

Beitrag aus der Fachzeitschrift „innovative VERWALTUNG“, Ausgabe 10/2009. Weitere Infos unter: iV-Redaktion, Postfach 11 30, 27722 Worswede, Tel. (0 47 92) 95 52-77, E-Mail: innovative-verwaltung@kloeker.com, Internet: [www.innovative-verwaltung.de](http://www.innovative-verwaltung.de). ©2009 Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH, Wiesbaden

# Korruptionsprävention als gesellschaftliche Daueraufgabe

Transparency Deutschland bietet Informationen und Unterstützung

Transparency International Deutschland e. V. arbeitet gemeinnützig und politisch unabhängig an einer effektiven und nachhaltigen Bekämpfung der Korruption. Das ist nur möglich, wenn Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenarbeiten und Koalitionen gebildet werden. Ziel ist es, das öffentliche Bewusstsein für die Folgen der Korruption zu schärfen und nationale wie internationale Integritätssysteme zu stärken. Transparency bezeichnet sich selbst als Koalitionspartner gegen Korruption.

Transparency definiert Korruption als Missbrauch von anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil. Korruption ist ein Übel, das alle Teile der Gesellschaft und ihrer Organe befallen kann – und auch ein verbreitetes Phänomen in unseren Städten, Kreisen und Gemeinden. Transparency hat einige Arbeitsprinzipien entwickelt, die sich besonders für die Prävention auf kommunaler Ebene eignen. Korruption zu vermeiden und verhindern zu helfen ist das Hauptziel. In diesem Sinne können Städte wie Bonn, Halle/Saale oder Hilden (korporative) Mitglieder von Transparency werden ([www.transparency.de](http://www.transparency.de)). Sie dulden keine korruptiven Praktiken von Mitarbeitern/innen und Führungskräften, Gutachtern/innen oder Unternehmen. Sie haben verbindliche Verhaltensregeln und Richtlinien erlassen und verlangen ihre Einhaltung und jederzeit gesetzestreu Verhalten von allen Beschäftigten und Beauftragten. Hier zu gehören z. B.:

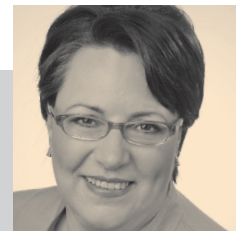
- ein klares und sichtbares Bekenntnis von Rat/Kreistag und Verwaltungslei-

tung zur Anti-Korruptionspolitik und das Vorbildverhalten der Führungskräfte im Umgang mit Interessenkonflikten

- präventive organisatorische und personelle Maßnahmen bei Zuständigkeiten, Befugnissen, Berichtspflichten und der Auswahl von Mitarbeitern, Führungskräften und beauftragten Gutachtern und Unternehmen
- systematische und alle Fachbereiche umfassende Kontrollen insbesondere von korruptionsgefährdeten Verwaltungs- und Geschäftsprozessen
- Aufklärung und Schulung der Beschäftigten und Verpflichtung von Gutachtern und Unternehmen
- konsequentes Einschreiten bei Verdachtsfällen und Sanktionierung von Verstößen durch rechtliche und disziplinarische Maßnahmen

## Besonderes Engagement auf kommunaler Ebene

Im Aufbau unseres gesellschaftlichen Systems spielen die Städte, Kreise und



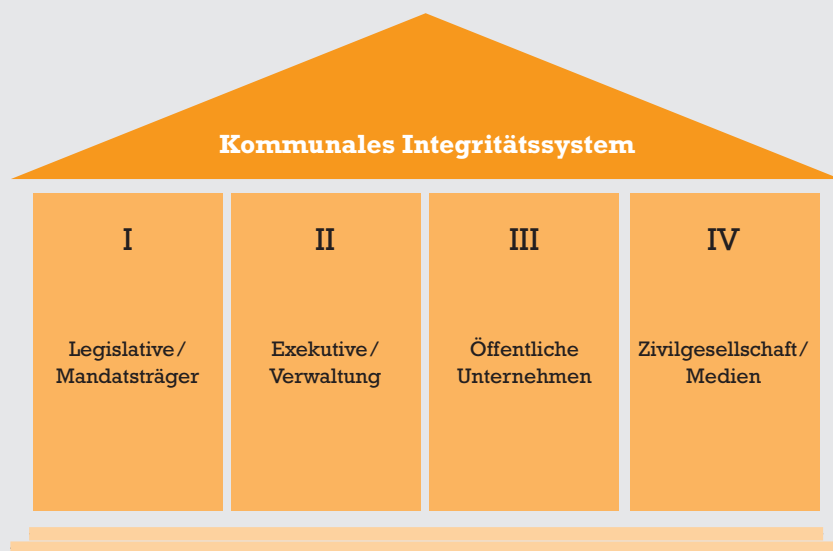
**Ulrike Löhr**  
ist Rechtsanwältin und  
Beigeordnete a. D.

