



BLEIB SAUBER!
Korruptionsprävention und -bekämpfung



DAKS e.V. ist von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in Sachsen als Kommunalpolitische Bildungsvereinigung anerkannt. Sie wurde 1992 auf Anregung der Kommunalpolitischen Konferenz vom Oktober '91 in Bautzen gegründet. Ziel ist die „Förderung des demokratischen Staatswesens in weitsichtiger, ökologischer und sozialer Verantwortung. Die Vereinigung unterstützt alle an Kommunalpolitik interessierten Bürgerinnen und Bürger, Abgeordnete, Fraktionen und Bürgerinitiativen bei der Gestaltung einer bürgernahen Kommunalpolitik, welche der Verwirklichung von Menschenrechten, dem Schutz der natürlichen Umwelt und unmittelbaren Bürgerinteressen dient“ (*Auszug Satzung*).

Die konkrete Arbeit von DAKS besteht in Beratung und Schulung von Kommunalpolitikern und interessierten Bürgern mittels Seminaren, Vorträgen und Publikationen sowie in der Vernetzung von Kommunalpolitikern und Fachleuten mittels Tagungen und Vermittlung von Kontakten. DAKS e.V. ist Mitherausgeber der bundesweit erscheinenden Zeitschrift „AKP – Fachzeitschrift für Alternative Kommunalpolitik“.

Mitglied bei DAKS e.V. kann jede natürliche und juristische Person (Fraktionen, Vereine) werden, die die Ziele von DAKS unterstützt.

Auszug lieferbarer Publikationen (Erscheinungsjahr):

- „Bürgerbeteiligung aktiv“ (1998)
- „Internet für Alle - Ein Leitfaden für Einsteiger in die elektronische Kommunikation“ (2000)
- „Lebendige Bürgerdemokratie - Einmischung in die kommunale Politik in sächsischen Gemeinden und Kreisen“ (2000)
- „Erneuerbare Energien in Sachsen - Möglichkeiten und Perspektiven alternativer Energiegewinnung“ (2001)
- „Privatisierung öffentlicher Einrichtungen im Freistaat Sachsen“ (2003)
- „Start in die Wahlperiode - Handreichung für kommunale Räte“ (2004/2005)
- „Wege durch den Dschungel - Handbuch für sächsische Non-Profit-Projekte“ (ab 2004)
- „Gemeinschaftsschule vor Ort umsetzen“ (2005)
- „Gute Aktionen fallen nicht vom Himmel“ (2005)
- „Erneuerbare Energien in Kommunen“ (2005)
- „Tu was gegen Rechts - Was Kommunalos wissen sollten ...“ (2006)
- „Bürger machen Energie - Bürgerkraftwerke - ein Handlungsleitfaden“ (2006)
- „Sächsische Kommunalbibel - 292 Stichwörter zu Themen aus der kommunalen Demokratie und Verwaltung“ (2006)
- „Bleib Sauber! Korruptionsprävention und -bekämpfung“ (2007)

DAKS-Vorstand: Alexander Hoffmann (Chemnitz) · Andreas Warschau (Altenberg) · Jens Bitzka (Lauta) · Jens Hoffssommer (Dresden) · Thoralf Möhlis (Riesa) · Wolfram Leuze, Katarina Krefft (Leipzig) · **Geschäftsführer:** Norman Volger
Kontakt: „Die Alternative Kommunalpolitik Sachsens e.V.“ · Hohe Straße 58 · 04107 Leipzig · Tel: 0341 2195740
www.daksev.de · mail@daksev.de · Sprechzeit im Büro: Mittwoch 14 – 18 Uhr

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Vorwort	3
Einleitung: Vorbeugen ist besser	5
Präventionsstrategie gegen Korruption	5
Hinschauen!	5
Ein lokales Konzept	5
Was ist eigentlich Korruption?	6
Ein umfassendes Konzept: Das „Vier-Säulen-Modell“	7
Legislative	8
Exekutive	8
Öffentliche Unternehmen und PPP	9
Zivilgesellschaft und Medien	9
Schlussfolgerungen für eine lokale Strategie gegen Korruption	10
Ein lokales Konzept gegen Korruption – Vorschläge zur Praxis	10
Beispiel 1: Anti-Korruptions-Konzept der Stadt Leipzig	11
Das Anti-Korruptionskonzept 2008	11
Entwicklung der Präventionsmaßnahmen seit dem Antikorruptionskonzept	11
Die Tätigkeit des Anti-Korruptions-Koordinators	12
Sponsoring	12
Arbeitskreis Anti-Korruption	12
Der Beitritt zu Transparency International Deutschland	13
Beispiel 2: Anti-Korruptions-Politik von Bündnis 90 / Die GRÜNEN in Chemnitz	14
Vorgeschichte	14
Anfragen	14
Beschlussantrag	11
Fazit	15
Korruptionsprävention in kleineren Kommunen	15
Bürgerschaftliches Engagement	15
Präventionskonzepte für Bundes- und Landesverwaltung	16
Empfehlungen für Kommunen	16
Kleine Verwaltungen benötigen angepasste Maßnahmenpakete	16
Kontinuierliche Sensibilisierung der Mitarbeiter hat zentrale Bedeutung	16
Leitbildfunktion der Verwaltungsspitze	17
Ausgelagerte Verwaltungstätigkeiten	17
Elektronische Vergabesysteme	17
Anwendung des öffentlichen Vergaberechts	17
Gemeindevertretung einbeziehen	18
Resümee	18
Autoren	19
Materialien und Arbeitshilfen	19
Veröffentlichungen der Staatsregierung des Freistaats Sachsen	19
Quellen	19

Vorwort

Korruption – dieses Wort hat seinen Ursprung im lateinischen, es steht hier für verderben, zerbrechen, bestechen. Transparency International definiert Korruption als Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Vorteil. Im Sinne des Strafgesetzbuches erfolgt Korruption

- in aktiver Form (Fordern, Anbieten und Versprechen eines Vorteils, Vorteilsgewährung, Bestechung, Schmiergeldzahlung).
- und in passiver Form (Vorteilsannahme, Bestechlichkeit).

Fest steht, dass Korruption die soziale und demokratische Ordnung unserer Gesellschaft nachhaltig gefährdet, indem sie die Prinzipien der Gleichheit vor dem Gesetz, der Unparteilichkeit der Amtsführung in der öffentlichen Verwaltung sowie des fairen Wettbewerbs in der freien Wirtschaft verletzt und ein intransparentes, auf Privilegien gegründetes Handeln fördert. Der vermeintliche oder tatsächliche Korruptionsskandal im Freistaat Sachsen, aber auch die Schmiergeldaffäre bei Siemens haben in der Vergangenheit gezeigt, dass schon allein der Verdacht auf Unregelmäßigkeiten genügen kann, das Vertrauen der Bürger in die Demokratie nachhaltig zu erschüttern.

Deshalb ist es für ein funktionierendes Gemeinwesen unabdingbar, alle Akteure dafür zu sensibilisieren, dass das Annehmen und Fordern von Vorteilen kein Kavaliersdelikt ist, sondern ein Anschlag auf die Wurzeln unseres freiheitlichen und demokratischen Rechtsstaates. Die besondere Aufgabe dieser Broschüre ist es, nicht nur über die Ursachen der Korruption, sondern auch über die Möglichkeiten ihrer Bekämpfung zu orientieren. Dabei gilt es nicht nur die Gefahren der Korruption zu erkennen, sondern auch korruptionsresistente Verfahrensabläufe in Verwaltung, Wirtschaft und Politik zu implantieren und auf eine konsequente strafrechtliche Verfolgung von Korruptionsdelikten zu achten.

Ich hoffe, dass die Lektüre dieses Heftes nicht nur die bestehenden Erkenntnisse über die Verwerflichkeit korrumpierten Handelns vertieft, sondern auch zu neuen Gedanken zu ihrer Vermeidung und Bekämpfung anregt.

*Wolfram Leuze
Für den Vorstand von DAKS e.V.*

Einleitung: Vorbeugen ist besser

Präventionsstrategie gegen Korruption

Beim Stichwort „Korruption“ fallen einem zumeist Skandale ein. Der Trieneken-Fall in Köln beispielsweise: Eine Firma zahlt viele Millionen an Schmiergeldern, um den lukrativen Auftrag für den Bau einer Müllverbrennung zu erhalten. Ein anderes Beispiel sind merkwürdige Vorkommnisse bei der Vergabe von Aufträgen aus der Flutopferhilfe. Wir sehen darin zunächst kriminelle Machenschaften Einzelner, die Staatsanwaltschaft und Gerichte auf den Plan rufen. Amtsträger treten zurück oder werden abgewählt, irgendwann gehen alle zur Tagesordnung über.

