



Checkliste für „Self-Audits“ zur Korruptionsprävention in Kommunen

Stärken Sie die Koalition gegen Korruption!

Spendenkonto: 56 11 679

BLZ: 100 208 90

HypoVereinsbank Berlin



INHALTSVERZEICHNIS

- 1. EINFÜHRUNG UND ZIELSETZUNG**
- 2. HANDHABUNG DER CHECKLISTE**
- 3. FRAGEN ZU RAT BZW. KREISTAG**
- 4. FRAGEN ZUR VERWALTUNGSLEITUNG**
- 5. FRAGEN ZU KORRUPTIONSGEFÄHRDETEN BEREICHEN**
- 6. FRAGEN ZU INNENREVISION / RECHNUNGSPRÜFUNG**

1. EINFÜHRUNG UND ZIELSETZUNG

Unter Korruption versteht Transparency International den Missbrauch von anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil. Korruption gefährdet die soziale und demokratische Ordnung, sie unterhöhlt die Prinzipien der Gleichheit vor dem Gesetz und des freien Wettbewerbs. Die materiellen Schäden, die der Allgemeinheit durch Korruption zugefügt werden, sind immens.

Aus Sicht von Transparency Deutschland hat die Korruptionsprävention auf kommunaler Ebene eine besondere Bedeutung, statistisch werden hier die meisten Korruptionsfälle festgestellt und verfolgt. In Kommunen sind die handelnden Akteure – Amts- und Mandatsträgerinnen und -träger, Bürgerinnen und Bürger, Vereine, Wirtschaft, Parteien, Medien – oft auch im persönlichen Bereich eng miteinander verbunden. Die besondere Nähe der Entscheidungsträger birgt die Gefahr von Filz und Strukturen von „Geben und Nehmen“.

Korruptionsgefährdete Bereiche im kommunalen Umfeld sind vor allem dort anzunehmen, wo auf Aufträge, Fördermittel oder auf Genehmigungen, Gebote und Verbote Einfluss genommen werden kann. Die Vergabe öf-

fentlicher Aufträge ist mit hohen Korruptionsrisiken verbunden. Korruption führt hier zu überhöhten Preisen oder zu verminderter Qualität der Leistungen.

Besondere Aufmerksamkeit verlangen die kommunalen Unternehmen, da sie sich – oft in privatrechtlicher Form – weitgehend der Steuerung und Kontrolle durch die Mehrheitsgesellschafterin Kommune entziehen. Kommunale Unternehmen sind allerdings mittlerweile für mehr als 60 % aller kommunalen Investitionen verantwortlich. Im Rahmen eines Neuen Kommunalen Finanzmanagements/Rechnungs- und Steuerungswesens sind sie Teil des Konzerns Stadt/Kreis und sollten daher gleichermaßen wie die Kernverwaltung die Kriterien der Korruptionsbekämpfung und –prävention respektieren.

Transparency Deutschland fordert auf kommunaler Ebene ein Höchstmaß an Öffentlichkeit und Transparenz. Gerade bei wesentlichen Entscheidungen z.B. über Privatisierungen, Grundstücksverkäufe und Nutzungstarife sind eine aktive Öffentlichkeitsarbeit und weitgehende Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erforderlich.

Mittlerweile haben etliche Bundesländer Informationsfreiheitsgesetze erlassen, die den Bürgerinnen und Bür-

gern die Möglichkeit geben, sich auch bei ihrer Kommunalverwaltung über Vorgänge zu informieren. Die Verwaltungspraxis zeigt aber, dass kommunale Dienststellen die Vorschriften häufig restriktiv handhaben. Räte und Kreistage sollten im Interesse der Transparenz Satzungen erlassen, die den Zugang zu Informationen auf kommunaler Ebene weitgehend sichern.

Bürgerinnen und Bürger, die in ihrem unmittelbaren beruflichen Umfeld Kenntnisse über korrupte Praktiken erlangen, empfinden dies häufig als Bürde. Einerseits drängt es sie, den Vorfall zu melden, andererseits befürchten sie Repressalien von Seiten der Kolleginnen und Kollegen und von Vorgesetzten. Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber zeigen Zivilcourage und benötigen den Schutz ihrer Kommune.

Die Checkliste soll dazu dienen, besonders korruptionsgefährdete Bereiche zu erkennen. Zielsetzung der Checkliste ist es, Kommunen bei der Analyse und Vermeidung von möglichen Korruptionsrisiken zu unterstützen. Grundlage sind staatliche Anti-Korruptionsgesetze, Leitfäden und Richtlinien von Kommunen und Hinweise der Vereinigung der örtlichen Rechnungsprüfungen in NRW.

