

Hinweise zur Korruptionsprävention

I. Einleitung

Die Bekämpfung von Korruption geht alle an: Gesellschaft, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit des Staates. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung unverzichtbar. Ziel der Kommunalverwaltungen ist es, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.

Es sollte selbstverständlich sein, dass sich alle Personen, Führungskräfte und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an Recht und Gesetz halten und sich weder bestechen lassen noch ungerechtfertigte Vorteile annehmen. Trotzdem gibt es auch in der Verwaltung immer wieder Fälle von Korruption.

Korruption ist ein Phänomen, das in vielfältigsten Variationen mit unterschiedlichsten Facetten auftreten kann. Diese Erscheinungsvielfalt macht es unmöglich, einzelne Maßnahmen zu entwickeln, die geeignet sind, Korruption in allen Erscheinungsformen zu verhindern. Erforderlich ist deshalb immer ein Bündel an Maßnahmen, die jeweils auf den konkreten Adressatenkreis zugeschnitten und an die spezifischen Strukturen der jeweiligen Verwaltungsorganisation angepasst sind. Oftmals genügt es schon, auf der Einhaltung bestehender Regelungen zu bestehen, Erwartungen und Anforderungen an Arbeitsabläufe konkret zu definieren und zu kontrollieren. Realistisches Ziel aller Vorsorgemaßnahmen kann dabei nur sein, durch

- Verfahrensänderungen,
- verbesserte Dienst- und Fachaufsicht,
- verstärkte Mitarbeiter- und Vorgesetztensensibilisierung,
- klare und erkennbare Haltung der Führungskräfte und der Stadtspitze sowie
- vorbildliches Verhalten der Politiker

potentiellen Tätern ihr Handeln so weit wie möglich zu erschweren.

Die folgenden Hinweise sind deshalb als Anregungen zu verstehen, die einzeln oder durch Zusammenfassung mehrerer Maßnahmen vor Ort zu einem individuellen Präventionskatalog zusammengestellt werden können. Auf diese Weise eröffnen sie die Möglichkeit, den konkreten Verwaltungsstrukturen spezifisch Rechnung zu tragen. Sie können gleichermaßen in den Verwaltungen wie auch in Eigenbetrieben und verselbständigten Einrichtungen zur Anwendung kommen.

II. Allgemeine verwaltungsbereichsübergreifende Maßnahmen

Der entscheidende Ansatzpunkt für die Verhütung von Korruption liegt bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung. Sie sind die Anlaufstelle und damit die unmittelbare Bezugsperson für die „Verwaltungskunden“. Aber auch Führungskräfte sollten sich selbstkritisch fragen, ob es in der Verwaltung eine klare, widerspruchsfreie Haltung zum Thema Korruption gibt und ob sie allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern überzeugend vermittelt wird.

1. Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollten in regelmäßigen Abständen über das von der Stadt verfolgte Ziel der Korruptionsprävention und die in diesem Zusammenhang ergriffenen Maßnahmen informiert werden. Anlass diesbezüglicher Aktivitäten ist nicht der pauschale Verdacht einer fehlenden Integrität der Beschäftigten. Im Mittelpunkt sollten vielmehr die Erhaltung des Vertrauens der Öffentlichkeit in eine von persönlichen Vorteilen unabhängige Führung der Dienstgeschäfte sowie der Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Korruptionsversuchen wie vor ungerechtfertigten Verdächtigungen stehen.

Um bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ein entsprechendes Problembewusstsein zu erreichen, sollten sie zunächst über die unterschiedlichen Erscheinungsformen von Korruption, über die Rechtslage und die Rechtsfolgen von Korruption sowohl in disziplinarrechtlicher als auch in strafrechtlicher Hinsicht informiert werden. Auf diese Weise lernen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Anbahnung eines Korruptionsversuches zu erkennen und ihn in Anbetracht der ihnen drohenden Konsequenzen abzuwehren. Hierzu bieten sich Mitarbeiter Rundschreiben und Aufklärungsveranstaltungen an. Aber auch in regelmäßigen Gesprächen, Dienstberatungen und jährlichen Mitarbeitergesprächen können Beschäftigte entsprechend sensibilisiert und auf Korruptionsgefahren aufmerksam gemacht werden. Neue Beschäftigte sollten bereits bei der Einstellung in geeigneter Form über den Unrechtsgehalt, die dienst-, arbeits- und strafrechtlichen Folgen der Korruption sowie über die einschlägigen Regelungen über das Verbot der Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen belehrt werden.

2. Gemeinsame Entwicklung von Präventionsmaßnahmen

Die Maßnahmen, die unter Berücksichtigung der spezifischen lokalen Verhältnisse ergriffen werden, sollten gemeinsam mit den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern entwickelt und abgestimmt sein. Deren Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen können auf diesem Weg in den Entscheidungsprozess mit einbezogen werden. Zugleich wird aber auch die Bereitschaft und Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sich an die vereinbarten Regeln zu halten, gesteigert, wenn sie an dem Entwicklungsprozess beteiligt waren.