Doch diese Betrachtung greift zu kurz. Natürlich, Korruption setzt immer voraus, dass Einzelpersonen ihre Pflichten verletzen, sich – häufig illegal – einen persönlichen Vorteil verschaffen. Doch wie leicht wurde es ihnen gemacht? Konnten Seilschaften entstehen, in denen eine Hand die andere wäscht? Herrschte ein Klima der Kumpanei, in dem die Schädigung der Allgemeinheit als Kavaliersdelikt durchging? Haben Kontrollmechanismen versagt oder waren gar nicht erst installiert? Waren Firmen oder öffentliche Unternehmen so verschachtelt, dass die VertreterInnen des Rates sie gar nicht mehr kontrollieren konnten? Die institutionellen Rahmenbedingungen können Korruption enorm erleichtern oder erschweren. Genau hier ist der Ansatzpunkt für Prävention, denn wirksame Maßnahmen müssen greifen, bevor das Kind in den Brunnen gefallen ist.

Hinschauen!

Hier sind in der Politik oft dicke Bretter zu bohren. Korruption ist ein unbeliebtes, manchmal tabuisiertes Thema. Es ist fast wie mit dem Rechtsextremismus: Die Kommune, vor allem die Mehrheitsfraktion, will sich am liebsten gar nicht damit beschäftigen, weil schon das Reden darüber das Image beschädigt. Lieber keine schlafenden Hunde wecken! Durch dieses Wegsehen gedeiht dann vielleicht schon der nächste Skandal.

Es gilt also hinzuschauen, nicht nur auf den Einzelfall, sondern vor allem auf die institutionellen Regeln. Derer gibt es viele. Bund und Länder (meist die Innenministerien) haben Richtlinien herausgegeben, deren Beachtung manch krummen Wegen einen Riegel vorschleibt. Leider sind diese Richtlinien nur in wenigen Fällen (Hessen, Bremen) spezifisch auf die Kommune zugeschnitten. Brauchbarer ist da schon die Dokumentation des Städte- und Gemeindebundes, die zumindest für den sehr korruptionsanfälligen Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe praktische Hinweise und Handreichungen gibt (vgl. den Materialteil in diesem Heft). Noch umfassender ist das Konzept von Transparency International, das speziell für Kommunen und angereichert mit vielen Hinweisen und Beispielen das Thema aufgreift und alle relevanten Akteure (Rat, Verwaltung, kommunale Unternehmen und Zivilgesellschaft / Medien) in den Blick nimmt. Wir stellen dieses „Vier-Säulen-Konzept“ ausführlich vor, weil wir denken, dass es der beste Ausgangspunkt ist, um für die eigene Gemeinde eine Strategie zu entwickeln. In dieser Publikation geben wir jedoch nicht nur allgemeine Hinweise, sondern zeigen an Beispielen, wie Gemeinden in Sachsen das Problem angepackt haben.

Ein lokales Konzept

Um dieses soll es hierbei gehen: Um Hilfestellung für eine Strategie, die auf die lokalen Gegebenheiten passt. Viele Elemente gelten immer (Regeln für die Auftragsvergabe beispielsweise), andere sind unterschiedlich relevant je nach der lokalen Situation (z. B. Anzahl, Rechtsform und Verschachtelung der privatisierten kommunalen Betriebe), wieder andere lassen sich in Großstädten ganz anders umsetzen als in kleinen Gemeinden. Für die systematische Vorbeugung, die Gestaltung von Rahmenbedingungen zur

Erschwerung von Korruption, gibt es eine Reihe von Handlungsmöglichkeiten. Vieles davon entspricht ohnehin der grünen Programmatik: größtmögliche Transparenz und Öffentlichkeit, effektive politische Steuerung der kommunalen Unternehmen, Stärkung der Kontrollbefugnisse des Rates und der Rechnungsprüfung, um nur einige Beispiele zu nennen. Eine Garantie, Korruption auszuschalten, gibt es nicht. Doch ist das ebenso wenig wie bei anderen Risiken ein Grund, die Hände in den Schoß zu legen. Im Gegenteil, genau hier, im Vorfeld, ist das Feld der Politik. Ist der Skandal erst einmal da, bleibt nur noch, die Sache an die Justiz abzugeben – und sich politisch abstrafen zu lassen.

Was ist eigentlich Korruption?

Die sächsische Staatsregierung hat sich folgender Definition angeschlossen: *„Als Korruption bezeichnet man den Missbrauch einer amtlichen Funktion zur Erlangung eines persönlichen Vorteils oder eines Vorteils für Dritte. Die Allgemeinheit erleidet hierbei einen mittelbaren oder unmittelbaren Schaden. Mit Korruption ist ebenfalls die Verleitung eines Amtsträgers zu einem solchen Missbrauch gemeint. Korruption ist in der Regel strafbar und zieht dienst- oder arbeitsrechtliche Sanktionen für den an der Korruption beteiligten Amtsträger nach sich.“* (Verwaltungsvorschrift zur Korruptionsvorbeugung, siehe Materialteil) Dabei greift sie wesentlich zu kurz. Transparency International verfolgt einen breiteren Ansatz: *„Korruption ist der Missbrauch von anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil.“*

Das Wort Korruption stammt von dem lateinischen Wort *corrumpere* und bedeutet verderben, vernichten, bestechen. Im Strafrecht findet sich Korruption in den §§ 299, 331-335 sowie § 108 wieder. Darin geht es um Vorteilsnahme und -gewährung, (schwere) Bestechlichkeit und Bestechung sowie Abgeordnetenbestechung. Hinzu kommen noch Betrug und Untreue. Auch über diese Eingrenzung geht die Definition von Transparency International hinaus; Korruption kann nach dieser Sicht also auch Sachverhalte umfassen, die keinen Straftatbestand erfüllen. Unterschieden wird zwischen situativer Korruption (Gelegenheitskorruption) und struktureller Korruption. Gelegenheitskorruption entsteht spontan aus der Verlockung durch ein Angebot oder eine plötzliche Lücke in einem System. Bei struktureller Korruption werden Verfahrensmuster ausgenutzt oder entwickelt, um Vorgänge intransparent zu gestalten oder zu halten. Zum Beispiel kann die Aneignung eines unverzichtbaren Spezialwissens, das nicht geteilt wird, zu einer Korruptionssituation führen.

2005 wurde in Sachsen in 171 Verfahren wegen struktureller Korruption ermittelt, das waren 13 Verfahren mehr als im Vorjahr. Wesentlich höher war die Zahl der Straftaten, die um 200 Fälle auf insgesamt 552 anstieg. Damit waren in Sachsen mehr Verfahren anhängig als in allen andern ostdeutschen Ländern zusammen. Diese Zahlen bilden aber nur die Spitze des Eisbergs. Man geht in der Wissenschaft von einer Dunkelziffer von die 95 % aus. Dies fordert zwangsläufig von der Politik, Korruption systematisch zu erschweren und nicht davon auszugehen, dass es keine Korruption gibt, wenn kein Fall bekannt ist.

In der Stadt Leipzig wurden in den Jahren 2000-2005 insgesamt 100 Verdachtsfälle von Korruption gemeldet. Der dortige Korruptionsbeauftragte, der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes, ist diesen Fällen nachgegangen. Dabei gab es zum Schluss vier harte Fälle, in denen das Arbeitsverhältnis beendet wurde. Die vielfältigen Hinweise führten jedoch zu vielen strukturellen Veränderungen, die Verwaltungsabläufe transparenter gestalten und damit Korruption erschweren.

Dass die Grenzen vom Missbrauch der Macht zu echten Straftaten fließend sind, machen die Fälle deutlich, die vielen Betroffenen auf den ersten Blick unverdächtig erscheinen. Das fängt schon mit Informationsreisen an, die von der Elektrizitätswirtschaft bezahlt werden, um ein positives Geschäftsklima herzustellen und Vertragsverlängerungen zu erreichen. Einladungen zu Festen, zu Fußballspielen und zu Essen führen zu einem Klima der Verbrüderung und der Intransparenz. Das ist der Nährboden für Korruption. So ist es nicht verwunderlich, dass der

Antrag einer grünen Fraktion in einer kleinen Gemeinde zum Verbot der Annahme solcher Einladungen heftig kritisiert wurde. Für alle Beteiligten war es nämlich normal, dass sie aufgrund ihrer Funktionen kostenfrei eingeladen wurden.