Die Checklisten-Fragen zu korruptionspräventiven Themenbereichen sind den typischerweise betroffenen Organisationseinheiten innerhalb einer Kommune zugeordnet, nämlich:

- › Rat bzw. Kreistag
- › Verwaltungsleitung
- › korruptionsgefährdete Bereiche
- › Innenrevision / Rechnungsprüfung

„Rat bzw. Kreistag“ stehen hier für die Vertretung der Bürgerschaft in der Kommune und heißen in Bundesländern auch Stadtverordnetenversammlung, Gemeindevertretung, Bürgerschaft, Marktgemeinderat oder Abgeordnetenhaus. Mit „Verwaltungsleitung“ werden Oberbürgermeister, Bürgermeister, Landräte, haupt- und ehrenamtliche Stadträte, Beigeordnete, Dezernenten, Magistratsmitglieder oder vergleichbare Ämter und Funktionen bezeichnet.

2. HANDHABUNG DER CHECKLISTE

Struktur und Detaillierung der Fragen in dieser Checkliste stellen einen Vorschlag dar, der nicht in jedem Fall und für jede Kommune zutreffend sein muss.

Die Checkliste kann daher in jeder Hinsicht verändert, erweitert und maßgeschneidert auf die spezifische Situation angepasst werden.

Rat/Kreistag bzw. Verwaltungsleitung bestimmen, wer dieses Audit federführend durchführt. Eine Information und gegebenenfalls aktive Einbeziehung des Personals ist empfehlenswert.

Die Antworten zu den Fragen der Checkliste werden mit Noten von 1 bis 6 differenziert bewertet. Mit ihnen soll der Reifegrad der Umsetzung der in den Fragen implizit enthaltenen Maßnahmen gewürdigt werden.

Im Einzelnen bedeutet:

1 = voll erfüllt (Konzept voll vorhanden, Maßnahmen sind voll umgesetzt und werden umfassend kontrolliert)

2 = überwiegend erfüllt (Konzept voll vorhanden, Maßnahmen sind überwiegend umgesetzt und werden teilweise kontrolliert)

3 = befriedigend erfüllt (Konzept weitestgehend vorhanden, Maßnahmen sind in wichtigen Teilen umgesetzt und werden gelegentlich kontrolliert)

4 = nur ansatzweise erfüllt (Konzept teilweise vorhanden, einzelne Maßnahmen sind nur umgesetzt, aber ohne Kontrolle)

5 = noch nicht erfüllt (Konzept ansatzweise vorhanden, Maßnahmen und Kontrollen sind teilweise definiert, aber nicht umgesetzt)

6 = ganz und gar nicht erfüllt (Konzept und Maßnahmen fehlen völlig)

Hinweis: Gehen Sie bei der Beantwortung der einzelnen Fragen von Ihrer jetzigen Arbeitssituation aus und bewerten Sie ganz ehrlich danach, wie es im Moment bei Ihnen tatsächlich ist – und nicht wie Sie es gern hätten!

Kreuzen Sie die Note (1 bis 6) an, die am ehesten auf Ihre Kommune zutrifft. Fragen, die für Ihre Kommune nicht zutreffen, lassen Sie offen.

3. FRAGEN ZU RAT BZW. KREISTAG

Note:

Kommentare:

3.1

Die im Rat/Kreistag vertretenen Parteien und Gruppen von Wählerinnen und Wählern ergreifen von sich aus Initiativen zur Korruptionsbekämpfung und -prävention?

1 2 3 4 5 6

3.2

Der Rat/Kreistag lässt sich regelmäßig über Stand und Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung und -prävention von der Verwaltung unterrichten?

1 2 3 4 5 6

3.3

Der Rat/Kreistag hat Integritätsrichtlinien verabschiedet und stellt sicher, dass sowohl für die Beschäftigten der Kernverwaltung als auch für die Beschäftigten der kommunalen Gesellschaften diese Integritätsrichtlinien gelten?

1 2 3 4 5 6

3.4

Der Rat/Kreistag garantiert durch kommunale Satzung eine weitgehende Informationsfreiheit bezüglich Kernverwaltung und kommunale Unternehmen?

- 1 2 3 4 5 6

3.5

Der Rat/Kreistag stellt bei wichtigen Entscheidungen wie Privatisierung, Gebühren oder Nutzertarifen ein Höchstmaß an Transparenz durch aktive Öffentlichkeitsarbeit sicher?

