Gremien deutliche Handlungsanleitungen und -kompetenzen gegeben werden.

62. Grundsätzlich sollte bei der Übertragung von öffentlichen Aufgaben an private Akteure beachtet werden:

1. Kommunen sollten sich nur an solchen Aufgaben beteiligen, bei denen das öffentliche Interesse soweit überwiegt, dass eine komplette privatwirtschaftliche Wahrnehmung der Aufgaben nicht wünschenswert ist. So kann zum Beispiel die Monopolisierung von öffentlichen Aufgaben vermieden werden, bei der die öffentliche Hand dann keinerlei Einfluss mehr auf die Bereitstellung der Leistungen und die Preisgestaltung hat.
2. Diskussionen und Entscheidungen über die Privatisierung von kommunalen Aufgaben sollten durch einen transparenten Diskussionsprozess zwischen den Entscheidungsträgern der Kommune, der Öffentlichkeit, und auch Vertretern der Zivilgesellschaft begleitet werden, in dem die ordnungsgemäße Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe und auch die berechtigten Interessen der privaten Partner einbezogen und mögliche Interessenlagen der Beteiligten offen gelegt werden. Bereits vor einer Entscheidung über eine Privatisierung und während des Privatisierungsprozesses sollten mögliche Interessenkonflikte und verdeckte Interessen der Beteiligten sorgfältig beobachtet und offen gelegt werden.
3. Privatisierungsvorhaben werden oftmals durch Einflüsse außerhalb der Kommune angeregt und durch externe Berater begleitet. Aber auch wenn der Anstoß der Privatisierung aus der Mitte der Kommunalpolitik kommt, können sich dahinter privatwirtschaftliche Interessen verbergen. Deshalb ist es wichtig, dass zu Beginn und während des Privatisierungsprozesses mögliche Interessenskonflikte und verdeckte Interessen sorgfältig beobachtet und offen gelegt werden. Eine solche sorgfältige Kontrolle und Abwägung empfiehlt sich auch gegenüber Beratern. Die Erfahrung hat gezeigt, dass Berater zunächst vorrangig die Interessen ihrer Auftraggeber wahrnehmen, die Interessen der anderen Beteiligten dagegen nachrangig behandeln oder womöglich gar verfälschen. Ähnliche Sorgfalt gilt es auch bei der Prüfung der Interessen von Anwälten, Sachverständigen und anderen Akteuren walten zu lassen, insbesondere dann, wenn ihre Tätigkeit durch freihändige Vergabe von Leistungen und nicht etwa durch öffentliche Ausschreibung begründet wird.
4. Bei einer Privatisierung sollte die Aufgabe des neuen Unternehmens klar definiert sowie die Strategie und das Unternehmensziel festgelegt werden. Bei der Wahl und Ausgestaltung der Rechtsform ist sorgfältig auf die Wahrung der Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten der öffentlichen Hand zu achten. Die Kontrollrechte zum Beispiel der Parlamente und der Verwaltungen, aber auch der Rechnungsprüfungsämter sollten über Satzungen von Kapitalgesellschaften, über Geschäftsordnungen und gegebenenfalls weitere verbindliche Regelungen abgesichert werden. Schachtelbeteiligungen, bei denen der kommunale Einfluss auf die Unternehmenssteuerung und -kontrolle verloren geht, sollten vermieden werden. Für die Privatwirtschaft geeignete Integritätskonzepte oder Integritätsrichtlinien, die sich bei der jeweiligen Kommune bewährt haben, sollten in die jeweiligen Ethik- und Verhaltenskodizes der Gesellschaftsverträge aufgenommen werden.
5. Privatisierungen sollten in der Regel durch einen Wettbewerb (Ausschreibungsverfahren) erfolgen. Durch die Anwendung von Antikorruptionsklauseln und die Vereinbarung eines Integritätspaktes zwischen dem Auftraggeber und den Anbietern können dabei – wie bereits unter der 2. Säule beschrieben – klare Signale gesetzt werden, dass allen Beteiligten die Integrität der Geschäftsabwicklung ein wichtiges Anliegen ist und dass sie daher auch bereit sind, sich bei Verstößen angemessenen Sanktionen zu unterwerfen. Antikorruptionsklauseln und Integritätspakt stellen erfahrungsgemäß zusätzliche, wirksame Schwellen gegen korruptive Praktiken bei dar.
6. Falls möglich sollte die Kommune Privatisierungsprozesse und die Kontrolle privatisierter Dienstleistungen durch eine gesonderten Beteiligungsverwaltung wahrnehmen lassen.