Außerdem sollte den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung verdeutlicht werden, dass die ergriffenen Vorkehrungen nicht dazu dienen, sie stärker zu kontrollieren oder gar zu überwachen, sondern dass diese Maßnahmen sie vor Manipulations- und Korruptionsversuchen schützen sollen, die oftmals im Anbahnungsstadium schwer zu erkennen sind.

3. Akzeptanz bei den Bürgern

Präventivmaßnahmen werden sich nur dann als effektiv erweisen, wenn die getroffenen Vorkehrungen nicht nur von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung, sondern auch von den Bürgerinnen und Bürgern akzeptiert werden. Gegenüber den Bürgern bietet sich als Mittel der Aufklärung an, die Gefahren und Folgen von Korruption und die Strategie zu deren Verhütung einem möglichst breiten Publikum bekannt zu machen. Auf diese Weise kann dem immer wieder zu beobachtenden Unverständnis, z. B. bei Nichtannahme von Präsenten, wechselnden Sachbearbeitern etc. begegnet werden.

4. Fortbildung

Die Verhütung von Korruption erfordert nicht nur einmalige Aufklärung, sondern auch die Aufrechterhaltung des Problembewusstseins. Das kann dadurch erreicht werden, dass das Thema Korruption kontinuierlich angesprochen und diskutiert wird. Dazu bieten sich beispielsweise Dezernatsbesprechungen, Amtsleiter- und Abteilungsleiterkonferenzen, Personalversammlungen, aber auch Mitarbeitergespräche an.

Darüber hinaus sollten Fortbildungsmaßnahmen zum Thema Korruptionsbekämpfung sowohl für die durch Bürgerkontakt unmittelbar betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, als auch auf der Führungsebene durchgeführt werden. Fortbildung darf sich dabei nicht allein auf die Vermittlung rechtlicher Kenntnisse beschränken. Vorgesetzte müssen lernen, Schwachstellen zu erkennen und zu analysieren, Kontrollen zu installieren bzw. durchzuführen und Fehlverhalten auch zu sanktionieren. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen im Umgang mit konflikträchtigen Situationen geschult werden. Und zwar sowohl im Hinblick auf den Umgang mit Bürgern oder Unternehmen (bei der Annahmeverweigerung von Präsenten, dem Angebot von Vergünstigungen etc.), als auch mit Kolleginnen und Kollegen und Vorgesetzten bei Verdachtsmomenten.

5. Benennung eines unabhängigen Anti-Korruptionsbeauftragten

Grundsätzlich steht der Deutsche Städtetag der Bestellung von Beauftragten für bestimmte Aufgaben eher zurückhaltend gegenüber, da hierdurch die Einheitlichkeit der Verwaltung gefährdet sein kann. Jedoch scheint sich in vielen Städten die Benennung eines Anti-Korruptionsbeauftragten durchaus bewährt zu haben.

a. Aufgaben

Ein Anti-Korruptionsbeauftragter kann als Ansprechpartner und Vertrauensperson Aufklärungs- und Beratungsfunktionen übernehmen. Er kann Hilfestellung bei der Beurteilung aufkommender Verdachtsmomente leisten und gegebenenfalls eine verdeckte Überprüfung des Vorgangs initiieren. Zudem kann er eine unterstützende Beratung zum Verhalten bei Einflussversuchen für die betroffenen Mitarbeiter bieten.

b. Befugnisse

Um diese Aufgaben effektiv wahrnehmen zu können, muss die Position des Anti-Korruptionsbeauftragten mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet werden. Er muss Kontrollbefugnisse haben, um beispielsweise unangekündigte Stichproben vornehmen zu können oder bei aufkommendem Verdacht die Sachlage, auch zur Entlastung des Verdächtigen, zu überprüfen. In jedem Fall sollten Verfahrensregelungen getroffen werden, die bei seinen Prüfungen Anonymität garantieren. Das gilt sowohl bezüglich der Verwaltungsvorgänge als auch für die beteiligten Personen.

Dies ist wichtig, um Diskriminierungen als „Denunziant“ für den, der den Verdacht geäußert hat, zu verhindern. Auch dürfen durch seine Arbeit mögliche Täter nicht frühzeitig gewarnt und damit spätere Ermittlungen von Polizei und Staatsanwaltschaft erschwert werden. Umgekehrt gilt es, das Fürsorgeprinzip zu wahren und ungerechtfertigten Beschuldigungen nicht ungeprüft zu folgen.

c. Position

Da Korruption auf jeder Verwaltungsebene entstehen kann, muss es sich um eine Position handeln, die weisungsunabhängig von der Verwaltungshierarchie angesiedelt wird und unabhängig vom üblichen Verwaltungsablauf handeln kann. Das Vorhandensein einer solchen Anlaufstelle hat den Vorteil, dass die Hemmschwelle, bei Verdachtsmomenten den Dienstweg einhalten zu müssen, abgebaut wird. Gleichzeitig werden mit der Installation einer derartigen „Hotline“ hierarchische Informationsverluste vermieden.