Im besonderen Fokus steht die öffentliche Verwaltung, und da natürlich auch aufgrund ihrer Größe besonders die Kommunalverwaltung. Besonders betroffen sind die Bereiche Beschaffung und Bauwesen, aber im Prinzip kann es überall, wo Genehmigungen, Aufträge oder andere Vorteile erteilt werden, auch zu Korruption kommen. Gleichzeitig geht das Bundeskriminalamt davon aus, dass die Privatwirtschaft nicht weniger korruptionsanfällig ist, dort aber die Delikte wegen des befürchteten negativen Images häufig nicht zur Anzeige gebracht werden. So wurde der Fall einer großen Baumarktkette in Sachsen durch einen privaten Vergleich gelöst.

Aus dem „Lagebericht Korruption“ des BKA (siehe Materialteil) ergibt sich, dass die Nehmer vornehmlich im Bereich der Sachbearbeitung zu finden sind. Von diesen waren sehr viele über drei Jahre auf der gleichen Position. Oft dauerten die korruptiven Beziehungen von 3 bis zu 10 Jahren. Daraus ergibt sich auch, dass es nur eine geringe Zahl von situativer Korruption gibt; ca. 90 % der bekannten Verfahren müssen zur strukturellen Korruptionskriminalität gezählt werden. Der Großteil der Vorteile, die gewährt wurden, lag im Bereich geringer Sachzuwendungen oder Bewirtungen. Der Anteil von Geldzuwendungen spielt nur eine kleine Rolle.

Die Zahl der Korruptionsfälle, die nicht von innen entdeckt, sondern von außen angezeigt werden, steigt ständig. Damit gewinnen auch Strategien an Bedeutung, Anlaufstellen für BürgerInnen zur Meldung von Verdachtsfällen zu schaffen; die internen Strukturen der Verwaltung zur Prävention reichen offenbar nicht aus.

Für KommunalpolitikerInnen hat der Bundesgerichtshof entschieden, dass für diese die Abgeordnetenbestechung nur dann in Betracht komme, wenn sie nicht mit konkreten Verwaltungsaufgaben wie z. B. einem Aufsichtsratsmandat beauftragt seien. (Az.: 5 StR 453/05) Nur dann ist eine Amtsträgerschaft gegeben, die zu einer Verurteilung im Bereich Bestechung führen kann. Im Falle der Abgeordnetenbestechung ist der Nachweis des Zusammenhangs zwischen einer Vorteilsgewährung und dem Abstimmungsverhalten wesentlich schwieriger zu erbringen. Erstmals wurde im April 2007 überhaupt ein Politiker in Deutschland, ein Kommunalpolitiker aus Brandenburg, wegen Abgeordnetenbestechung verurteilt. Dabei ging es um die Übernahme einer Millionenbürgschaft durch die Stadt bei gleichzeitiger Kreditgewährung des Investors für ein Familienmitglied. Dieses Urteil ist jedoch noch nicht rechtskräftig.

Ein umfassendes Konzept: Das „Vier-Säulen-Modell“

Die meisten Handreichungen zur Korruptionsprävention beschränken sich auf rechtliche Regelungen und Abläufe für die Verwaltung. Die internationale Anti-Korruptions-Organisation „Transparency International“ nimmt in ihrem „Vier-Säulen-Modell“ alle gesellschaftlichen Akteure in den Blick (das Konzept ist auf der Website von TI auffindbar, vgl. Kapitel „Materialien und Arbeitshilfen“). Das „kommunale Integritätssystem“ dieser Organisation, genauer der „AG Kommunen“ der deutschen Sektion von TI, unterscheidet vier gesellschaftliche Bereiche, die zu Maßnahmen gegen Korruption beitragen müssen:

- **Die Legislative;** auf der kommunalen Ebene meint dies vor allem die Kommunalvertretungen (Stadträte, Kreistage etc), ihre Mitglieder sowie Ausschüsse und weitere Gremien;
- **die Exekutive,** also die kommunale Verwaltung; Öffentliche Unternehmen, die eine wachsende Rolle bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben spielen;
- **sowie Zivilgesellschaft und Medien,** denen eine große Bedeutung bei der Herstellung von Transparenz und öffentlicher Kontrolle zukommt.

Im Mittelpunkt dieses „Vier-Säulen-Modells“ steht die Prävention. Wo korrupte Handlungen bereits begangen und bekannt geworden sind, tritt vor allem die Justiz auf den Plan. Transparency International (TI) verfolgt dabei einen kooperativen Ansatz; insbesondere bietet die Organisation kommunalen Körperschaften und Unternehmen die Möglichkeit einer kooperativen Mitgliedschaft, wenn diese im Gegenzug bestimmte Standards in ihrem Verhalten gewährleisten.

Legislative

Für das Handeln der kommunalen Gremien, insbesondere der Räte und ihrer Ausschüsse, empfiehlt TI eine Reihe von Grundsätzen, die sich leicht in konkrete Maßnahmen übersetzen lassen. An erster Stelle steht das Prinzip eines Höchstmaßes an Öffentlichkeit und Transparenz. Im Einzelnen heißt dies:

- Vertraulichkeit und Geheimhaltung sollen sich in allen Satzungen und Regelungen auf den absolut notwendigen Kern begrenzen;
- Kommunen sollen eine aktive Öffentlichkeitsarbeit betreiben, d. h. Entscheidungen und ihre Grundlagen (einschl. Gutachten, Berechnungsgrundlagen usw.) von sich aus veröffentlichen;
- alle Bundesländer sollten Informationsfreiheitsgesetze verabschieden, die BürgerInnen auch gegenüber den Kommunen umfassende Auskunftsrechte geben. Wo dies nicht der Fall ist, können Kommunen für sich Informationsfreiheits-Satzungen erlassen, die von der Zivilgesellschaft und den Medien natürlich auch genutzt werden müssen.

Für MandatsträgerInnen und Führungskräfte sollte die Gemeinde einen Ehrenkodex beschließen. Hierzu gehört:

- Ein klares persönliches Bekenntnis aller, die Verantwortung tragen, gegen Korruption;
- Veröffentlichungspflichten für alle Sachverhalte, aus denen Interessenkonflikte entstehen könnten;
- Pflicht zur Stimmhaltung bei Interessenkonflikten;
- klare Regelungen für Sanktionen bei Verstoß gegen den Ehrenkodex.

Um die Umsetzung des Ehrenkodex zu sichern, sollte ein Ehrenrat gebildet werden. Er kann unklare oder strittige Sachverhalte aufklären (auch unter Verwendung vertraulicher Informationen), Beschlussempfehlungen geben und MandatsträgerInnen über ihre Rechte und Pflichten beraten. Daneben empfiehlt TI, eine/n Ombudsmann/-frau zu berufen, damit BürgerInnen eine Anlaufstelle für Mitteilungen über (vermutete) Pflichtverstöße und für Fragen und Auskünfte haben. Der/die Ombudsmann/-frau muss unabhängig agieren und eingehende Informationen vertraulich behandeln, um Hinweisgeber zu schützen.

Exekutive

Für den Bereich der öffentlichen Verwaltung gibt es bereits eine Reihe von Regelungen und Handreichungen von Bund und Ländern zur Vorbeugung gegen Korruption (siehe auch hierzu das Kapitel „Materialien und Arbeitshilfen“). Im Konzept von TI wird auf diese Regelungen als Mindestanforderung verwiesen, darüber hinaus werden Vorschläge für weiter gehende, strukturelle Maßnahmen gemacht. Am Anfang steht dabei die Sensibilisierung für die Gefahren, die an manchen Stellen durch Aus- und Weiterbildung für das Erkennen von Risiken und den Umgang mit Verdachtsfällen vertieft werden muss. Folgen muss die Einführung von Strategien und Instrumenten, die auf den kommunalen Sektor zutreffen, sowie deren regelmäßige Auswertung und Dokumentation.

Um das Erkennen von Korruption nicht dem Zufall zu überlassen, ist eine systematische Risikoanalyse erforderlich, die system- und personenbezogene Schwachstellen identifiziert. Weiterhin empfiehlt TI die Berufung eines/r Korruptionsbeauftragten in der Verwaltung. Klassische Instrumente wie die Rotation von Personal oder Trennung von Planung, Vergabe

und Abrechnung von Aufträgen könnten in kleinen Gemeinden auf Schwierigkeiten stoßen, die durch Kooperationsabkommen mit Nachbargemeinden vielleicht überwindbar sind. Eine besondere Rolle bei der Aufdeckung von Korruption kann das Rechnungsprüfungsamt einnehmen, was jedoch eine entsprechende Schulung des Personals voraussetzt. Bei der Auftragsvergabe sind verbindliche Leitlinien unabdingbar. Dazu gehört der Ausschluss von BieterInnen, die schon negativ aufgefallen sind. Leider gibt es immer noch kein – von TI gefordertes – zentrales Anti-Korruptions-Register. Weiterhin gehören Klauseln gegen Korruption in jeden öffentlichen Auftrag, ebenso die verbindliche Verpflichtung der beteiligten Personen zu entsprechenden Regularien. Der Sinn solcher Maßnahmen ist, dass Verstöße tatsächlich mit Sanktionen belegt werden können. Systematisiert werden kann dieses Vorgehen in der Vereinbarung eines Integritätspaktes.