Korruptionsprävention bei bereits privatisierten Dienstleistungen

63. Wie bereits beschrieben, sind die Risiken für Korruption bei der Privatisierung von kommunalen Dienstleistungen vor allem in den folgenden Situationen besonders groß,

- (1) wenn Kontrollmechanismen durch die Kommune bzw. die Mandatsträger durch die Überführung der Unternehmen in eine private Rechtsform eingeschränkt werden;
- (2) wenn die kommunalen Vertreter in Führungspositionen und Aufsichtsgremien der privaten Gesellschaften nicht ausreichend für ihre Aufgaben qualifiziert sind (zum Beispiel durch Mängel im Personalauswahlverfahren und Ämterpatronage).

64. Diesen Schwächen kann natürlich auch bei bereits privatisierten Organisationsformen begegnet werden, zum Beispiel durch

- Änderung der Satzungen und Geschäftsordnungen (etwa durch die Einführung von Informations- und Berichtspflichten), um eine bessere Kontrolle der Kommune bzw. der Mandatsträger zu gewährleisten;
- Qualifizierung der kommunalen Vertreter in Führungs- und Aufsichtsgremien im Hinblick auf ihre Aufgaben und Kompetenzen sowie bessere Berücksichtigung der fachlichen Qualifikationen bei der (Neu-) Besetzung dieser Positionen;
- Einführung von Integritätsrichtlinien sowie Ethik- und Verhaltenskodizes für die Mitarbeiter und das Führungspersonal der privaten Gesellschaften;
- Sensibilisierung der beteiligten Akteure und der Öffentlichkeit hinsichtlich ihrer Informationsrechte;
- Einführung von kommunalen Informationsfreiheits-Satzungen und Ausdehnung dieser Bestimmungen auf privatrechtlich organisierte Gesellschaften, die öffentliche Dienstleistungen erbringen.

Weiterführende Informationen

- Zu Geheimhaltungspflichten in stadt eigenen GmbHs: **Transparenz urteil des VGH Regensburg vom 02.02.2005**
- Zur Informationsfreiheit bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben in privatrechtlicher Rechtsform (Privatisierungen): **NRW 17. Datenschutzbericht (2003-2004)** (Kap. 23)
- Rolle und Rechte von Gemeindevertretern in privatwirtschaftlichen Organisationsformen: **FES – Rechtsstellung kommunaler Vertreter in Aufsichtsräten privater Unternehmen 1998**
- Zu weiteren Informationen zu Rechten und Pflichten von Mandatsträgern bei Privatisierungen: www.fes-arbeitsgruppe-kommunalpolitik.de (dort: Suche nach „Privatisierung“)
- Zu Wahlprüfsteinen bei kommunalen Privatisierungen: **Wahlprüfsteine Berlin 2001** (Fragen von TI Deutschland. Die Antworten der Parteien finden Sie unter: [www.transparency.de/Kommunalwahlen-Berlin-und-Hamb.106.0.html?&no_cache=1&sword_list\[\]=wahlpr%FCfsteine](http://www.transparency.de/Kommunalwahlen-Berlin-und-Hamb.106.0.html?&no_cache=1&sword_list[]=wahlpr%FCfsteine))
- Zum Thema Ämterpatronage: <http://www.transparency.de/AEmterpatronage.74.0.html> und **Röber - Das Parteibuch – Schattenwirtschaft der besonderen Art?**
- Zu Integritätskonzepten/Wertemanagementsystemen für Unternehmen der Privatwirtschaft: <http://www.transparency.de/Unternehmensethik-CSR.913.0.html>
- Zur Evaluierung von Privatisierungen europa- und weltweit (Sektoren: Wasser, Abfall, Energie): www.psiu.org (in englischer Sprache)

4. Säule: Die Zivilgesellschaft und die Medien

Koalitionen zur Korruptionsbekämpfung

65. Transparency Deutschland verfolgt im Rahmen eines systemischen Ansatzes die Strategie, mit allen von der Korruption betroffenen Akteuren Bündnisse zur Korruptionsbekämpfung

einzugehen. Das gilt für die Politik, die öffentliche Verwaltung, die Zivilgesellschaft und auch die Medien.