- 1 2 3 4 5 6

3.6

Der Rat/Kreistag hat in einem Ehrenkodex Verhaltensregeln für Mandatsträgerinnen und Mandatsträger zur Annahme von Geschenken und zum Umgang mit vertraulichen Informationen festgelegt?

- 1 2 3 4 5 6

3.7

Die Mitglieder der Gremien geben – zur Offenlegung möglicher Interessenkonflikte - schriftlich Auskunft über Beruf, Anstellung, Beteiligungen, Beratungsverträge, Mitgliedschaften in Aufsichtsräten, Vereinen und Verbänden etc.?

- 1 2 3 4 5 6

3.8

Die Kommune veröffentlicht die Angaben der Gremienmitglieder jährlich in geeigneter Form (Internet, Amtsblatt, Jahresabschluss)?

- 1 2 3 4 5 6

3.9

Bei einem begründeten Korruptionsverdacht muss das betreffende Mitglied des Gremiums uneingeschränkt Auskunft über seine Vermögensverhältnisse geben?

- 1 2 3 4 5 6

3.10

Die Besetzung von leitenden Positionen in kommunalen Unternehmen erfolgt allein nach Qualifikation und nicht nach parteipolitischem Proporz?

- 1 2 3 4 5 6

3.11

In der Kommune sind feste Karenzzeiten für einen Wechsel aus der Politik in leitende Positionen von kommunalen Unternehmen vorgeschrieben?

- 1 2 3 4 5 6

3.12

Eine Besetzung von leitenden Positionen in Kernverwaltungen und kommunalen Unternehmen, bei der trotz europaweiter/bundesweiter Ausschreibungen gewünschte Kandidatinnen und Kandidaten von Anfang feststehen, findet nicht statt?

- 1 2 3 4 5 6

4. FRAGEN ZUR VERWALTUNGSLEITUNG

Note:

Kommentare:

4.1

In der Verwaltung gibt es schriftliche Verhaltensregeln in Sachen Korruption, die für alle Beschäftigten Gültigkeit haben?

1 2 3 4 5 6

4.2

Die Kommune veranstaltet regelmäßig Schulungen für Beschäftigte zur Korruptionsbekämpfung und -prävention (Sensibilisierung)?

1 2 3 4 5 6

4.3

In der Kommune gibt es eine offizielle Funktion (Ansprechperson) für alle Fragen der Korruption und Korruptionsgefährdung?

1 2 3 4 5 6

4.4

In der Kommune gibt es ein Verfahren, wie mit ersten Hinweisen oder Beweisen in Bezug auf Korruption umgegangen wird?

- 1 2 3 4 5 6

4.5

Es bestehen in der Kommune Regelungen, wie Beschäftigte bei Korruptionsverdacht anonym Hinweise geben können (elektronisches Verfahren, Ombudsfrau/Ombudsmann)?

- 1 2 3 4 5 6

4.6

Die Kommune praktiziert klare, einheitliche Regeln zur Gewährung und Annahme von Geschenken, Bewirtungen und sonstigen Einladungen?

- 1 2 3 4 5 6

4.7

Die Kommune nutzt klar definierte, transparente Kriterien und Verfahren bei Rekrutierung, Stellenbesetzung und Beförderung?

- 1 2 3 4 5 6

4.8

Alle Beschäftigten sind dazu verpflichtet, Bestechungsversuche sofort anzuzeigen?

1 2 3 4 5 6

4.9

Bei Beschäftigung von nahe stehenden Personen (z.B. Angehörige, Lebenspartnerinnen/Lebenspartner) werden Interessenkonflikte jeglicher Art ausgeschlossen (z.B. Vermeidung direkter Berichtslinien)?

1 2 3 4 5 6

4.10

Es bestehen klare Regelungen für Spenden und Sponsoring, die eine Einflussnahme auf Entscheidungen ausschließen?

1 2 3 4 5 6

4.11

Zur repressiven Korruptionsbekämpfung werden geeignete personalrechtliche Maßnahmen gegenüber betroffenen Beschäftigten bis zur fristlosen Kündigung ergriffen?

1 2 3 4 5 6

4.12

Der Hauptverwaltungsbeamte teilt Tatsachen, die Anhaltspunkte für Verfehlungen im Vergabeverfahren darstellen können, dem zuständigen Landeskriminalamt mit?

- 1 2 3 4 5 6

4.13

Der Hauptverwaltungsbeamte/das Mitglied des Verwaltungsvorstands zeigt eine Nebentätigkeit vor Übernahme dem Rat oder dem Kreistag an?