Gemeinden eine besondere Rolle. Hier treffen die Bürger/innen unmittelbar und direkt auf das politische System, auf die handelnde Verwaltung. Oftmals gibt es einen direkten Kontakt zu Mandatsträ-

Informationen dazu unter [www.transparency.de/handreichung-fuer-ein-kommunal.933.o.html](http://www.transparency.de/handreichung-fuer-ein-kommunal.933.o.html)) verbindet die Gesamtheit der gesellschaftlichen Kräfte, die dazu beitragen können, Korruption

- Schon Privatisierungsvorhaben für öffentliche Unternehmen sollten so gestaltet werden, dass der politische Steuerungs- und Kontrollauftrag gewahrt ist. Die politische Besetzung von Aufsichtsräten kollidiert oft mit der geforderten Sachkompetenz. Ämterpatronage muss verhindert werden.
- Die Zivilgesellschaft und die Medien tragen eine große Verantwortung bei der Mobilisierung des öffentlichen Interesses an Transparenz und Aufklärung und bei der Einforderung von öffentlicher Kontrolle in den Gremien.

### Vier-Säulen-Modell von Transparency



### Self-Audits zur Korruptionsprävention in Kommunen

Als ganz praktische Handreichung hat Transparency Self-Audits zur Korruptionsprävention in Kommunen entwickelt ([www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/Checkliste\\_Self-Audit\\_Kommunen\\_Finale.pdf](http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/Checkliste_Self-Audit_Kommunen_Finale.pdf)). Die Checklisten-Fragen zu korruptionspräventiven Themenbereichen sind den typischerweise betroffenen Organisationseinheiten innerhalb einer Kommune zugeordnet, nämlich:

- Rat bzw. Kreistag
  - Verwaltungsleitung
  - korruptionsgefährdete Bereiche
  - Innenrevision/Rechnungsprüfung
- So können Rat/Kreistag und Verwaltung anhand von Checklisten korruptionsrelevante Risikozonen und besonders korruptionsgefährdete Bereiche erkennen, analysieren und vermeiden. Grundlage sind staatliche Anti-Korruptionsgesetze, Leitfäden und Richtlinien von Kommunen und Hinweise der Vereinigung der örtlichen Rechnungsprüfungen in NRW.

### Wie steht Transparency zum Konjunkturpaket II?

Transparency hatte bereits zu Beginn des Jahres 2009 Mechanismen zu Vergaben im unterschweligen Bereich gefordert. Im Rahmen der Konjunkturpakete sind für zwei Jahre die Schwellenwerte, unterhalb derer kein öffentliches Ausschreibungsverfahren notwendig ist, heraufgesetzt worden. Wenn z. B. im Bereich der

gern und Mitarbeitern/innen der Verwaltung. Die kommunale Ebene prägt somit das Bild von einem funktionierenden, demokratischen Staatssystem. Eben dort machen Bürger/innen aber auch direkte Erfahrungen mit „Vetternwirtschaft“, Machtmissbrauch, Verschwendung und Misswirtschaft. Korruption mit ihren schädlichen Folgen wird auf kommunaler Ebene ganz konkret erfahren. Die Gefahr, dass das Vertrauen in die Legitimität und die Integrität von Politik und Verwaltung verloren geht, ist dort am größten. Andererseits können Transparenz und integriertes Verhalten von Politikern/innen und Verwaltung in Städten, Gemeinden und Kreisen zur Stärkung des demokratischen Systems und zur Festigung ethischer Normen beitragen.

