

# KORRUPTIONSGEFAHR IN KOMMUNEN

DR. GISELA RÜB

TRANSPARENCY INTERNATIONAL DEUTSCHLAND



## Was ist Korruption?

Der **Missbrauch von anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil**

# Felder der Korruption



# Besonderheiten der Korruption

Beide Tatbeteiligte  
(Korrumpierer +  
Korrumpierte)  
sind Täter

als normal hingenommen?

Graubereiche, die nicht  
strafbar sind

Keine  
Legaldefinition

Großes Dunkelfeld  
**politischer Kampfbegriff**

zwischen Verbrechen und  
Kavaliersdelikt  
**„opferloses“  
Kontrolldelikt**

# Das Problem mit der Statistik

5

- Niemand weiß, wie viel Korruption es konkret in Deutschland gibt und wie groß die Dunkelziffer ist.
- Häufig entsteht durch die veröffentlichten Beispiele der Eindruck, dass es die meiste Korruption in den Kommunen gibt.
- Es spricht aber vieles gegen diese These.

# Kommunen/gefährdete Bereiche

6

## **Stadtverwaltung**

- Zuwendungen
- Genehmigungen
- Sanktionen
- Verträge
- Sanktionen

## **Kommunale Betriebe**

- Fehlende Transparenz
- Kontrollmechanismen

## **Kommunale Mandatsträger**

- Fehlende Regelungen

# Funktionierende und rechtstaatliche Verwaltung

basiert auf den Grundsätzen der

**Integrität der Mitarbeiter**  
**(„Beamtenethos“).**

Die **Zuständigkeiten** sind eindeutig geregelt,  
und die

**Entscheidungsabläufe** sind **nachvollziehbar** und  
**transparent.**

# Warum gerät die öffentliche Verwaltung in den Focus potentieller Geber?

8

## Die öffentliche Verwaltung:

sanktioniert Fehlverhalten