Öffentliche Unternehmen und PPP

Die zunehmende Zahl kommunaler Unternehmen in privater Rechtsform oder auch in privater Hand wie auch öffentlich-privater Partnerschaften (PPP) hat die Kontrolle dieses Bereichs durch Räte und andere Instanzen deutlich erschwert. Auch wenn dazu noch kaum belastbare empirische Daten vorliegen, spricht doch vieles dafür, dass mit dem Trend zu Privatisierung und Dezentralisierung auch das Risiko von Korruption zugenommen hat. Für TI ist bei Privatisierungen stark zu differenzieren: Kritisch sind vor allem die Maßnahmen zu sehen, die sich durch Rechtsform (insb. AG), durch restriktive Verschwiegenheitsregelungen (auch bei GmbHs möglich) oder durch wirtschaftliche Verschachtelung (Holdings) einer effektiven politischen Kontrolle entziehen. Problematisch kann zudem eine oft eher politisch als fachlich motivierte Auswahl des Führungspersonals sein (Ämterpatronage). Schon bei der Entscheidung über das „Ob“ und „Wie“ einer Privatisierung werden Weichen für das spätere Risiko von Korruption gestellt. Dies gilt für die Definition der Aufgaben und Ziele, die gewählte Rechtsform und die rechtliche Ausgestaltung. Hier gibt die TI-Handreichung eine Reihe konkreter Hinweise. In bereits privatisierten Aufgabenbereichen ist dementsprechend zu überprüfen, ob bestehende Regelungen zugunsten einer effektiveren politischen und öffentlichen Kontrolle geändert werden müssen. Daneben ist die Qualifikation der kommunalen VertreterInnen in den Führungs- und Aufsichtsgremien von besonderer Bedeutung. Schließlich ist vieles, was schon in den zuvor behandelten Bereichen genannt wurde, übertragbar: Integritäts- und Verhaltensrichtlinien, Sensibilisierung der beteiligten Personen, Ausdehnung der Geltung kommunaler Informationsfreiheits-Satzungen auf privat-rechtlich organisierte Gesellschaften.

Zivilgesellschaft und Medien

Bei der Aufdeckung von Korruption können zivilgesellschaftliche Gruppen wie Bürgerinitiativen, aber auch Verbände, Gewerkschaften etc. häufig eine Vorreiterrolle spielen. Für eine Aufhellung der Zusammenhänge ist immer eine vertiefte Kenntnis der Vorgeschichte und der lokalen Netzwerke notwendig. Die Stärkung des zivilgesellschaftlichen Netzes verstärkt daher zumeist auch den Schutz gegen allzu sehr verselbständigt und unkontrolliertes Handeln der politisch und wirtschaftlich Mächtigen.

Eine besondere Rolle in der Prävention, vor allem aber in der Aufdeckung von Skandalen, kann die lokale Presse spielen – falls sie nicht selbst Teil des lokalen Klüngels ist, was besonders häufig bei Medien mit einer lokalen Monopolstellung zu befürchten ist. Daher waren es in jüngerer Zeit oft überregionale Medien, die (beispielsweise in Köln) Licht ins Dunkel gebracht haben. Für TI wie für alle, die Korruption bekämpfen wollen, ist die Zusammenarbeit mit Medien und mit zivilgesellschaftlichen Gruppen ein zentrales Element der politischen Strategie.

Schlussfolgerungen für eine lokale Strategie gegen Korruption

Die Auseinandersetzung mit dem „Vier-Säulen-Modell“ von TI zeigt, dass eine Politik gegen Korruption auf kommunaler Ebene als umfassende Strategie formuliert werden kann. Für eine solche Strategie gibt diese Handreichung den unterschiedlichsten Akteuren eine Fülle konkreter Hinweise, die sich teils auf kurzfristige Forderungen und Maßnahmen, teils auch auf längerfristige strategische Ziele richten. Vieles darin knüpft gerade bei Bündnis 90 / Die GRÜNEN an vorhandene Programmatik an: Die generelle Forderung nach Transparenz und Informationsfreiheit, die Skepsis gegen Formen der Privatisierung, die die politische Kontrolle über öffentliche Dienstleistungen ausschaltet, die Stärkung der Zivilgesellschaft und der lokalen Öffentlichkeit – sind nur einige dieser Elemente.

Ein lokales Konzept gegen Korruption – Vorschläge zur Praxis

Zu oft werden Korruptionsfälle nur als Verfehlungen Einzelner gesehen und wird dabei übersehen, dass strukturelle Rahmenbedingungen eine große Rolle bei der Begünstigung oder Erschwerung korrupten Verhaltens spielen. Mit einer ausformulierten und öffentlich vorgestellten Strategie gegen Korruption kann eine kommunale Fraktion nicht nur Profil und Ansehen gewinnen, sondern auch in Erinnerung rufen, dass die Politik ihren Anteil an der Entstehung korrupten Verhaltens hat und dass daher Prävention nicht nur Aufgabe von Verwaltung und Justiz, sondern auch der Politik ist.

Am Anfang sollte eine Bestandsaufnahme stehen, die durch Anfragen an die Verwaltung auch das Bewusstsein der Öffentlichkeit schärft: Sind Fälle von Korruption bekannt geworden? Welche Regelungen werden im Rat, in der Verwaltung angewandt? Hat die Verwaltung eine systematische Schwachstellenanalyse durchgeführt und was hat diese gegebenenfalls erbracht? Wie offen und transparent arbeiten die kommunalen Gremien, ist eine effektive Kontrolle durch die Öffentlichkeit möglich? Hierzu gehört auch das Hinterfragen der in privater Rechtsform betriebenen kommunalen Einrichtungen: Funktioniert hier die politische Kontrolle, wie steht es mit den Berichtspflichten bzw. mit der Verschwiegenheitspflicht der kommunalen VertreterInnen?

Dann können Maßnahmen formuliert werden, die gezielt erkannte Defizite beseitigen. Ein wichtiges Element hierbei ist größtmögliche Öffentlichkeit und Transparenz für Rat und Ausschüsse. Grundsätzlich sollte öffentlich getagt werden, ein Ausschluss der Öffentlichkeit ist auf die unabwiesbaren Ausnahmen zu beschränken. In Bundesländern, in denen es kein Landesgesetz zur Informationsfreiheit gibt, kann eine kommunale Informationsfreiheits-Satzung dafür sorgen, dass BürgerInnen prinzipiell Einsicht in alle Akten zu der Verwaltung bekommen.

Wichtig ist weiterhin, dass es sowohl in der Kommunalvertretung als auch in der Verwaltung AnsprechpartnerInnen gibt (Ehrenrat bzw. Korruptionsbeauftragte) und dass die Gemeinde für sich einen Ehrenkodex beschließt. Durch entsprechende Regelungen muss für Handlungsfreiheit der Beauftragten und für Schutz von InformantInnen gesorgt werden. Eine Risikoanalyse der Verwaltung kann weiteren Handlungsbedarf zeigen; diese muss jedoch sehr kritisch gelesen werden, denn häufig stecken die Risiken gerade in den Bereichen, die hier ausgespart werden.

Ein interessantes Element in einem solchen Konzept kann die kooperative Mitgliedschaft der Kommune bei Transparency sein, mit der sich die Kommune öffentlich verpflichtet: Wir sind uns der Gefahr bewusst und arbeiten aktiv gegen Korruption.

Beispiel 1: Anti-Korruptions-Konzept der Stadt Leipzig

Das Anti-Korruptionskonzept 2000

War in den neunziger Jahren Korruptionsprävention in Leipzig eher eine Aufgabe, die nicht explizit beachtet, sondern als Bestandteil der allgemeinen Arbeit betrachtet wurde, erfuhr dieser Tätigkeitskomplex 1999 eine besondere Aufmerksamkeit. Ein Anti-Korruptions-Konzept wurde erarbeitet mit Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Korruption sowie zur Festlegung von Verantwortlichkeiten. Mit einer Dienstanweisung wurde das Konzept für alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen verbindlich.