Es bietet sich deshalb eine Stabsstelle an. Die Ansiedelung richtet sich nach den Gegebenheiten der jeweiligen Verwaltung. Denkbar ist auch, die Position des Anti-Korruptionsbeauftragten in der Weise auszugestalten, dass eine unabhängige Vertrauensperson außerhalb der Verwaltung als Anlaufstelle benannt wird. Jedenfalls sollte diese Position von einer Person bekleidet werden, die das Vertrauen der Hauptverwaltungsbeamtin/des Hauptverwaltungsbeamten und gerade auch der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besitzt und die erforderliche Fachkenntnis mitbringt.

In Ausübung seiner Aufgabe als Interessenvertretung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kann auch der Personalrat Ansprechpartner benennen.

III. Verwaltungsbereichsspezifische Maßnahmen

1. Risikoanalyse

In allen Verwaltungsbereichen sollten in regelmäßigen Abständen sowie aus gegebenem Anlass die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festgestellt werden. Für diese ist die Durchführung von Risikoanalysen zu prüfen. Insbesondere sind die Aufgaben zu untersuchen, die mit häufigen Außenkontakten, der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln, der Vergabe von öffentlichen Aufträgen, Subventionen oder Zuwendungen, der Erteilung von Auflagen, Konzessionen, Genehmigungen oder der Bearbeitung von Vorgängen mit vertraulichen Informationen verbunden sind. Dabei kann es nicht darum gehen, jedes nur denkbare Fehlverhalten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern oder der Organisation zuzurechnenden Dritten zu verhindern, sondern um die Vermeidung von systematischem Fehlverhalten. Je nach den Ergebnissen der Risikoanalyse ist zu prüfen, wie die Aufbau-, Ablauforganisation und/oder die Personalzuordnung zu ändern sind.

2. Präventionsmaßnahmen

a. Transparenz der Verwaltungsvorgänge

Die Transparenz von Verwaltungsentscheidungen einschließlich der Entscheidungsvorbereitung sollte grundsätzlich sichergestellt werden. Alle Entscheidungen und Prozesse müssen nachvollziehbar dokumentiert sein. Dazu gehört auch die Einhaltung von Zuständigkeitsregelungen. Transparenz kann beispielsweise hergestellt werden durch eindeutige Zuständigkeitsregelungen, Berichtswesen, IT-gestützte Vorgangskontrollen sowie durch genaue und vollständige verfahrensbegleitende Dokumentation. So müssen Protokolle und Akten den Entscheidungsablauf ge-

nau und vollständig dokumentieren. Damit wird gleichzeitig gewährleistet, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – gerade auch zur eigenen Entlastung – bei Prüfungen oder im Verdachtsfall einen ordnungsgemäßen Verwaltungsvorgang nachweisen können. Die Art der Dokumentation muss dazu konkret festgelegt sein. Wichtig sind auch klare Organisationsstrukturen und Verantwortlichkeiten.

b. Pflichten der Dienst- und Fachvorgesetzten

Die Vorgesetzten müssen ihre Dienst- und Fachaufsicht konsequent ausüben. Dies umfasst eine aktive, vorausschauende Personalführung und -kontrolle. Dienst- und Fachvorgesetzte haben die Pflicht, Korruptionsanzeichen konsequent und eigenverantwortlich zu begegnen. Mangelhafte Dienst- und Fachaufsicht ist die Schwachstelle und das Einfallstor für Korruption. Einerseits können kriminelle Energien sich leichter entfalten. Andererseits werden die erhöhte Gefährdung Einzelner bzw. Warnsignale nicht oder zu spät erkannt, z. B. das Entstehen von Beziehungsgeflechten, dienstliche oder private Probleme, persönliche Schwächen (Suchtproblematiken), schwer zu finanzierende Hobbys, Überschuldung etc. Zur Ausübung der Führungsverantwortung gehört es, Anforderungen an die Formalien der Arbeitsabläufe und Dokumentationspflichten konkret zu definieren. Flankierend müssen Kontrollverfahren und Prüfabstände festgelegt werden.

Dabei erweist es sich als positiv, wenn diese Kontrollverfahren in Form von Schwachstellenanalysen gemeinsam mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern entwickelt werden. Dies steigert die Akzeptanz, weil dadurch nicht allein die Kontrollfunktion, sondern gerade auch die Fürsorge für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Vordergrund gestellt werden kann. Die fixierten Kontrollen müssen tatsächlich durchgeführt und Verstöße konsequent sanktioniert werden, um gleichermaßen glaubwürdig und präventiv wirken zu können. Kontrollverfahren dienen auch dem Schutz der Beschäftigten und sollen Außenstehenden deutlich machen, dass eine hohe Aufdeckungswahrscheinlichkeit besteht.