erteilt Genehmigungen

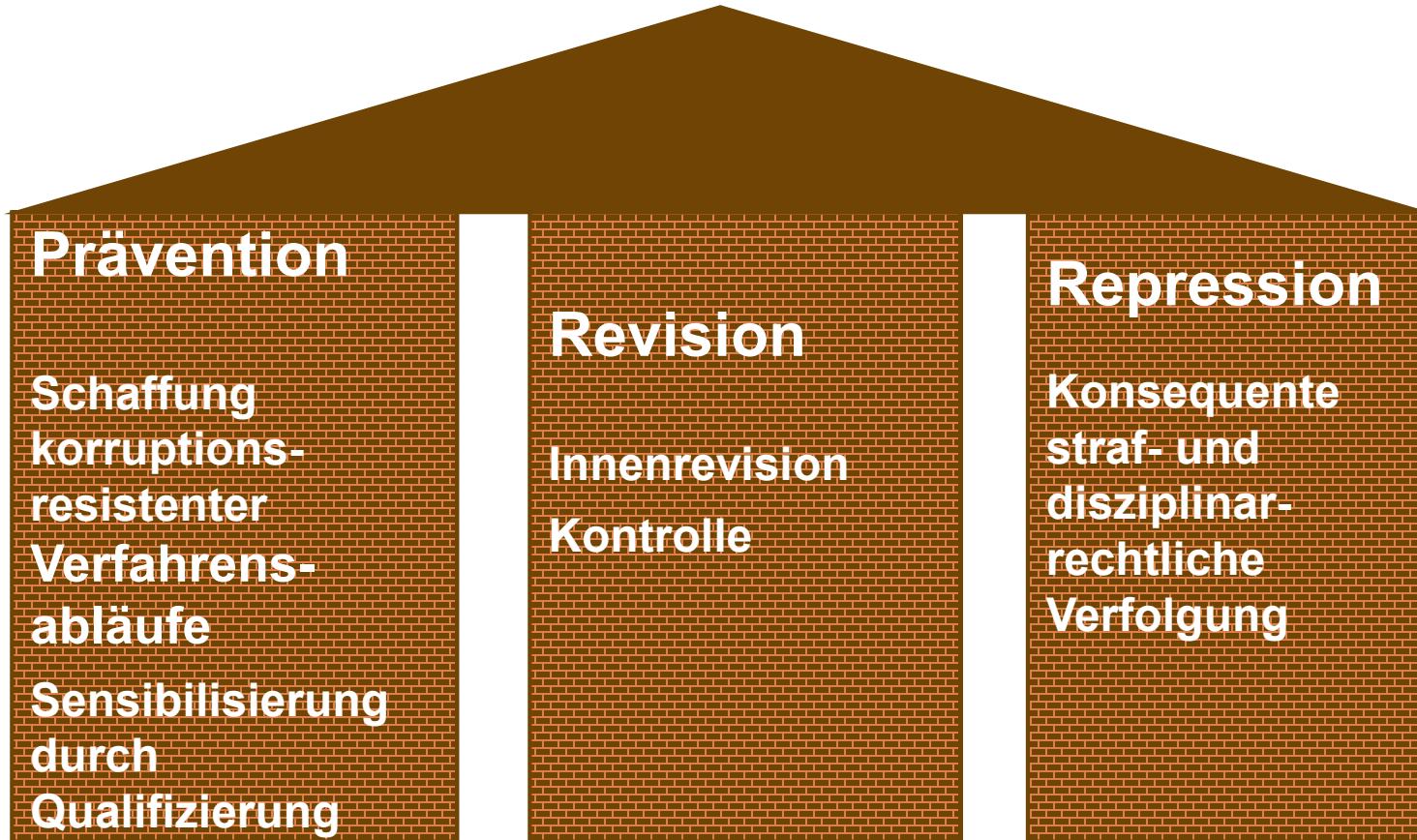
übt Ermessen aus,

kann langfristige Verträge abschließen und

kann Aufträge vergeben.

# Säulen der Korruptionsbekämpfung

9



# Wandel

- Wandel seit **Mitte der 90er** Jahre mit Regelungen auf allen Verwaltungsebenen,
- differenziertes System der Korruptionsprävention
- Die **Gesetze** wurden verschärft,
- Richtlinien in den Verwaltungen eingeführt,
- Ebenen **Integrität – Transparenz – Kontrolle – Sanktionen**

# Präventions- und Bekämpfungskonzept IMK 1996

## I

- Verstärkte **Sensibilisierung** und Fortbildung
- Optimierung der **Ablauforganisation**
- Nutzen der **Dienst- und Fachaufsicht**
- Einbeziehung **Organisationsstrukturen**
- **Rotation**
- Regeln über die **Annahme von Geschenken**

# Präventions- und Bekämpfungskonzept IMK 1996

## II

- Einschränkung von **Nebentätigkeiten**
- Beschleunigung des **Disziplinarverfahrens**
- Durchsetzung von **Schadensersatzansprüchen**
- **Mitteilungsverpflichtung** der Steuerbehörden,  
Rechnungshöfe und anderer Behörden
- Verbindliche öffentliche Ausschreibung in allen  
**Vergabeverfahren**
- Einführung von **Korruptionsregistern**

# Vorliegen korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete

-  Kontroll- und Aufsichtstätigkeiten
-  Bewirtschaften von Haushaltsmitteln
-  Vergabe von öffentlichen Aufträgen
-  Subventionen, Fördermittel, sonstige Zuwendungen
-  Genehmigungen, Konzessionen, Erlaubnisse
-  Festsetzen und Erheben von Gebühren
-  Vorgänge mit vertraulichen Informationen