Definiert wird Korruption als Vorteilsannahme (für rechtmäßige Diensthandlungen) und Bestechlichkeit (für pflichtwidrige Diensthandlungen). Darüber hinaus wird die nicht genehmigte Annahme von Geschenken sowie von Vorteilen als Korruption im weiteren Sinne gesehen. Durch die Prävention sollen möglichst das Entstehen von korruptionsfördernden Situationen verhindert und Tatgelegenheiten beseitigt werden.

Das Anti-Korruptions-Konzept sieht sowohl die umfassende Aufklärungsarbeit in der Verwaltung als auch die Benennung eines Koordinators und eines Arbeitskreises Anti-Korruption vor. Als innerbehördliche Präventionsmaßnahmen werden explizit die Transparenz von Vorgängen, die Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht, Personalrotation und das Vier-Augen-Prinzip genannt. Im Auftrags- und Vergabebereich wurden einzelne Verfahrensvorschriften entwickelt sowie auf die Trennung von Planung und Ausführung hingewiesen. Sponsoring als weitere Quelle korruptiven Verhaltens wird ansatzweise geregelt und in einer späteren Dienstanweisung präzisiert.

Entwicklung der Präventionsmaßnahmen seit dem Antikorruptionskonzept

Innerhalb der letzten 5 Jahre wurden zahlreiche Dienstanweisungen erlassen, die sensible Bereiche wie Nebentätigkeiten, Sponsoring oder auch das Verbot der Annahme von Geschenken regeln. Die Verantwortung zur Korruptionsprävention wurde auf die Amts- und Referatsleiter für deren spezifischen Belange delegiert, einheitliche Regelungen wurden neben den Dienstanweisungen nicht aufgestellt. 222 Angestellte nahmen an Weiterbildungsmaßnahmen teil, in denen das Thema Korruption eine Rolle spielte. In 37 Organisationseinheiten fanden Belehrungen über diese Problematik statt.

Ethikregeln über die Annahme von Geschenken und andere Verhaltensregeln sind für alle MitarbeiterInnen verbindlich und in zwei Organisationseinheiten auch mit speziellen Dienstanweisungen unterlegt. Mehrheitlich wird keine Veranlassung gesehen, MitarbeiterInnen in die Aufdeckung von Gefahrensituationen einzubeziehen, sie wurden aber auf die Erreichbarkeit des Anti-Korruptions-Koordinators hingewiesen. Die MitarbeiterInnen haben meistens rechnergestützt Zugang zu den Regelwerken über Korruption. In den Ämtern für Ordnung, Umwelt und Bauordnung und Denkmalpflege wurden eigene Richtlinien erlassen.

Schwachstellenanalysen gibt es in der Verwaltung nur vereinzelt. Maßnahmen der Fachaufsicht sowie des Vier-Augen-Prinzips wurden jeweils 14 mal in einer Befragung genannt. In einigen Organisationseinheiten wird besonderer Wert auf Offenheit gegenüber den MitarbeiterInnen gelegt. Nur vereinzelt wird in der Stadt Leipzig Arbeits- bzw. Personalrotation durchgeführt. Planmäßige ämterübergreifende Personalrotation hat es in den letzten fünf Jahren nicht gegeben.

Zur Durchsetzung des Wettbewerbs wurden u. a. Vergabe- und Beschaffungsordnungen, die Einrichtung von Vergabegremien und die Zentrale Beschaffungsstelle eingeführt. So wurde im Hochbauamt eine eigene Vergabestelle eingerichtet, im Umweltamt finden wöchentliche Fachgespräche statt, in denen einzelne Vorgangabläufe festgelegt werden.

Geplante Baumaßnahmen werden den Kammern und gegebenenfalls der Öffentlichkeit vorgestellt. Eine Dienststanweisung regelt das Verfahren beim Einsatz von Planungsbüros, die schriftlich nach dem Verpflichtungsgesetz zu verpflichten sind und bei dem auf die strafrechtlichen Konsequenzen bei Bestechlichkeit sowie auf die Möglichkeit der außerordentlichen Kündigung hingewiesen wird. Außerdem wird in der Stadt Leipzig eine Vergabestatistik geführt, die jedoch noch nicht einheitlich ist.

Die Tätigkeit des Anti-Korruptions-Koordinators

Ein Mitarbeiter des Rechnungsprüfungsamtes wurde nach § 59 der Gemeindeordnung zum Anti-Korruptions-Koordinator bestellt. Er koordiniert alle Aktivitäten zur Korruptionsvermeidung und -bekämpfung in der Stadtverwaltung und in den städtischen Eigenbetrieben. Er ist weisungsunabhängig selbst aber auch nicht weisungsberechtigt.

Von 2000-2005 gingen insgesamt 100 Hinweise auf Korruption beim Koordinator ein, davon ein Drittel anonym. Von den 77 abschließend beurteilten Hinweisen konnten bei 63 keine korruptive Tätigkeiten gefunden werden. 14 mal wurden Maßnahmen eingeleitet, die jedoch nicht jedes Mal korruptes Verhalten zum Hintergrund hatten. So wurde in vier Fällen die Beendigung einer unberechtigten Nutzung bzw. eine Ablaufänderung erreicht. Vier Fälle endeten mit einer Beendigung des Arbeitsverhältnisses bzw. einer Personalumsetzung, einer mit einer Verurteilung wegen Vorteilsannahme. *„Dies entspricht 6,5 % der abgeschlossenen 77 Hinweise. Zur besseren Einschätzung dieser Zahlen wird darauf verwiesen, dass das Dunkelfeld bei Korruption sehr groß ist, es beträgt nach Einschätzung von Korruptions-fahndern 95 %, d.h. von 100 Fällen werden allenfalls fünf bekannt“*, so der Bericht zum Stand der Korruptionsprävention.

Sponsoring

In seiner Prüftätigkeit hat der Anti-Korruptions-Koordinator zu 129 Vertragsentwürfen aus dem Bereich des Sponsorings Stellungnahmen verfasst. Leipzig ist eine der wenigen deutschen Städte, die eine Regelung im Umgang mit Sponsoren erlassen hat. Dazu gehören die Definition von Sponsoring, der Umgang mit Spenden, Steuern sowie die Regeln für die Erarbeitung von Sponsoringverträgen mit Inhalt und Form des Vertrages, der Vorbereitungsprozess und die Regelung der Befugnisse, wer einen Sponsoringvertrag abschließen darf. Dafür hat die Stadt Leipzig auch Musterverträge entwickelt.

Arbeitskreis Anti-Korruption

Der Arbeitskreis Anti-Korruption ist Teil des Präventionskonzeptes. Vertreten sind Beschäftigte aus den Querschnittsämtern Hauptamt, Stadtkämmerei, Personalamt und Rechtsamt, dem Ordnungsamt und dem Dezernat für Planung und Bau. Themen dieses Gremiums sind die Öffentlichkeitsarbeit, Verbesserung der Weiterbildung, Erarbeitung von Stellungnahmen sowie die Analyse von bekannt gewordenen Fällen. Auch der Umgang mit Sponsoring, Mitarbeiterbefragungen und Erstellung von Dienststanweisungen sind Arbeitsgebiete dieses Kreises.

Der Beitritt zu Transparency International Deutschland

Der Leipziger Stadtrat hat Anfang 2006 den Oberbürgermeister beauftragt, einen Bericht zur Korruptionsprävention vorzulegen. In diesem Zusammenhang soll die Verwaltung einen Beitritt der Stadt Leipzig zum Transparency International Deutschland e.V. prüfen und klären, wie die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft erfüllt werden können. Anlass war u. a. der Rücktritt zweier Dezernenten in den vergangenen Jahren aufgrund von Korruption. Leipzig erhofft sich neben einem großen Zugewinn an Informationen und der Teilnahme an Fachgesprächen auch einen Imagegewinn für die Stadt. Durch den Zugang zu einem Netzwerk von Fachleuten und durch den Erfahrungsaustausch zur Umsetzung von Maßnahmen verspricht sich die Stadt zudem weitere Verbesserungen in der Korruptionsprävention.

Dafür sind jedoch erst die entsprechenden Voraussetzungen zu schaffen. Dazu gehört die Abgabe einer Selbstverpflichtungserklärung mit einem klaren Bekenntnis der Stadt zur Ablehnung von Korruption in jeder Form, nicht nur in der Verwaltung, sondern auch bei den politischen Entscheidungsträgern. Schulungen sowie eine verbindliche Verhaltensnorm für Beschäftigte gegen Korruption und Bestechung sind ebenso notwendig wie die Bereitschaft, einen Verhaltenskodex für politische Entscheidungsträger einzuführen. Hinzu kommen noch das Engagement zur Korruptionsprävention in den Interessensverbänden und die Bereitschaft zum Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen.