- 1 2 3 4 5 6

4.14

Der Hauptverwaltungsbeamte/das Mitglied des Verwaltungsvorstandes teilt auch nach Eintritt in den Ruhestand, jedenfalls innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren, jede Nebentätigkeit mit?

- 1 2 3 4 5 6

5. FRAGEN ZU KORRUPTIONSGEFÄHRDETEN BEREICHEN

Note:

Kommentare:

5.1

Die Kommune hat die korruptionsgefährdeten Bereiche und die entsprechenden Arbeitsplätze definiert?

- 1 2 3 4 5 6

5.2

Beschäftigte in korruptionsgefährdeten Bereichen werden in der Regel nicht länger als fünf Jahre ununterbrochen eingesetzt?

- 1 2 3 4 5 6

5.3

Die Kommune verfügt über eine Verwaltungsvorschrift zu Vergaben (z. B. Vergaberichtlinie oder Dienstanweisung Vergaben), die den Beschäftigten klare Anweisungen bei der Anwendung der Verdingungsordnungen und Vergabevorschriften gibt. Verstöße werden angemessen sanktioniert?

- 1 2 3 4 5 6

5.4

Die Entscheidung über die Vergabe von Aufträgen ist von mindestens zwei Personen zu treffen?

- 1 2 3 4 5 6

5.5

Die Kommune meldet einem staatlichen/kommunalen Vergaberegister Vergabeausschlüsse sowie Hinweise auf Verfehlungen, die nicht zu einem Vergabeausschluss geführt haben?

- 1 2 3 4 5 6

5.6

Die Kommune richtet vor der Vergabe eine Anfrage an eine staatliche/kommunale Informationsstelle, ob Eintragungen von Bietenden/Bewerberinnen und Bewerbern vorliegen?

- 1 2 3 4 5 6

5.7

Es kommt bei Vorliegen von Verfehlungen in der Regel zu einem Ausschluss von der Vergabe eines öffentlichen Auftrags?

- 1 2 3 4 5 6

5.8

Es liegen Regelungen vor, dass Bietende/Bewerberinnen und Bewerber insbesondere bei wiederholten Rechenfehlern in der Kalkulation von Vergaben auszuschließen sind?

- 1 2 3 4 5 6

5.9

Bewerberinnen und Bewerber um öffentliche Aufträge werden aus Vergabeverfahren automatisch ausgeschlossen, wenn sie in der Vergangenheit wegen korruptiver Handlungen rechtskräftig verurteilt wurden?

- 1 2 3 4 5 6

5.10

Die freihändige Vergabe und die beschränkte Ausschreibung ohne vorherigen Teilnahmewettbewerb sind auf Ausnahmen beschränkt und werden sorgfältig dokumentiert?

- 1 2 3 4 5 6

5.11

Bei freiberuflichen Leistungen (VOF) gibt es keine „Haus- und Hoflieferanten“ (Beraterinnen und Berater, Gutachterinnen und Gutachter, Planungsbüros), ein hinreichender Wettbewerb ist sichergestellt?

- 1 2 3 4 5 6

5.12

Die Kommune stellt bei Beschaffungen soweit wie möglich sicher, dass Submission, Vergabe und Rechnungskontrolle personell und organisatorisch getrennt stattfinden?

- 1 2 3 4 5 6

5.13

Vorgesetzte in korruptionsanfälligen Bereichen werden auf ihre erhöhte Dienst- und Fachaufsicht hingewiesen und bei ihrer Wahrnehmung unterstützt?

- 1 2 3 4 5 6

5.14

Bei Rechtsformumwandlungen in Gesellschaften des privaten Rechts (GmbH, AG) entfällt nicht die Bindungspflicht an die VOL/VOB?

- 1 2 3 4 5 6

5.15

Werden Aufgaben der Kommune insbesondere im Zusammenhang mit der Ausschreibung, Vergabe, Überwachung und Abrechnung auf Dritte übertragen, so werden sie nach dem Verpflichtungsgesetz auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten verpflichtet?

- 1 2 3 4 5 6

6. FRAGEN ZU INNENREVISION / RECHNUNGSPRÜFUNG

Note:

Kommentare:

6.1

Die Kommune hat eine Satzung (Rechnungsprüfungsordnung) verabschiedet, in der die Korruptionsbekämpfung als eine Aufgabe der Rechnungsprüfung festgelegt ist?

- 1 2 3 4 5 6

6.2

Zur Korruptionsbekämpfung finden auch nichtanlassbezogene Prüfungen durch eine freie oder fest installierte Prüfgruppe statt?