66. Weil Transparency Deutschland selbst Teil der Zivilgesellschaft ist und die einzige Organisation, die sich ausschließlich der Bekämpfung der Korruption widmet, ist die Zusammenarbeit mit anderen Teilen der Zivilgesellschaft von besonderer Bedeutung. Hinzu kommt, dass die Organisationen der Zivilgesellschaft in der Regel nicht aktiv an Korruptionsvorfällen beteiligt sind, sondern ihre Betroffenheit sich aus ihrer Funktion als Stimme der Öffentlichkeit und als Anwalt von Bevölkerungsgruppen ergibt. Sie sind daher in besonderer Weise dazu geeignet, Transparenz über Vorgänge in Politik und Wirtschaft und dem Zusammenwirken dieser beiden gesellschaftlichen Bereiche herzustellen, die Öffentlichkeit zu mobilisieren und Druck auf die Handelnden bei der Bekämpfung von Korruption auszuüben. Gruppen der Zivilgesellschaft nehmen auch eine Beobachter- und Mahnerfunktion ein, wenn es darum geht, zugesagte Veränderungen und Verbesserungen bei Strukturen der Korruptionsprävention herzustellen.

67. Transparency Deutschland kann durch Koalitionen mit anderen Organisationen der Zivilgesellschaft zusätzliche Ressourcen mobilisieren und bündeln. Auch kann zumeist die Sachkunde zu spezifischen (lokalen) Problembereichen vertieft werden.

Die Rolle der Zivilgesellschaft

68. Die Bekämpfung der Korruption und die Durchsetzung von präventiven Strategien und Instrumenten auf lokaler und regionaler Ebene verlangt eine gründliche Kenntnis der Verhältnisse vor Ort und damit zumeist eine lokale Präsenz der handelnden Organisationen. Transparency Deutschland ist auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland regional bisher nur an wenigen Stellen vertreten. Die Ausbildung regionaler Arbeitsgruppen befindet sich noch in den Anfängen.

69. Daher ist es für unsere Tätigkeit besonders wichtig, die Zusammenarbeit mit regionalen und lokalen Organisationen der Zivilgesellschaft zu suchen. Eine der bereits erwähnten besonderen Stärken der Zivilgesellschaft liegt in der oftmals gründlichen Kenntnis regionaler Strukturen in Politik und Wirtschaft und deren Vernetzung. Auch die genaue Kenntnis der Historie bestimmter Vorgänge und Konflikte lässt sich in vielen Fällen besser durch eine gründliche Beobachtung über längere Zeiträume hinweg verstehen. Diese Art von Informationen können von lokalen Gruppen der Zivilgesellschaft beigebracht werden.

70. Die Erfahrung zeigt, dass Konflikte allgemeiner Natur wie zum Beispiel um Schulen oder Kindergärten, um Bebauungspläne oder um die Priorisierung von Infrastrukturmaßnahmen sich oft nur dann hinreichend erklären lassen, wenn man deren Entwicklungsgeschichte beurteilen kann. Auch die Rolle der handelnden Personen in solchen Konflikten und Auseinandersetzungen um die Korruption schlechthin lassen sich oft nur aus gründlicher Kenntnis der Historie und der Bezüge zwischen den Personen und den jeweiligen Strukturen erkennen und erklären. Gerade hier vermögen die Organisationen der Zivilgesellschaft oft wichtige Beiträge zu leisten. Das gilt zum Beispiel für Kirchengemeinden, Elternverbände, Gewerkschaftsgruppen, soziale Hilfsorganisationen, Verbände usw.

71. Für die typischen Kontroversen auf kommunaler Ebene, die oft um Gebühren für Dienstleistungen, um deren Qualität, um die Träger der Leistungen und um das Verhalten von Personen ebenso wie um die mangelnde Transparenz bei dieser Aufgabenwahrnehmung entstehen, sind die Organisationen der Zivilgesellschaft, die oft auch Organisationen der Betroffenen sind, die „Koalitionspartner“ und Verbündeten von Transparency Deutschland. Das gilt natürlich insbesondere für so bedeutsame Vorgänge wie die Vergabe von Leistungen, die aus den kommunalen Budgets finanziert werden (etwa bei Maßnahmen im Hoch- und Tiefbau, aber auch bei der Vergabe von Beratungsdienstleistungen, auf die sich oft wichtige kommunalpolitische Entscheidungen gründen). Ganz selbstverständlich können die Organisationen der Zivilgesellschaft wertvolle Partner sein, wenn es darum geht, die Vergabe von Investitionsvorhaben im kommunalen Bereich zu kontrollieren und deren Abwicklung kritisch zu begleiten. Ein besonders wichtiger Punkt sind dabei die bereits geschilderten Umstände um die Entscheidungen über Privatisierung, deren Durchführung und die Kontrolle privatisierter Unternehmen. Bei einer Zusammenarbeit mit lokalen Gruppen sollte allerdings immer sichergestellt bleiben, dass TI Deutschland dem Prinzip treu bleibt, sich nicht in Einzelfälle einzuschalten.