### Was ist das kommunale Integritätssystem?

Das von Transparency entwickelte Vier-Säulen-Modell (siehe Grafik) für ein kommunales Integritätssystem (weitere

zu vermeiden und zu bekämpfen. Ein kommunales Integritätssystem muss nach Auffassung von Transparency immer von allen vier Bereichen zugleich getragen werden. Die vier Säulen und die entsprechenden Forderungen dazu sind:

- Die Legislative (kommunale Gremien, Mandatsträger und Führungskräfte) sollte u. a. Transparenz und aktive Öffentlichkeitsarbeit gewährleisten, kommunale Informationsfreiheitsgesetze im Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltung und einen Ehrenkodex für Mandatsträger erlassen.
- Die Exekutive (die Verwaltung) muss z. B. Risikoanalysen vornehmen, ihnen durch ein Vier-Augen-Prinzip und Rotation in sensiblen Bereichen wie bei Ausschreibungen und Vergaben Rechnung tragen, einen Korruptionsbeauftragten ernennen und Regelungen für Hinweisgeber, ein Antikorruptionsregister, vertragliche Integritätsvereinbarungen und Sponsoring-Regeln erlassen.

Bauleistungen für freihändige Vergaben der Wert auf 100.000 Euro (vorher: 30.000 Euro) und für beschränkte Ausschreibungen auf 1 Mio. Euro (vorher: 100.000 Euro) erhöht wird, müssen Instrumente der Korruptionsprävention konsequent angewendet werden. Dazu gehören das Mehraugenprinzip bei der Vergabe, eine umfassende Dokumentation der Vergabeentscheidung und die Öffentlichkeit der Sitzungen der politischen Entscheidungsgremien bei den Vergabeentscheidungen. Transparency fordert darüber hinaus allerdings, dass im Internet vor und nach allen Vergaben die entsprechenden Rahmendaten veröffentlicht werden. Zu den Rahmendaten vor der Vergabe gehören:

- vergebende Kommune, Bundes- oder Landeseinrichtung
- Vergabeart
- Kurzfassung der Leistungsbeschreibung
- geschätzter Auftragswert

Zu den Rahmendaten nach der Vergabe gehören:

- Angabe der zur Angebotsabgabe aufgeförderten Unternehmen
- ausgewählte Auftragnehmer
- Auftragssumme
- Datum der Auftragsvergabe

Bund, Länder und Kommunen sollten sich zur Veröffentlichung dieser Angaben verpflichten. Sowohl bei der freihändigen Vergabe, bei der ohnehin kaum Formvorschriften einzuhalten sind, als auch bei der beschränkten Ausschreibung darf sich der öffentliche Auftraggeber den Kreis der Bieter zusammenstellen. Gerade deswegen ist ein Mehr an Transparenz nötig. Inzwischen gibt es durchaus einige Positivbeispiele; so veröffentlichen z. B. die Städte Achim und Chemnitz Vergaben aus dem Konjunkturpaket II.

Vorbild für den Vorschlag von Transparency ist die US-amerikanische Webseite [www.recovery.gov](http://www.recovery.gov). Die Regierung von US-Präsident Barack Obama hatte schon vor einigen Monaten eine Internetseite eingerichtet, die genau zeigt, wo all die fast 800 Milliarden Dollar landen, mit denen die US-Wirtschaft wieder in Gang gebracht werden soll. Hier kann

man genau nachvollziehen, wofür Geld ausgegeben wird. Der Webauftritt wurde von einem speziell dafür gegründeten Aufsichtsgremium eingerichtet. Ziel der 13-köpfigen Überwachungsgruppe ist es – ähnlich wie in Deutschland von Rechnungshöfen und Rechnungsprüfungs-

geantwortet. Die nachhaltige Bekämpfung von Korruption in Politik, Verwaltung und städtischen Beteiligungsgesellschaften soll in der kommenden Wahlperiode einen hohen Stellenwert einnehmen – das wurde in allen Antworten betont. Insgesamt zeichnet sich ab, dass die abge-