- 1 2 3 4 5 6

6.3

Die Rechnungsprüfung ist fachlich weisungsfrei und auch personell so ausgestattet, dass sie die Aufgabe der Korruptionsbekämpfung wirksam wahrnehmen kann?

- 1 2 3 4 5 6

6.4

Die Kommune stellt sicher, dass die kommunale Rechnungsprüfung durch eine Umstellung von der Kameralistik auf das Prinzip der Doppik (z.B. Neues Kommunales Finanzmanagement, Neues Kommunales Rechnungs- und Steuerungswesen) nicht geschwächt wird?

- 1 2 3 4 5 6

6.5

Die Kommune legt in den Gesellschaftsverträgen der Gesellschaften mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung fest, dass das Rechnungsprüfungsamt ein Prüfungsrecht über § 54 HGrG hinaus hat. Dabei soll es insbesondere das Recht haben, Vergaben und die Abwicklung von Baumaßnahmen zu prüfen?

- 1 2 3 4 5 6

6.6

Die Kommune wirkt auf einen regelmäßigen Wechsel (circa alle fünf Jahre) bei der Bestellung des jeweiligen Wirtschaftsprüfers der verschiedenen Kommunalunternehmen hin?

- 1 2 3 4 5 6

6.7

Die Kommune behält sich im Gesellschaftsvertrag vor, dass im Rahmen der Wirtschaftsprüfung Angelegenheiten der Korruption vertieft geprüft werden?

- 1 2 3 4 5 6

6.8

Der Leiter/die Leiterin des Rechnungsprüfungsamtes kann Tatsachen, die Anhaltspunkte für Verfehlungen im Vergabeverfahren darstellen können, selbst und unmittelbar bei dem zuständigen Landeskriminalamt anzeigen?

- 1 2 3 4 5 6

6.9

Die Verwaltungsspitze unterstützt die Kooperation der Rechnungsprüfung mit den Ermittlungsbehörden im Falle eines Korruptionsverdachtes?

- 1 2 3 4 5 6

6.10

Die Rechnungsprüfung wird bei Entscheidungen eingebunden, wie bei einem Korruptionsverdacht weiter zu verfahren ist?

- 1 2 3 4 5 6



**MACHT
DER
KORRUPTION
EIN ENDE**

Transparency Deutschland bekämpft Korruption in Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft. Um unabhängig und wirkungsvoll arbeiten zu können, sind wir auf Ihre Unterstützung angewiesen.

Förderbeitrag

Regelmäßige Förderbeiträge geben uns eine hohe Planungssicherheit und stärken unsere Unabhängigkeit. Wir informieren Sie regelmäßig über unsere Arbeit.

Spende

Einzelne Spenden ermöglichen es uns, Projekte durchzuführen, die sonst nicht möglich wären. Auch der Druck dieser Broschüre gehört dazu.

Spendenkonto: 56 11 679

BLZ: 100 208 90

HypoVereinsbank Berlin

IMPRESSUM

Verfasser:

Transparency International Deutschland e.V.

Juni 2009

ISBN 978-3-9812154-5-8

Fotonachweis:

Titelseite: fotolia

Gestaltung:

Uta Oettel, Berlin

Papier:

Optisilk, PEFC zertifiziertes Papier

aus nachhaltiger Waldwirtschaft

Druck und Bindung:

Druckpunkt Druckerei und Repro GmbH, Berlin



Ja, ich möchte Transparency International Deutschland e.V. unterstützen

- durch eine Spende von Euro
- als Förderer mit einem Beitrag von Euro
monatlich/jährlich
- Bitte senden Sie mir weiteres
Informationsmaterial

- Frau Herr

Meine Spende/mein Förderbeitrag kann
– widerruflich – im Lastschriftverfahren von
folgendem Konto abgebucht werden:

Titel: _____
Vorname: _____
Name: _____
Straße: _____
PLZ/Ort: _____
Telefon: _____
E-Mail: _____

Geldinstitut: _____
Konto-Nr.: _____
Ort/Datum: _____
Unterschrift: _____

Spenden und Förderbeiträge können steuerlich
geltend gemacht werden. Eine Spendenbescheinigung
wird Ihnen unaufgefordert zugesendet.



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
Deutschland e.V.

Die Koalition gegen Korruption.

Transparency International Deutschland e.V.
Geschäftsstelle
Alte Schönhauser Straße 44
10119 Berlin

Telefon: 030-54 98 98-0
Telefax: 030-54 98 98-22
office@transparency.de
www.transparency.de