In besonders korruptionsgefährdeten Bereichen erfordert Korruptionsprävention grundsätzlich eine erhöhte Fürsorge für die Beschäftigten. Der ständige Dialog ist bspw. ein solches Mittel der Fürsorge.

c. Personalrotation

Korruption setzt die Anbahnung einer vertraulichen Beziehung zwischen Verwaltung und Dritten voraus. Eine solche Beziehung kann durch langjährige Betreuung eines „Verwaltungskunden“ durch immer gleiche Mitarbeiter wachsen. Die Entstehung eines solchen Beziehungsgeflechts kann dadurch verhindert werden, dass eine regelmäßige Umsetzung von Mitarbeitern erfolgt. So sollte in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen die Verweildauer grundsätzlich begrenzt werden; sie sollte in der Regel eine Dauer von fünf Jahren nicht übersteigen. Bei einer erforderlichen Verlängerung sollten die Gründe aktenkundig gemacht werden.

Gegen die Personalrotation werden oft Bedenken hinsichtlich der praktischen Umsetzbarkeit geltend gemacht. In einigen Bereichen, wie beispielsweise in dem besonders gefährdeten Baubereich, sind ein im Laufe der Jahre erworbenes Fachwissen und Detailkenntnisse über die örtlichen Gegebenheiten erforderlich. Häufig verwehren es fachliche Gründe, derartige Stellen turnusmäßig neu zu besetzen, weil nicht genügend Fachkräfte mit der gleichen Qualifikation zur Verfügung stehen. Sollte daher eine Rotation nicht möglich sein, sollten geeignete und wirksame Ausgleichsmaßnahmen zur Korruptionsprävention (z. B. Mehr-Augen-Prinzip, Einführung von Teamarbeit, besonders intensive Fach- und Dienstaufsicht, IT-gestützte Kontrollverfahren) getroffen werden.

Es finden sich aber viele behördliche Organisationsstrukturen, in denen Personalrotation ein geeignetes Mittel zur Korruptionsverhütung darstellt. Erfolgt beispielsweise die Zuordnung der Sachbearbeitung bestimmter Verwaltungsvorgänge nach einfachen Ordnungskriterien (z. B. Buchstaben, Straßen etc.), so ist ein häufigerer Wechsel der Sachbearbeiter durch bloßes Austauschen des Ordnungskriteriums möglich. Auf diese Weise wird der Aufbau einer langjährigen „Beziehung“ zwischen einem Dritten und „seinem“ Sachbearbeiter verhindert, gleichzeitig aber bleiben Beeinträchtigungen etwa durch eine lange Einarbeitungszeit gering.

d. Vier-Augen-Prinzip/Mehr-Augen-Prinzip

Je nach Risiko sollte geprüft werden, in welchen Prozessen ein Vier-Augen-Prinzip/Mehr-Augen-Prinzip erforderlich ist und verwirklicht werden kann. Das Vier-Augen-Prinzip/Mehr-Augen-Prinzip als Maßnahme der Korruptionsprävention wird durch (Mit-) Prüfung und Kontrolle der Arbeitsergebnisse durch weitere Beschäftigte realisiert. Das Vier-Augen-/Mehr-Augen-Prinzip wird insbesondere durch Regelungen zur Mitzeichnung sichergestellt, die eine fachnahe Zweitprüfung vorsehen. Hierfür bieten sich in geeigneten Arbeitsbereichen IT-gestützte Arbeitsabläufe an. Stehen dem Rechtsvorschriften oder unüberwindliche praktische Schwierigkeiten entgegen, kann die Mitprüfung auf Stichproben beschränkt werden oder es sind zum Ausgleich andere Maßnahmen der Korruptionsprävention (z. B. eine intensivere Dienst- und Fachaufsicht) vorzusehen.

Wichtig ist die Wahrung des Vier-Augen-Prinzips/Mehr-Augen-Prinzips gerade bei allen leistungs- und kassenwirksamen Vorgängen. Dabei muss durch eine entsprechende Organisation gewährleistet werden, dass eine gegenseitige Prüfung auch tatsächlich erfolgen kann und effektiv ist. Arbeitsverdichtung darf nicht dazu führen, dass das Instrument faktisch nicht mehr eingesetzt wird. Mitarbeiter, die wegen Aufgabenverdichtung „blind“ gegenzeichnen, gefährden einerseits sich selbst. Andererseits gibt eine Verwaltung, die durch ihre personalwirtschaftlichen Entscheidungen ein entsprechendes Verhalten in Kauf nimmt oder duldet, die falschen Signale und konterkariert die Wirksamkeit des Instruments.

Insbesondere bei Kontakten zu Personen außerhalb der Verwaltung sollte das Prinzip der Selbstkontrolle Anwendung finden. Nach Möglichkeit sollten hier immer zwei Mitarbeiter tätig werden und Ortstermine oder Kontrollgänge gemeinsam wahrnehmen. Dabei muss die vorgenommene Tätigkeit mit Hilfe eines Berichts oder eines Vermerks aktenkundig gemacht werden, damit auch hier der Verwaltungsvorgang vollständig dokumentiert und nachvollziehbar ist.