### Korruptionsbekämpfung in der Politik

- Reform der Regelungen der Abgeordnetenbestechung (§ 108 e Strafgesetzbuch) und Ratifizierung der UN-Konvention gegen Korruption durch Deutschland
- Behutsame Fortentwicklung der Regelungen der Parteienfinanzierung
- Veröffentlichung der Nebeneinkünfte der Abgeordneten und Ausweitung der Anzeige- und Veröffentlichungspflichten sowie Einführung wirksamer Sanktionen bei Verstößen gegen die Regeln
- Einführung einer Karenzzeit für Minister auf Bundes- oder Landesebene und Staatssekretäre, auch wenn diese und politische Beamte auf ihre Versorgungsbezüge verzichten wollen
- Transparente Strukturen und Prozesse im Lobbyismus durch die Einführung eines Lobbyisten-Registers sowie Transparenz und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung bei der Mitarbeit von Externen

ämtern –, Missbrauch, Verschwendung und Betrug von Staatshilfen zu verhindern. Die gut strukturierte und übersichtliche Seite bietet eine Fülle von Daten, Dokumenten, Links, Zeitleisten, interaktiven Grafiken und Karten, die zum Teil wöchentlich aktualisiert werden.

### Einbeziehung politischer Mandatsträger/innen

Mit Hilfe von Wahlprüfsteinen fragt Transparency Deutschland vor Kommunal-, Bundes- oder Landtagswahlen häufig die Haltung von Kandidaten/innen und Parteien zur Korruptionsprävention ab. Nach der Wahl werden die Regierungs- und Oppositionsparteien weiter beobachtet und an ihren Erklärungen vor den Wahlen gemessen. Damit sind Wahlprüfsteine nicht nur ein Barometer zur Messung der politischen Arbeit, sondern setzen das Thema Korruption auch auf die politische Agenda der Parteien und Kandidaten/innen.

Wahlprüfsteine gab es zuletzt u. a. zur Kommunalwahl in Nordrhein-Westfalen am 30. August 2009. Zahlreiche Befragte in zehn rheinischen Kommunen haben

fragten Themen bei den Parteien und Wählervereinigungen keiner im Rheinland einheitlichen „Parteilinie“ unterliegen. Am stärksten ausgeprägt ist das Bewusstsein, wie ergänzende Materialien und Ausführungen der Antwortenden belegen, in Bonn und Wuppertal. Die Antworten zeigen, dass Kommunen, die Erfahrungen mit Korruptionsaffären gemacht haben, sich ernsthaft mit dem Thema Korruptionsprävention auseinandersetzen. Für andere Kommunen ist Korruption oft noch ein Thema, über das besser nicht gesprochen wird.

Einvernehmen herrscht mit Transparency darüber, dass die Kommunen klare, einheitliche Regeln für die Gewährung und Annahme von Geschenken, Bewirtungen und sonstigen Einladungen und für das Sponsoring aufstellen und praktizieren sollten. Einige Kommunen können bereits auf ein umfassendes Regelwerk verweisen. Dass Korruptionsbekämpfung und -prävention Aufgabe der Verwaltungslieferung und eben nicht nur der Justiz ist, kam in fast allen Antworten zum Ausdruck. Allein die OB-Kandidatin der FDP in Wuppertal hielt die Korruptionsbekämpfung in

## Korruptionsbekämpfung in der Verwaltung

- Einführung von Informationsfreiheitsgesetzen im Bund und in den Ländern zur Verbesserung der Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns
- Bemühung um Korruptionsprävention auf Seiten der deutschen Verwaltungsbehörden bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und Erwägung der Anwendung eines Integritätspaktes

erster Linie für eine Aufgabe der Justiz und nicht der Verwaltungsleitung.

Die Meinungen darüber, ob – wie von Transparency empfohlen – ein externer, unabhängiger „Ombudsmann“ bestellt oder ein technisches System zur Annahme anonymer Hinweise installiert werden soll, gehen auseinander. Die Staatsanwaltschaft, das Landeskriminalamt oder ein Rechnungsprüfungsamt könnten stattdessen Empfänger anonymer Hinweise sein. Etwaige Mehrkosten werden befürchtet oder die Verwertung anonymer Hinweise grundsätzlich abgelehnt.