Bei der Beschlussfassung über einen Beitritt zu Transparency International muss ein langfristiges und politisch einvernehmliches Engagement der Kommune deutlich werden. Dazu gilt es, die folgenden erforderlichen Transparenzregelungen des Vereins zu erfüllen:

- Informationsfreiheit auf kommunaler Ebene, um kommunale Entscheidungen nachvollziehbar zu machen;
- Einführung eines Ehrenkodex und eines Ehrenrates, um die persönlichen Interessenlagen der MandatsträgerInnen zu erkennen;
- Antikorruptionsklauseln und Einführung des Integritätspaktes bei der Vergabe von Aufträgen,
- Privatisierung von kommunalen Aufgaben nur bei Wahrung der kommunalen Interessen durch Kontrollrechte.

Mit der Vorlage eines umfassenden Berichts zur Korruptionsprävention hat die Stadt Leipzig den ersten Schritt für eine Mitgliedschaft bei Transparency International getan. Jedoch muss die Definition der Korruption erweitert werden, die sich bisher nur auf die strafrechtlich relevante Korruption bezieht. Das hat Folgen für die Präventionsarbeit sowie die vertraglichen Beziehungen der Stadt und ihrer Betriebe. Bei der Auftragsvergabe müssen erweiterte Kriterien angewandt werden. Ein transparenter, offener Politikstil mit einem hohen Maß an Informationsfreiheit ist zu gewährleisten. Auch von den Ratsmitgliedern ist eine neue Offenheit gefragt mit der Selbstverpflichtung zu einem Ehrenkodex und der Offenlegung von Interessen.

Beispiel 2: Anti-Korruptions-Politik von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in Chemnitz

Von *Annekathrin Giegengack, Stadträtin in Chemnitz*

Vorgeschichte

Ausgangspunkt, mich überhaupt mit dem Thema Korruption auseinander zu setzen, war ein Beitrag im Deutschlandfunk über Korruption in der Brüsseler EU-Verwaltung im Herbst 2004. Ich saß gerade seit zwei Monaten für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Stadtrat Chemnitz und fragte mich: Was macht unsere Stadt eigentlich in Punkto Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung?

Meine Nachforschungen ergaben, dass zwei Jahre zuvor der Oberbürgermeister – ausgehend von einer Richtlinie des Freistaates – eine Dienstanweisung „Verhalten bei Annahme von Belohnungen und Geschenken“ erlassen hatte und ein Arbeitskreis Korruptionsprävention gebildet worden war, der unter Führung der Antikorruptionsbeauftragten Aktivitäten zur Korruptionsprävention in der Stadtverwaltung koordinieren sollte. Ich stellte jedoch auch fest, dass viele Festlegungen der Dienstanweisung nicht umgesetzt wurden, der Arbeitskreis nicht wirklich arbeitete und für seine Aktivitäten auch keine Haushaltsmittel eingestellt waren.

Anfragen

Bereits bei meinen ersten beiden Stadtratsanfragen, die sich ganz allgemein mit der Umsetzung der vom Oberbürgermeister eingeleiteten Maßnahmen zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der Stadtverwaltung Chemnitz befassten, stieß ich auf Widerstand. Meine Fragen wurden nicht vollständig beantwortet und trugen darüber hinaus den Sperrvermerk „Nicht zur Veröffentlichung freigegeben!“. Was ich zu Beginn meiner Aktivitäten im Herbst 2004 noch nicht wusste, war, dass zum damaligen Zeitpunkt bereits verwaltungsintern wegen Korruptionsvorwürfen im Baudezernat ermittelt wurde. Fast alle Anfragen, die ich im Laufe der nächsten drei Jahre zum Thema Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung stellte, wurden von der Verwaltung nicht öffentlich beantwortet. Dies erschwerte die Diskussion erheblich. Auch wenn der Sperrvermerk oft nicht gerechtfertigt war, bestand doch die Androhung eines Ordnungsgeldes in Höhe von 500 Euro bei Veröffentlichung dieser nicht freigegebenen Informationen.

Beschlussantrag

Unter dem Eindruck eines Unterschlagungsskandals im Sportamt beschlossen wir in der Fraktion im September 2006 uns mit einem Antrag in den Stadtrat einzubringen. Ausgangspunkt unseres Beschlussantrages war die vom Oberbürgermeister 2002 erlassene Dienstanweisung. Dort forderte er die Stadtverwaltungsmitarbeiter u. a. auf, sich zum Thema Korruptionsprävention aus- und fortbilden zu lassen. Da für die Mitarbeiter der Stadtverwaltung nie Fortbildungen zum Thema Korruption angeboten worden waren, beantragten wir die Einstellung finanzieller Mittel für Weiterbildungen zum Thema Korruptionsprävention in den Haushalt. Des Weiteren verlangten wir, dass die in der Dienstanweisung empfohlenen korruptionspräventiven Maßnahmen in gesteigert korruptionsgefährdeten Bereichen der Verwaltung wie z. B. Rotation und Vier-Augen-Prinzip endlich umgesetzt werden. Der dritte Punkt unseres Antrages bezog sich auf den in einer Geschäftsverfügung des Oberbürgermeisters vorgeschriebenen Jahresberichts des Korruptionsarbeitskreises. Wir beantragten, dass dieser Bericht tatsächlich erstellt und veröffentlicht wird.

Bezogen sich diese ersten drei Forderungen auf bereits bestehende und bisher nicht umgesetzte Anweisungen des Oberbürgermeisters, enthielt unser vierter Beschlusspunkt eine darüber hinausgehende Forderung: die Bestellung eines externen Korruptionsbeauftragten. Korruption ist meist nur durch gezielte Hinweise nachzukommen. Für Hinweisgeber ist es entscheidend – vor allem wenn sie befürchten, sich möglicherweise selbst strafbar gemacht zu haben –, dass die Person, der sie sich anvertrauen, Diskretion wahr und ihnen durch die Weitergabe von Informationen keine beruflichen oder persönlichen Nachteile entstehen. Wenn der Korruptionsbeauftragte einer öffentlichen Verwaltung wie in Chemnitz selbst Amtsleiter im Baudezernat, also unter Umständen sogar der eigene Vorgesetzte ist, sind diese Voraussetzungen nicht ausreichend gegeben. Aus diesem Grund forderten wir in unserem Beschlussantrag die Bestellung eines externen Korruptionsbeauftragten. Ein Beauftragter gemäß § 64 Sächsische Gemeindeordnung ist in seiner Funktion nicht unmittelbar dem Oberbürgermeister unterstellt und damit unabhängig. Im Idealfall ist der Korruptionsbeauftragte ein auf Wirtschaftsrecht spezialisierter Anwalt, der in der Lage ist, vorgetragene Verdachtsmomente und Vorwürfe in ihrer Tragweite zu beurteilen.

Fazit

Unser Beschlussantrag wurde im Oktober 2006 einstimmig vom Stadtrat Chemnitz angenommen, und die Verwaltung bemühte sich in den nächsten Monaten, inzwischen unter Leitung einer neuen Oberbürgermeisterin, die beschlossenen Maßnahmen umzusetzen. Allerdings wurden diese Bemühungen durch weitere Ermittlungen überschattet. Im Februar 2007 beschlagnahmte die Staatsanwaltschaft in Zusammenhang mit der STRABAG Affäre umfangreiches Aktenmaterial im Tiefbauamt Chemnitz. Die Ermittlungen dazu sind noch nicht abgeschlossen, aber nur allein die Tatsache des Korruptionsverdachtes unterstreicht die Notwendigkeit des Handelns in diesem Bereich.