IV. Verbot der Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen

Der Übergang von kleinen Gefälligkeiten oder Aufmerksamkeiten zur Korruption ist oft fließend, denn Korruption beginnt häufig mit der Annahme von Belohnungen, Geschenken, Aufmerksamkeiten und Begünstigungen. Beschäftigte des öffentlichen Dienstes müssen bereits jeden Anschein vermeiden, im Rahmen ihrer Amtsführung für persönliche Vorteile empfänglich zu sein. Deshalb dürfen grundsätzlich Belohnungen und Geschenke oder sonstige Vorteile in Bezug auf das Amt oder die dienstliche Tätigkeit nicht angenommen werden. Die Beschäftigten haben dem Dienstherrn oder dem Arbeitgeber unverzüglich und unaufgefordert mitzuteilen, wenn ihnen Belohnungen oder Geschenke in Bezug auf ihre dienstliche Tätigkeit angeboten werden. Ausnahmen bedürfen grundsätzlich der vorherigen Zustimmung des Dienstherrn oder Arbeitgebers.

Vor diesem Hintergrund sorgt eine einheitliche Regelung zur Annahme von Belohnungen und Geschenken oder sonstigen Vorteilen für Transparenz und klare Verhältnisse sowohl bei den Beschäftigten in der Verwaltung als auch für die Öffentlichkeit.

1. Regeln zur Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen

Belohnungen und Geschenke sind alle Zuwendungen, auf die Beschäftigte keinen Rechtsanspruch haben und die sie materiell oder auch immateriell objektiv besser stellen (Vorteil). Hierzu zählen auch Vorteile, die Dritten (insbesondere Angehörigen) zugewendet werden, wenn sie bei den Beschäftigten zu einer Ersparnis führen oder wenn sie die Beschäftigten in irgendeiner Weise besser stellen. Neben Geldzahlungen und Sachwerten kommen dafür auch alle anderen Leistungen in Betracht. Das sind z.B. Gutscheine, Frei- oder Eintrittskarten, Einladung mit Bewirtung, Einladung zu Informations- und Repräsentationsreisen, Fahrscheine, Flugtickets, die Möglichkeit, Gegenstände zu gebrauchen oder verbrauchen, kostenlose und kostengünstige Gewährung einer Unterkunft etc.

Nach § 42 BeamStG dürfen Beamtinnen und Beamte, auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses, keine Belohnungen, Geschenke und sonstigen Vorteile für sich oder eine dritte Person in Bezug auf ihr Amt fordern, sich versprechen lassen oder annehmen. Eine Annahme eines Geschenkes oder einer Belohnung ist auch dann gegeben, wenn der Vorteil unmittelbar an Dritte, z.B. Verwandte, Bekannte sowie andere Bedienstete weiterverschenkt oder einer sozialen Einrichtung gespendet wird. Gleiches gilt nach § 3 Abs. 2 TVöD für die tariflich Beschäftigten. Ausnahmen kann es nur in Fällen geben, in denen eine Beeinflussung der Beschäftigten nicht zu befürchten ist. Aber auch hier bedürfen Ausnahmen grundsätzlich der vorherigen Zustimmung des Dienstherrn oder des Arbeitgebers. Konnte eine Zustimmung nicht eingeholt werden, ist die Genehmigung der Annahme nachträglich zu beantragen. Die Annahme von Geld – gleich in welcher Summe – ist untersagt.

Eindeutige Regelungen zur Annahme von Geschenken, Essenseinladungen etc. schaffen für alle Beteiligten die notwendige Klarheit. Der einzelne Verwaltungsmitarbeiter, der ein Geschenk ablehnt, erscheint nicht unhöflich, sondern kann auf die Regelung und die zu erwartenden persönlichen Konsequenzen verweisen. Sollte der „Verwaltungskunde“ dennoch mit Unverständnis reagieren, empfiehlt es sich ggf. den Dienstvorgesetzten einzuschalten. Gleichzeitig kann auf der Grundlage einer einheitlichen Regelung konsequent gegen die unzulässige Annahme von Geschenken vorgegangen werden. Das bedeutet auf der einen Seite, dass dienst- oder arbeitsrechtliche Maßnahmen gegenüber dem annehmenden Mitarbeiter ergriffen werden können. Und auf der anderen Seite können strafrechtliche Maßnahmen gegen den Verwaltungskunden eingeleitet und/oder ein Ausschluss von weiteren Vergaben verhängt werden.

a. Wertgrenzen

Die Annahme von Geld ist unstreitig unzulässig. Hinsichtlich der Annahme von Geschenken sind zwei Varianten üblich:

- **Bezifferte Wertgrenze (z. B. 10,- Euro)**

Eine konkret bezifferte Wertgrenze entspricht einer weit verbreiteten Praxis. Kleinere Aufmerksamkeiten, die sich im Rahmen einer solchen Wertgrenze bewegen (Blumen, Süßigkeiten oder Reklameartikel geringwertiger Art wie Kugelschreiber, Schreibblock oder einfache Kalender)

werden von Beschäftigten und Bürgern zumeist als bloße Anerkennung ohne die Erwartung einer Gegenleistung angesehen und deren Zurückweisung wird als Unhöflichkeit empfunden.