Vielfach gehen die Auffassungen zur freihändigen Vergabe und beschränkten Ausschreibung auseinander. Transparency hatte, wie bereits dargestellt, schon zu Beginn des Jahres Transparenz-Mechanismen zu Vergaben im unterschweligen Bereich gefordert. Die FDP aus Oberhausen schrieb, dass die Umsetzung des Konjunkturpakets II schnell erfolgen müsse, so dass eine Erleichterung der freihändigen Vergabe und beschränkten Ausschreibung notwendig sei. Der SPD-OB-Kandidat in Wuppertal lehnte jede Verschärfung der Richtlinien für die freihändige Vergabe nach erfolgloser Ausschreibung ab; die Regelungen für Ausschreibungen hätten heute bereits in der Praxis eine eher hemmende Wirkung, statt den Wettbewerb zu fördern. Die freihändige Vergabe sei als Ausnahmetatbestand eine der wenigen Möglichkeiten, Unternehmen vor Ort bei Aufträgen zu berücksichtigen. Auch Die Linke in Bonn hielt das Vergaberecht für rigide; Qualität und Stärkung regionaler Wirtschaftsstrukturen blieben häufig auf der Strecke.

Weitgehend zustimmend sind die Meinungen bei der Frage, ob Leitungsfunktionen der kommunalen Beteiligungsgesellschaften durch öffentliche Ausschreibung und mit Hilfe professioneller Auswahlverfahren besetzt werden sollten und ob die Vorstände bzw. Geschäftsführungen in den kommunalen Beteiligungsunternehmen – soweit nicht bereits geschehen – Programme und Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption einführen sollten, die

den heutigen Standards von „Risiko-Management“ entsprechen. Beides gehört zu den Forderungen von Transparency.

### Wie geht man mit Ämterpatronage um?

Mit einem weiteren Positionspapier gibt Transparency Anhaltspunkte für ordnungsgemäße Verfahren bei der Besetzung von Positionen bei Unternehmen, Körperschaften und Stiftungen mit öffentlicher, insbesondere kommunaler

zu öffentlichen Ämtern. Zu den Forderungen gehören u. a.:

- Auf der Basis einer zu entwickelnden Unternehmensstrategie sind Stellenprofile zu formulieren und die Qualifikationen festzulegen, die erwartet werden. Die Stellenausschreibung hat öffentlich in den geeigneten Medien zu erfolgen. Die Entscheidung über die Besetzung ist bekanntzugeben.
- Für das Besetzungsverfahren sollten sich die Unternehmen einer professionellen Methodik bedienen, ggf. externen Sachverstand hinzuziehen und sich an die in der Privatwirtschaft üblichen Verfahren anlehnen. Sie sollten dabei die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und das daraus resultierende Interesse der Öffentlichkeit berücksichtigen sowie die nötige Transparenz und Objektivität gewährleisten.
- Für Politiker/innen und Beamte/innen sollte eine Karenzzeit von drei Jahren gelten, in der sie Führungspositionen bei öffentlichen Unternehmen, Körperschaften und Stiftungen nicht antreten dürfen, wenn ein Zusammenhang

## Korruptionsbekämpfung speziell in Kommunen

- Transparenz bei kommunalen Entscheidungen durch Informationsfreiheit auf kommunaler Ebene
- Transparenz über persönliche Interessenlagen von Mandatsträgern durch Einführung eines Ehrenkodex und eines Ehrenrates
- Korruptionsprävention bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen, z. B. durch die Anwendung von Antikorruptionsklauseln und des Integritätspaktes
- Transparenz und Wahrung der kommunalen Interessen bei der Privatisierung von kommunalen Aufgaben z. B. durch die Sicherung von Kontrollrechten für Mandatsträger und Bürger in Satzungen und Geschäftsordnungen

Beteiligung und Anregungen für politische Entscheidungsträger für Forderungen an Besetzungsverfahren. Auch werden Tipps gegeben, wie Bürger/innen Politiker/innen zu einer öffentlichen Diskussion von Besetzungsverfahren veranlassen können. Ein transparentes und faires Verfahren bei solchen Besetzungen fordert schon der Verfassungsgrundsatz des gleichen Zugangs

zwischen ihrer bisher ausgeübten Tätigkeit und der nach dem Ausscheiden aus dem Dienst beabsichtigten Tätigkeit besteht. Bei notwendigen Ausnahmen oder in Zweifelsfällen ist eine entsprechende Entscheidung zu begründen und zu veröffentlichen.

Weitere Informationen erhalten Sie bei **Transparency Deutschland, Ulrike Löhr, E-Mail: uloehr@transparency.de.** ●