Korruptionsprävention in kleineren Kommunen

Von *Jens Graf, Referatsleiter beim Städte- und Gemeindebund Brandenburg*

Bürgerschaftliches Engagement

Gerade in kleineren Gemeinden ist ein erfreulich hohes bürgerschaftliches Engagement feststellbar. Dies kommt nicht nur durch ein hohes Maß an Anteilnahme am Gemeindegeschehen, sondern auch durch eine freiwillige Übernahme von Bauaufgaben für den Ort oder eine öffentliche Einrichtung zum Ausdruck. Beispiele sind etwa die Erweiterung eines Feuerwehrgerätehauses durch die Kameraden der Feuerwehr, die Renovierung von Schul- oder Kitaräumen durch Eltern oder die Sanierung eines Sportplatzes in Selbsthilfe des Sportvereins. In vielen Bereichen sind freiwillige Leistungen der Gemeinde oder die Repräsentation der Gemeinden ohne Sponsoren aus der Wirtschaft nicht mehr denkbar. Neuerdings gewinnt speziell im Land Brandenburg sogar der vollständig durch die Anlieger finanzierte Ausbau von Straßen an Bedeutung. Die Initiativen der Bundesländer zur Bewältigung des demografischen Wandels machen deutlich, dass eine Fortsetzung dieses Trends verstärkt werden soll und die Übernahme weiterer bislang öffentlicher Aufgaben durch die Bürgerschaft allein oder in Kooperation mit (privaten) Unternehmen an Bedeutung gewinnen wird. Dies zeigt etwa der 2. Demografiebericht der Landesregierung Brandenburg bzw. der ergänzende Werkstattbericht.

Früher oder später stellt sich unweigerlich die Frage, ob aus der erwünschten engen Kooperation Vermischungen oder unverträgliche Abhängigkeiten des Verwaltungshandelns wachsen und die Schwelle zur strafbaren Korruption überschritten wird.

Präventionskonzepte für Bundes- und Landesverwaltung

Vor dem Hintergrund spektakulärer Korruptionsfälle wurde in den letzten Jahren auch in Deutschland der Korruptionsprävention und -bekämpfung hohe Aufmerksamkeit zu Teil. Erscheinungsformen der Korruption wurden analysiert und verschiedene Präventionskonzepte entwickelt. Für Landes- und Bundesverwaltung wurden Richtlinien eingeführt, die zum Teil den Kommunen zur entsprechenden Anwendung empfohlen sind.

Empfehlungen für Kommunen

Kommunale Spitzenverbände haben Empfehlungen für ihre Mitglieder erarbeitet. Besonders hervorzuheben ist die Dokumentation „Korruptionsprävention bei der öffentlichen Auftragsvergabe“ des Deutschen Städte- und Gemeindebundes. Die dort beschriebenen Maßnahmen sind von dem kommunalen Spitzenverband in einem 10-Punkte-Katalog zusammengefasst.

Kleine Verwaltungen benötigen angepasste Maßnahmenpakete

Viele der für Großverwaltungen entwickelten Instrumente lassen sich in kleinen Kommunalverwaltungen mit teilweise weniger als 20 Beschäftigten nur sehr schwer oder gar nicht sinnvoll umsetzen. Dies betrifft etwa die regelmäßige Personalrotation, die durchgehende organisatorische Trennung von Aufgabenbereichen, die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle oder ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip. Es stellt sich daher die Frage, wie die Verwaltung unter Wahrung des bürgerschaftlichen Engagements vor Korruptionsangriffen geschützt werden kann. Dies ist nur durch ein örtlich angepasstes Maßnahmenbündel erreichbar, wobei zunächst auf die eingeführten Präventionsmaßnahmenkataloge zurückgegriffen werden kann.

Kontinuierliche Sensibilisierung der Mitarbeiter hat zentrale Bedeutung

Wegen der Umsetzungsschwierigkeiten der oben genannten Instrumente kommt der kontinuierlichen Sensibilisierung der Mitarbeiter die zentrale Bedeutung zu: Sie haben sich regelmäßig mit dem Thema zu auseinandersetzen. Dazu gehört es, die einschlägigen Straftatbestände auch in Bezug auf die jeweiligen Tätigkeitsbereiche der Beschäftigten zu erläutern. Auch die Annahme von Vorteilen bei pflichtmäßigem Handeln kann den Straftatbestand der Vorteilsannahme (§ 331 StGB) erfüllen. Es sind die Tatbestände einzubeziehen, die die „Kundenseite“ der Verwaltung betreffen. Schon das Anbieten von Vorteilen für eine rechtmäßige Dienstaussübung kann Straftatbestände erfüllen (vgl. § 333 Abs. 1 StGB). Zugleich sollten die Beschäftigten über typische Täterprofile und -strategien sowie die einschlägigen Indikatoren für Korruption geschult werden. Die Mitarbeiter müssen in die Lage versetzt werden, strukturelle „Anfütterungsversuche“ rechtzeitig zu erkennen und diesen angemessen entgegenzutreten. Sie müssen von Anfang an davor geschützt werden, sich in Abhängigkeiten zu verstricken.

In diesem Zusammenhang wird immer wieder die Annahme von Geschenken oder Bewirtungen erörtert. Selbstverständlich ist ein Verbot, Geldgeschenke anzunehmen. Aber auch der Umgang mit Massenwerbepartikeln, Einladungen zu „Mandantenseminaren“ oder Angeboten zu kostenlosen Messebesuchen und Genehmigungspflichten sollte eindeutig geklärt werden. Zur Vermeidung von Abgrenzungsschwierigkeiten wird zum Teil ein vollständiger Verzicht auf Geschenke befürwortet. Dies sollte in einer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention entschieden werden.

Den Mitarbeitern muss auch von Anfang an deutlich gemacht werden, welche persönlichen Konsequenzen bei der Verwirklichung von Korruptionsdelikten zu erwarten sind. Die Einwerbung von Sponsoren und der Umgang mit Drittmitteln oder Zuwendungen sollte

ebenfalls in der Dienstanweisung geregelt werden. Es sollte aufgezeigt werden, für welche Bereiche ein Sponsoring erwünscht, und wer zur Einwerbung befugt ist. Dabei kann es hilfreich sein, die in der Gemeinde regelmäßig vorkommenden Anlässe ausdrücklich anzusprechen. Ferner ist ein Verfahren zu verankern, welches Transparenz für Zuwendungen und bürgerschaftliches Engagement schafft.

Leitbildfunktion der Verwaltungsspitze

Bei der Umsetzung einer Präventionsstrategie kommt gerade in kleineren Gemeinden der Verwaltungsspitze eine zentrale Leitbildfunktion zu. Von ihrem Auftreten hängt es ab, wie sich die übrigen Mitarbeiter verhalten. Die Verwaltungsspitze sollte den Mitarbeitern in Korruptionsfragen auch als vertrauensvoller Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Sie ist auch Ansprechpartnerin für Staatsanwaltschaft und andere Dienststellen. Die Schaffung von Korruptionsbeauftragten ist in kleinen Gemeinden nicht sachgerecht. Die Verwaltungsleitung hat die Voraussetzungen für regelmäßige Kontrollen zu schaffen und Anzeichen für Korruption nachzugehen. Dabei kommt auch der Rechnungsprüfung eine besondere Bedeutung zu.

Ausgelagerte Verwaltungstätigkeiten

Nicht nur in kleineren Gemeinden sind viele Verwaltungstätigkeiten an freie Büros oder Unternehmen vergeben. Dies betrifft z. B. die Vorbereitung von Bauausschreibungen oder die Vorbereitung der Bauleitplanung. Die beauftragten Büros sind in gleicher Weise wie die Verwaltung Korruptionsangriffen ausgesetzt, unterliegen aber keiner vollständigen Kontrolle der Gemeinde. Sie sind daher in die Präventionsstrategie der Gemeinde unbedingt einzubeziehen. Mit den Unternehmen sind präventive Maßnahmen zu vereinbaren (z. B. Meldepflicht von Korruptionsversuchen, Beachtung der gemeindlichen Korruptionsrichtlinien, Eigenerklärungen, Sonderkündigungsrechte der Gemeinde bei Verletzung einschließlich Vertragsstrafen). Bei langfristigen oder sich wiederholenden Beauftragungen sollte das Büro darauf hingewiesen werden, dass es als Täter von Amtsdelikten wie Angehörige der Verwaltung in Frage kommen kann. Zudem muss die Verwaltung den Fachverstand vorhalten, die Arbeit der beauftragten Büros zu kontrollieren und dies regelmäßig tun. Ähnliches gilt für die kommunalen Unternehmen. Hier kann die Gemeinde ihre Rechte als Gesellschafterin einsetzen bzw. über ihre Vertreter im Aufsichtsrat Korruption entgegenwirken.

Elektronische Vergabesysteme

Einen guten Schutz vor Korruptionsversuchen und Manipulation bei der Vergabe öffentlicher Aufträge bieten auch die an Bedeutung gewinnenden elektronischen Vergabesysteme. Zum Teil wird ihre Nutzung für Auftraggeber kostenfrei angeboten. Die Systeme sind so komfortabel eingerichtet, dass sie nach kurzer Einarbeitung sinnvoll genutzt werden können.