Für geringfügige Aufmerksamkeiten kann der Dienstherr oder Arbeitgeber eine ggf. vorherige und allgemein gehaltene ausdrückliche Zustimmung erteilen. In diesem Fall sollte jedoch eine Anzeigepflicht gegenüber dem Dienstherrn oder Arbeitgeber vorgesehen werden. Dabei sollte anzuzeigen sein der Gegenstand, der geschätzte Wert des Gegenstandes, der Anlass der Zuwendung und von wem der Gegenstand gewährt wurde.

Dies kann auch gelten bei der Teilnahme an Bewirtungen durch Private aus Anlass oder Gelegenheit dienstlicher Handlungen, Besprechungen, Besichtigungen oder dergleichen, wenn sie üblich und angemessen sind oder wenn sie ihren Grund in den Regeln der Höflichkeit haben. Dies gilt nicht, wenn die Bewirtung nach Art und Umfang einen nicht unerheblichen Wert darstellt, wobei sich der Maßstab im Einzelfall auch an der amtlichen Funktion der Beschäftigten ausrichtet. Die gesellschaftliche Vertretung der Stadt ist nur bei der (Ober-) Bürgermeisterin bzw. dem (Ober-) Bürgermeister und den von diesen im Einzelfall beauftragten Personen als Diensthandlung anzusehen.

Für die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können jedoch Schwierigkeiten bei der Einschätzung des Wertes bestehen. Bei wiederholten geringfügigen Geschenken von „Dauerkunden“ entsteht zudem die Gefahr, dass eine plötzliche Ablehnung auf Unverständnis stößt. So sollte eine mehrfache Annahme von geringfügigen Gegenständen ausgeschlossen werden.

- **Nullgrenze**

Eine „Nullgrenze“ kann im Außenverhältnis auf Unverständnis stoßen, weil die Ablehnung von selbst geringfügigen Aufmerksamkeiten als Unhöflichkeit empfunden werden kann. Auch die Mitarbeiter werden ggf. zunächst wenig Akzeptanz dafür aufbringen, da die Einführung eines generellen Verbots zur Annahme von Geschenken u. U. eine Änderung der bisherigen Handhabung bedeutet. Für die Zukunft sind damit allerdings klare Grenzen definiert. Einschätzungsschwierigkeiten können nicht mehr entstehen. Im Außenverhältnis besteht grundsätzlich Gleichbehandlung, was sich auf das Image der öffentlichen Verwaltung langfristig positiv auswirkt. Auch die Möglichkeit zur Kontrolle wird durch diese Maßnahme wesentlich erleichtert.

b. Weitergabe bzw. Spende an gemeinnützige Einrichtungen

Die Frage der Weitergabe bzw. Spende an gemeinnützige Einrichtungen kann sich stellen, wenn eine Zustimmung bzw. nachträgliche Genehmigung zur Annahme eines Vorteils nicht möglich ist. Grundsätzlich ist bei einer Versagung der Zustimmung bzw. Genehmigung der Vorteil zurückzugeben. Wenn die Rückgabe unmöglich ist (bspw. weil die Rücknahme verweigert wird) sollte die Ablehnung mit der Aufforderung verbunden werden, den für diesen Vorteil durch die zuständige Stelle festgesetzten üblichen Preis, abhängig vom Sachverhalt des Einzelfall, an die Vorteilsgeberin oder den Vorteilsgeber zu zahlen oder die Summe an soziale Einrichtungen zu spenden. Ausnahmsweise ist der Vorteil beim Dienstherrn oder Arbeitgeber abzuliefern, bspw. wenn den Beschäftigten der Vorteil offensichtlich als Repräsentanten des Dienstherrn oder Arbeitgeber überreicht worden ist.

Herkunft und Verbleib der Geschenke sollten in jedem Fall dokumentiert werden, damit die Praxis der Weitergabe jederzeit nachvollzogen werden kann. Gleichzeitig sollte der Spender unter Hinweis auf das Datum und die Organisation von der Weitergabe seines Präsensts unterrichtet

werden. Dies kann durch Erstellung von Formularbriefen erleichtert und als nicht persönlich zu wertender Routinevorgang kenntlich gemacht werden.

c. Information der Öffentlichkeit

Um Fehlverhalten und Irritationen auf Seiten Vorteilsgebern und Schenkenden zu vermeiden, ist eine ausführliche Information der Öffentlichkeit über Inhalt und Gründe der getroffenen Regelungen zur Annahme von Geschenken sinnvoll. Dazu muss auf die dem Verwaltungsmitarbeiter wie auch dem Verwaltungskunden drohenden Konsequenzen, beispielsweise disziplinarrechtliche Maßnahmen oder Ausschluss vom Wettbewerb, hingewiesen werden. Dies kann durch Veröffentlichungen im Amtsblatt der Kommune, in der örtlichen Presse, durch einen Aushang und auch in Form eines Infoblattes geschehen.

In Betracht kommt auch ein gemeinsames Vorgehen der Stadt und der örtlichen Wirtschaft. Beispielsweise können in Zusammenarbeit mit der örtlichen Industrie- und Handelskammer oder Handwerkskammer Aktionen durchgeführt werden, in denen über Korruption und drohende Konsequenzen für korrumpierende Unternehmen aufgeklärt wird.