# Lösungen

Tone from the top -  
Aufmerksamkeit durch  
verstärktes Training

Risikoanalyse

Transparenz

Konsequente  
Strafverfolgung

Compliance-  
Management-System

# Inhalt von Anti-Korruptionskonzepten

Maßnahmen in  
korruptionsgefährdeten  
Bereichen

Maßnahmen für die  
Beschäftigten

Regelungen für  
Vorgesetzte und  
Behördenleiter

Einrichten von Stellen der  
Prävention

Maßnahmen zur  
Verbesserung der  
Transparenz

# Maßnahmen für Beschäftigte

Sensibilisierung  
und Fortbildung

Verhaltenskodex  
gegen Korruption

Verfahren bei  
Geschenken

Hinweise bei  
Verdachtsfällen

Konsequenzen bei  
Fehlverhalten

# Kritik an der gegenwärtigen Prävention

- Fokussierung auf das individuelle Fehlverhalten
- Veraltete Instrumente
- Nicht von Führungskräften vorgelebt
- Antikorruption keine Chefsache
- Fehlverhalten nicht konsequent verfolgt
- Wichtige Instrumente nur auf dem Papier

# Ein anderer Ansatz?

## Organisationale Integrität

- Eine Organisation ist dann integer, wenn die formalen Regelungen mit der informellen Praxis zumindest kompatibel sind und nicht zu strukturellen „Dienstpflichtverletzungen“ führen.
- Eine integre Organisation erlaubt es den Mitarbeitern, integer zu handeln.

# Korruptionsvermeidung

## in hessischen Kommunalverwaltungen

### Der Erlass vom Juni 2015 sieht

u.a. vor:

- Dienstanweisungen für Vergabeverfahren
- Sorgfältige Personalführung und Dienstaufsicht
- Vier-Augen-Prinzip
- Fortbildungsveranstaltungen
- Unzulässigkeit der Annahme von Geschenken
- Strikte Einhaltung der Vergabevorschriften

- Regelmäßige Umsetzungen
- Dienstanweisung, dass Firmen keine Leistungen zu Gemeinschaftsveranstaltungen erbringen dürfen
- Dienstanweisung für Sponsoring
- Strenger Maßstab für Nebentätigkeit
- Planung und Ausführung von Beschaffungen
- Vor Versendung der Unterlagen stichprobenweise Überprüfung der Unterlagen
- Ausschluss von Bewerbern wegen schwerer Verfehlungen

# Wichtige Bereiche für die Prävention:

- **Personal** (Sensibilisierung, Auswahl, Schulung, Rotation)
- **Organisation/Struktur** (klare Zuständigkeit, Funktionsfähigkeit, Risikoanalyse)
- **Prozesse/Ablauf** (Transparenz, Kontrolle, Mehr-Augen-Prinzip)
- Ergänzt durch **Ansprechpartner** für Korruptionsprävention, Hinweisgebersysteme, Informationsfreiheitsgesetze und Sponsoring-Regelungen.

**Sensibilisierung** der Gesellschaft und die **Vorbildfunktion** der Leitenden steht am Beginn der Korruptionsbekämpfung.

# Transparenz und Kontrolle

- Transparenz durch...
  - ◆ **Dokumentation der Vorgänge**
  - ◆ **Eindeutige Zuständigkeitsregelungen**
  - ◆ **Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsabläufe**
  
- Kontrolle mittels...
  - ◆ **Mehr-Augen-Prinzip**
  - ◆ **Fach- und Dienstaufsicht**
  - ◆ **Innenrevision**

# Öffentliches Auftragswesen / Innenrevision

- Öffentliches Auftragswesen (Vergabewesen)
- strikte Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen
- elektronischen Vergabeverfahren
- Zentrale Beschaffungsstellen
- Innenrevision/Rechnungshöfe

# Sponsoring in hessischen Kommunalverwaltungen

**Der Erlass vom Juni 2015 sieht**

**u.a. vor:**

- Dienstanweisungen für Vergabeverfahren
- Sorgfältige Personalführung und Dienstaufsicht
- Vier-Augen-Prinzip
- Fortbildungsveranstaltungen
- Unzulässigkeit der Annahme von Geschenken
- Strikte Einhaltung der Vergabevorschriften
- Regelmäßige Umsetzungen
- Dienstanweisung, dass Firmen keine Leistungen zu Gemeinschaftsveranstaltungen erbringen dürfen
- Dienstanweisung für Sponsoring
- Strenger Maßstab für Nebentätigkeit
- Planung und Ausführung von Beschaffungen
- Vor Versendung der Unterlagen stichprobenweise Überprüfung der Unterlagen
- Ausschluss von Bewerbern wegen schwerer Verfehlungen