Anwendung des öffentlichen Vergaberechts

Einem Zielkonflikt sind die Kommunen bei der Frage der Anwendung der Vorschriften des öffentlichen Vergaberechts ausgesetzt: Einerseits wirkt die Formstrenge Manipulationen entgegen. Andererseits werden oft zu Recht die Förmlichkeiten als zu bürokratisch kritisiert und Vereinfachungen des Vergaberechts eingefordert. Mehrere Bundesländer haben versucht, dem durch Gestattung von hohen Wertgrenzen für beschränkte Ausschreibungen Rechnung zu tragen. Ein Instrument zur Transparenz der Vergabepaxis stellen kommunale Vergabeberichte dar, in denen jährlich die berücksichtigten Anbieter und Vergabebeschwerden genannt werden.

Gemeindevertretung einbeziehen

Die Gemeindevertretung als oberstes Sachentscheidungsorgan der Gemeinde ist in die Präventionsstrategie der Gemeinden einzubeziehen. Ihr sollten abgestimmte Schulungsangebote unterbreitet werden. Die Vertretung ist auf zwei Ebenen berührt: So fungiert die Gemeindevertretung als Kontrollorgan der Verwaltung. Dabei muss sie auch die Korruptionsprävention im Blick haben. Ihr stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung. Unter bestimmten Voraussetzungen kann bei der Ausübung der Kontrollfunktion sogar Akteneinsicht genommen werden.

Zum anderen sind von der Vertretung für die Gemeinde bedeutsame Sachentscheidungen zu treffen. Zu denken ist etwa an Beschlüsse über die Bauleitplanung (z. B. die Ausweisung von Windeignungsgebieten im Flächennutzungsplan) oder die Verkäufe von Liegenschaften. Gemeindevertreter werden von betroffenen Bürgern häufig wegen persönlicher Anliegen angesprochen. Hier kommt es darauf an, jedem Anschein der Beeinflussbarkeit entgegenzuwirken. Einen gewissen Schutz für die Gemeindevertreter bietet die konsequente Anwendung der Vorschriften der Gemeindeordnung über die Befangenheit.

Resümee

Es bleibt festzuhalten: In kleineren Gemeinden sind die eingeführten Maßnahmenkataloge nur eingeschränkt umsetzbar. Die Sensibilisierung der Beschäftigten und der Vertretungskörperschaft stellt hier ein wichtiges Mittel dar, Korruption entgegenzuwirken. Dies dient zugleich dem Schutz der Beschäftigten und aller anderen Beteiligten. Der Verwaltungsleitung kommt daneben eine zentrale Leitbildfunktion zu.

Autoren

Ansgar Gusy, MBA, ist Geschäftsführer der BVV- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Berlin Charlottenburg-Wilmersdorf. Als freier Redakteur arbeitet er zu dem Schwerpunkt Kommunalpolitik, u.a. Kommunale Politik in Europa: Über Selbstverwaltung und grüne Politik in den europäischen Kommunen. Jahrelange Erfahrung in der politischen Bildungsarbeit und der Beratung von Kommunalpolitikern als Geschäftsführer der Grün-Bürgerbewegten Kommunalpolitik Brandenburg.

Wolfgang Pohl ist Referent für politische Bildung bei der Heinrich-Böll-Stiftung in Berlin und verantwortlich für die Kommunalpolitische Infothek, www.kommunale-info.de

Materialien und Arbeitshilfen

Die meisten hier angesprochenen Materialien sind im Internet zu finden:

- „Korruptionsprävention auf kommunaler Ebene“ bei Transparency International Deutschland: www.transparency.org (Pfad: Themen – kommunale Ebene). Hier ist insbesondere das „Vier-Säulen“-Modell im Volltext nachzulesen und herunterzuladen, aber auch lokale Beispiele werden dort dokumentiert.
- Thema „Vorbeugen gegen Korruption“ in der Kommunalpolitischen Infothek der Heinrich-Böll-Stiftung: www.kommunale-info.de/asp/ThemenpaketAnzeige.asp?ThemenpaketId=1011800
- „Korruptionsprävention bei der öffentlichen Auftragsvergabe“, Arbeitshilfe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes: <http://tinyurl.com/395b2a>
- Lenkungsausschuss für lokale und regionale Demokratie (CDLR) beim Europarat, Handbuch zur Korruptionsprävention: www.sachsen.de/de/bf/staatsregierung/ministerien/smi/smi/upload/europarat_korruptionshandbuch_anlage_2.pdf
- Das „Bundeslagebild Korruption“ des Bundeskriminalamtes ist jährlich unter www.bka.de/lageberichte/ko.html abrufbar.

Veröffentlichungen der Staatsregierung des Freistaats Sachsen

Die Veröffentlichungen der Staatsregierung beziehen sich auf die Landesbehörden. Für die kommunale Ebene gibt es keine eigenen Hinweise und Richtlinien. Empfohlen wird dort, diese auch im kommunalen Bereich anzuwenden.

- Verhaltenskodex gegen Korruption für die Behörden des Freistaates Sachsen: www.sachsen.de/de/bf/staatsregierung/ministerien/smi/smi/upload/verhaltenskodex_korruption.pdf
- Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur Korruptionsvorbeugung in der staatlichen Verwaltung des Freistaats Sachsen: www.sachsen.de/de/bf/staatsregierung/ministerien/smi/smi/upload/VwV_Korruptionsvorbeugung.pdf

Adressen im Freistaat Sachsen

INES, Integrierte Ermittlungseinheit Sachsen, Staatsanwaltschaft und Polizei:
Hausanschrift: Lothringer Straße 1 · 01069 Dresden
Postanschrift: Postfach 160206 · 01288 Dresden · Telefon: 0351 4460 · Fax: 0351 4496048

Staatsministerium des Inneren, Stabsstelle Innenrevision · Anti-Korruptions-Telefon
01095 Dresden · Telefon 0351-8032925

Weitere kommunale Arbeitshilfe:

Hessisches Ministerium des Innern (Hrsg.), Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen (Hessen hat als einziges Flächenland eigene Arbeitshilfen für die kommunale Ebene veröffentlicht): <http://www.absthessen.de/gesetze/pdf/korruptionsver.pdf>

Quellen:

Der Abschnitt über das Anti-Korruptions-Konzept in Leipzig beruht auf dem Bericht der Stadt Leipzig über die Korruptionsprävention einschließlich der Voraussetzungen für einen Beitritt zur Transparency International Deutschland, Drucksache Nr. IV/1767.

Der Abschnitt über Chemnitz wurde uns von der Stadträtin Annekathrin Giegengack aus Chemnitz (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen) zur Verfügung gestellt.

Den Abschnitt über Korruptionsprävention in kleinen Gemeinden schrieb Jens Graf, Referatsleiter für Kommunalrecht beim Städte- und Gemeindebund Brandenburg.

**Dieses Heft wurde mit Ökofarben auf Recyclingpapier gedruckt!
SIE KÖNNEN ES MIT GUTEM GEWISSEN LESEN. ;-)**

- ☛ Der Energie- und Wasserverbrauch ist mindestens 50 % geringer als bei Frischfaserpapier.
- ☛ Es wurden für das verwendete Papier keine Wälder zerstört.
- ☛ Die Abwasserbelastung ist um mehr als 70% geringer als bei Frischfaserpapier.
- ☛ Die Mineralöle und Kunstharze in der Farbe sind durch nachwachsende Rohstoffe ersetzt.

MACHEN SIE MIT!
Lassen Sie ihre Printprodukte mit
Ökofarbe auf Recyclingpapier drucken.

Impressum

Herausgeber:

DAKS e.V. – Die ALTERNATIVE
Kommunalpolitik Sachsens
Wettiner Platz 10
01067 Dresden
Tel.: 0351 - 49 04 305
Fax: 0351 - 49 61 975
E-Mail: mail@daksev.de
Internet: <http://www.DAKSev.de>

Herstellung:

Cartell - Agentur für Citymedien
Gedruckt mit Ökofarbe auf 100%
Recycling-Papier.
www.ökoprint.net

DAKS- Vorstand:

Rudolf Haas
Jens Hoffsommer
Wolfram Leuze
Thoralf Möhlis
Volkmar Zschocke

Vorstandsreferent:

Burkhard Philipp

DAKS e.V. wird mit Mitteln des
Sächsischen Staatsministeriums
des Innern unterstützt.
Die Inhalte des vorliegenden
Werkes einschließlich aller seiner
Teile sind urheberrechtlich
geschützt. Jede Verwertung außer-
halb der engen Grenzen des
Urheberrechtsgesetzes ohne die
Zustimmung von DAKS e.V. ist
unzulässig.