2. Gefahren externer Schulungsangebote

Die Gefahr besonders subtiler Einwirkungsmöglichkeiten und damit die Anbahnung von Korruption ist in dem Bereich großzügiger Fortbildungseinladungen zu erkennen. Firmen, von denen Behörden insbesondere im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik und Verkehrstechnik ausgestattet werden, bieten Verwaltungsmitarbeitern des Öfteren Einweisung in ihr Produkt und Fortbildung im Rahmen eines Hotelaufenthaltes mit großzügiger Bewirtung. Unter dem Deckmantel, lediglich eine sorgfältige Kundenbetreuung und umfassenden Service zu bieten, wird die Bereitschaft erzeugt, im Bedarfsfalle Produkte dieser Firma zu ordern. Hier besteht die Gefahr, dass gegen das Vergaberecht ebenso verstoßen wird wie gegen die einschlägigen Strafbestimmungen der Vorteilsnahme und der Bestechlichkeit.

V. Schaffung von Kontrollmechanismen

Weiterhin kann durch Einsatz bzw. das Verstärken von Kontrollmechanismen der Korruptionsgefahr effektiv begegnet werden. Die Frage, welche Maßnahmen für die jeweilige Gemeinde bzw. Stadt in Betracht kommt, ist abhängig von deren Größe, dem Personalbestand sowie der Komplexität des jeweiligen Sachgebietes.

1. Einschaltung interner und externer Kontrollinstanzen

Regelmäßig bietet sich die Schaffung von Innenrevisionen (in größeren Behörden) und die Benennung und Ausbildung von Revisoren (in kleineren Behörden) an. Diese sollten als mobile Prüfgruppen eingesetzt werden und berechtigt sein, unangekündigt Kontrollen durchzuführen. Gleichzeitig können sie bei der Überprüfung von aufkommenden Verdachtsmomenten hilfreich sein.

Bei schwierigen und unklaren Sachverhalten in komplexen Sachgebieten können auch externe Spezialisten der Rechnungshöfe oder aber unabhängige Gutachter und Sachverständige als Kontrollinstanz angefordert werden.

2. Einsatz von IT-gestützten-Kontrollsystemen

Bei der Bekämpfung von Korruption sollten auch die Möglichkeiten, die der Einsatz geeigneter Software und IT-Lösungen bietet, mit einbezogen werden. Bei der Standardisierung von wiederkehrenden Vorgangsabläufen kann technisch eine „automatische Verdachtsschöpfung“ und/oder können Stichprobenkontrollen eingebaut werden. In Betracht kommt auch die Installierung von elektronischen Prüfrastern und Checklisten zum ordnungsgemäßen Vorgangsablauf.

Beim Einsatz dieser Maßnahmen muss eine Aufklärung dahingehend erfolgen, dass es sich hierbei nicht um Mittel zur Überwachung der Mitarbeiter handelt, sondern dass diese technischen Einrichtungen auch dazu dienen, diese gegen Verdächtigungen und Einflussnahmen zu schützen.

3. Einsichtsrechte des Bürgers

Schließlich kann in dem Recht des Bürgers auf Akteneinsicht ein weiterer Kontrollmechanismus gegen Korruption gesehen werden. Die beim Bund und in elf Bundesländern existierenden Informationsfreiheitsgesetze gewähren jeder natürlichen Person einen voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu bei öffentlichen Stellen vorhandenen amtlichen Informationen. Allerdings unterliegt das Recht auf Informationszugang – in Abhängigkeit von der jeweiligen landesgesetzlichen Ausgestaltung – bestimmten Einschränkungen bzw. Ausnahmen. So bezieht sich die Informationsfreiheit auf abgeschlossene Vorgänge, öffnet also bspw. keinen Zugang zu laufenden Planungen. Auch findet es seine Grenze in den Persönlichkeitsrechten Dritter, im Datenschutz und im Schutz von Betriebsgeheimnissen.

VI. Nebentätigkeiten

Über Nebentätigkeiten von Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung besteht für Dritte ggf. die Möglichkeit, persönliche Beziehungen zu Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aufzubauen und dies u. U. für Korruptionsversuche zu nutzen. Bei ausgeübten oder angestrebten Nebentätigkeiten muss daher eine klare Trennung zwischen der amtlichen Tätigkeit und der Nebentätigkeit bestehen. Persönliche Verbindungen, die sich aus der Nebentätigkeit ergeben, dürfen die hauptberufliche Tätigkeit nicht beeinflussen.