# Was ist Sponsoring?

24

- ☞ Der private Sponsor fördert eine Verwaltungstätigkeit mit dem Ziel eines öffentlichkeitswirksamen Vorteils
- ☞ Leistungen des Sponsors und des Gesponserten
- ☞ Partnerschaft mit Vorteilen beider Parteien für die eigenen Interessen bzw. Aufgaben

# Wozu dient Sponsoring?

## Sponsoring dient

- ☞ einerseits dem Bedürfnis der öffentlichen Hand, Aktivitäten und Ziele der Verwaltung durch Unterstützung privater Geldgeber zu fördern,
- ☞ andererseits eröffnet es dem Sponsor die Möglichkeit, einen Werbeeffekt oder sonst öffentlichkeitswirksamen Vorteil zu erreichen.



# Kriterien für Sponsoring

26

- Wahrung der Integrität der öffentlichen Verwaltung
- Vermeidung eines bösen Anscheins bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben
- Sicherung des Budgetrechts der Parlamente
- Vollständige Transparenz
- Vorbeugung gegen Korruption und unzulässige Beeinflussung
- Flankierung durch korruptionspräventive Maßnahmen

# Sponsoring ist zulässig...

27

- ... für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit, der Kultur und des Sports, wenn jeder Einfluss auf die Inhalte auszuschließen ist.
- ... zu Gunsten von Schulen sowie Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, wenn die Interessen des Sponsors mit den pädagogischen Zielen des Bildungs- und Erziehungsauftrages zu vereinbaren sind.
- ... zu Gunsten der Polizei gemäß Bericht der Innenministerkonferenz vom 28.10.1998
- ... nur, wenn das Tragen der Folgekosten gewährleistet ist.



# Sponsoring ist unzulässig...

28

- Insbesondere in folgenden Behörden, wenn der Anschein entstehen könnte, das Verwaltungshandeln würde beeinflusst:
  - Ordnungs- und Genehmigungsbehörden,
  - Aufsichts- und Bewilligungsbehörden,
  - Öffentliche Stellen mit Beschaffungsaufgaben, deren Sponsoren aus dem Kreis möglicher Auftragnehmer stammen könnten,
  - Öffentliche Stellen mit Planungsaufgaben, wenn die Interessen der Sponsoren durch die Planung berührt sein könnten,
  - Öffentliche Träger der Wohlfahrtspflege, wenn die Interessen der Sponsoren durch Leistungen der Wohlfahrtspflege berührt sein könnten,
  - Öffentliche Stellen, die berufsbezogene Prüfungen durchführen, wenn der Sponsor Kandidat solcher Prüfungen ist,
  - Verfassungsschutzbehörden.
- Die dauerhafte Überlassung von Personal an die öffentliche Verwaltung durch Sponsoren oder die Finanzierung von öffentlichen Bediensteten.

# Sponsoring und Parteienfinanzierung

## Prozess in Regensburg

29

Zur Zeit läuft in Regensburg der Prozess gegen den Oberbürgermeister wegen **Korruption**, in dem **Sponsoring und Parteispenden** eine große Rolle spielen.

Der Staatsanwalt hat viereinhalb Jahre Haft beantragt. Folgt das Gericht der Forderung wird es Signalwirkung für das zukünftige Verhältnis von Kommunalpolitikern zur lokalen Wirtschaft und zur Wahrnehmung von Korruption in den Kommunen haben



Alte Schönhauser Str. 44  
D-10119 Berlin  
Tel: 030-549898-0  
Fax: 030-549898-22

[www.transparency.de](http://www.transparency.de)  
[office@transparency.de](mailto:office@transparency.de)

 @TransparencyDeutschland

 @transparency\_de

Stand: Juni 2019



**Vielen Dank für  
Ihre Aufmerksamkeit!**