72. Schließlich ist die Zivilgesellschaft ein wichtiges Instrument zur Mobilisierung der Öffentlichkeit. Die Erfahrung mit lokalen Korruptionsskandalen zeigt, dass in manchen Fällen die örtliche Presse, die Politik in den Rathäusern und den großen Parteien sowie die Wirtschaft über Querverbindungen ein nahezu undurchlässiges Netzwerk bildeten, in dem fragwürdige Entscheidungen getroffen und umgesetzt wurden. In solchen Fällen kann es durch energisches Handeln der Zivilgesellschaft gelingen, Öffentlichkeit und Transparenz herzustellen und Konflikte aus dem lokalen Bereich auf die regionale und überregionale Ebene zu heben und ihre Aufarbeitung dadurch erst möglich zu machen.

Die Rolle der Medien in kommunalen Strukturen

73. Die Erfahrung aus lokalen Korruptionsskandalen in Deutschland (etwa den um die Müllverbrennungsanlage in Köln und den Bankenskandal in Berlin) hat gezeigt, dass auch lokale und regionale Medien teilweise in das politisch-wirtschaftliche Interessengeflecht einbezogen sind. So hat der „Kölner Klüngel“ dazu geführt, dass die politische Kontrolle der Entscheidungen des Rates durch das Stadtparlament praktisch lahm gelegt wurde. Ein wesentlicher Grund dafür war der Einfluss, der aus der Wirtschaft auf die Handelnden in den Rathäusern, unabhängig von deren Parteizugehörigkeit, ausgeübt wurde. Wirtschaftlicher Einfluss behinderte zugleich die kritischen Mitarbeiter/-innen insbesondere der lokalen und regionalen Presse, das Ziellicht um solche Entscheidungen im Kölner Rathaus aufzuhellen. Das Beispiel um den Berliner Bankenskandal hat gezeigt, dass durch die Präsenz einer unter Wettbewerbsbedingungen arbeitenden Presse Transparenz sehr viel leichter herzustellen ist.

74. Daraus ergibt sich für Transparency Deutschland und andere Teile der Zivilgesellschaft die Notwendigkeit, Zusammenarbeit mit solchen Medien zu suchen, die solchen (oftmals lokalen) interessengebundenen Einflüssen nicht unterliegen. Das können zum Beispiel überregionale Medien sein – deren Einfluss war im Falle des Kölner Müllskandals letztendlich entscheidend – aber auch Radiostationen, und insbesondere die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

75. Dabei kann aber nicht übersehen werden, dass insbesondere kleinere Printmedien und kleinere private Radiosender durch die Abhängigkeit von Werbeeinnahmen wirtschaftlichem Druck besonders ausgesetzt sind. Auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geraten immer wieder ins Visier der politischen Parteien, die ja in den Kontrollorganen dieser Anstalten vertreten sind, wenn sie sich anschicken, allzu kritisch über die obwaltenden politischen Verhältnisse und die Verbindungen zwischen Wirtschaft und Politik zu berichten.

76. Solchen Strukturen entgegenzutreten verlangt eine gründliche Kenntnis der Verhältnisse vor Ort, insbesondere von Organisationen und Personen und deren Beziehungsgeflechten, ebenso wie eine gründliche Kenntnis der (lokalen) Medienlandschaft.

Weiterführende Informationen

- Beispiel für Bürgerinitiative zur Aufdeckung des Kölner Müll-Skandals: <http://www.pro-koeln-online.de/stamm/korruption.htm>
- Beispiel für Bürgerinitiative zur Aufdeckung des Berliner Bankenskandals: <http://www.netzwerk-regenbogen.de/bbq030704.html>
- Zur Rolle des Lokaljournalismus bei der Korruptionsbekämpfung: **bpb – Korruption und die Rolle des Lokaljournalismus**
- Zur Rolle der Medien bei der Korruptionsbekämpfung: **nr-Werkstatt – Dunkelfeld Korruption**
- Zur Problematik journalistischer Recherche am Beispiel des „Kölner Klüngels“: Beitrag von Georg Wellmann in **nr-Werkstatt – Dunkelfeld Korruption**
- Zur Problematik journalistischer Recherche am Beispiel des „Berliner Bankenskandals“: Beitrag von Ralf Schönball in **bpb Korruption und die Rolle des Lokaljournalismus**
- Zum Thema Medien und Korruption: <http://www.transparency.de/28-10-2004-lm-Schatten-der-O.639.0.html>
- Leitbild für unabhängige journalistische Arbeit: **nr-Medienkodex**