Das geltende Nebentätigkeitsrecht wirkt Loyalitätskonflikten, die im Rahmen von Nebentätigkeiten entstehen können, entgegen. Nach § 40 Beamtenstatusgesetz (BeamStG) ist eine Nebentätigkeit von Beamten grundsätzlich anzeigepflichtig. Sie ist unter einen Erlaubnis- oder Verbotsvorbehalt gestellt, soweit sie geeignet ist, dienstliche Interessen zu beeinträchtigen. Da die Norm lediglich Mindestanforderungen statuiert, haben die Länder die Möglichkeit der Ausgestaltung des Nebentätigkeitsrechts, wovon sie auch Gebrauch gemacht haben. Grundsätzlich kann aus begründetem Anlass, wozu auch ein Korruptionsverdacht gehören kann, die Nebentätigkeit ganz oder teilweise untersagt werden. Dies gilt unabhängig davon, ob eine anzeige- oder genehmigungspflichtige Nebentätigkeit vorliegt. Bei Um- oder Versetzungen, insbesondere in korruptionsgefährdete Bereiche, sollten die Voraussetzungen für die Ausübung einer Nebentätigkeit erneut geprüft werden.

Ähnliches gilt für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Nach § 3 Abs. 3 TVöD haben die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Nebentätigkeiten gegen Entgelt rechtzeitig vorher anzuzeigen. Der Arbeitgeber kann die Nebentätigkeit untersagen oder mit Auflagen genehmigen, wenn diese geeignet ist, die Erfüllung der arbeitsvertraglichen Pflichten der Tarifbeschäftigten oder berechnigte Interessen des Arbeitgebers zu beeinträchtigen.

VII. Umgang mit korruptionsbeteiligten Firmen

Es empfiehlt sich eine feststehende Regelung, wie mit korruptionsbeteiligten Firmen zu verfahren ist. Damit wird eine konsequente Handlungsweise gewährleistet und zugleich eine abschreckende Wirkung erzeugt.

In einigen Ländern sind zudem die bestehenden Korruptionsbekämpfungsgesetze zu beachten, so z.B. in Nordrhein-Westfalen. Diese regeln u.a. die Pflicht zur Meldung eines Fehlverhaltens durch den öffentlichen Auftraggeber an das Vergaberegister sowie auch die Pflicht zur Anfrage. Nach § 6 KorruptionsbG NRW besteht die Pflicht zur Datenübermittlung an das Vergaberegister, sobald der öffentliche Auftraggeber davon Kenntnis erlangt hat. Bei einer Auftragshöhe von 25.000 € bei Liefer- und Dienstleistungen sowie von 50.000 € bei Bauleistungen besteht die Pflicht zur Abfrage bei dem Vergaberegister.

1. Ausschluss vom Wettbewerb

Firmen, die in Korruptionshandlungen verstrickt sind, sollten grundsätzlich für einen bestimmten Zeitraum vom Wettbewerb ausgeschlossen werden. In der Praxis hat sich ein Zeitraum von drei Jahren eingespielt.

Teilweise wird bereits praktiziert, Unternehmen für die Dauer von einem halben Jahr von der Vergabe von Aufträgen auszuschließen, wenn sie nicht nachweisen können, dass sie durch eigene Kontrollmechanismen der Korruption vorbeugen.

2. Führen eines Korruptionsregisters

Die an der Korruption beteiligten Firmen sollten in einer zentralen Korruptionsdatei geführt werden. Mit einer solchen „schwarzen Liste“ kann kontrolliert und verhindert werden, dass Firmen, die im Zusammenhang mit Korruption auffällig geworden sind, sich andernorts ungehindert weiter am Wettbewerb um öffentliche Aufträge beteiligen.

VIII. Korruptionsverhütung im Auftrags- und Vergabewesen

Als besonders korruptionsgefährdet hat sich der Bereich des Auftrags- und Vergabewesens erwiesen. Da gerade hier die wertmäßig größten Schäden zum Nachteil der öffentlichen Hand und damit der Bürgerinnen und Bürger verursacht werden können, sind korruptionspräventive Regelungen und Organisationsmaßnahmen in diesem Bereich besonders wichtig.

1. Planung von Investitionsvorhaben

Planung, Objektüberwachung und Ausführungen von Investitionsvorhaben sind möglichst auf verschiedene Stellen zu verteilen. Aufträge für Planungsleistungen sollten nicht immer an dasselbe Architektur-/Ingenieurbüro, sondern an wechselnde Auftragnehmer vergeben werden.

Es müssen Vorkehrungen getroffen werden, um zu verhindern, dass das Planungsbüro Kontakt zu Bewerbern hat. Es darf nicht mit der Aufgabe betraut werden, Bewerber auszusuchen, Unterlagen zu verschicken, Pläne zur Einsicht auszulegen oder den Submissionstermin zu veranstalten. Die Kenntnisse des Fachamtes können in der Weise genutzt werden, dass es den in Betracht kommenden Bieterkreis zusammenstellt, die entscheidende Auswahl der Bieter aber einem anderen

Kreis obliegt. Zu Kontrollzwecken kann hier auch ein sog. „blinder Bieter“, d. h. ein nicht vom Fachamt ausgewählter Bieter, beigelegt werden.

2. Ausschreibung

Grundsätzlich sollten Ausschreibungen immer öffentlich erfolgen und beschränkte Ausschreibungen auch bei Instandsetzungsmaßnahmen lediglich ausnahmsweise durchgeführt werden. Es empfiehlt sich zudem, für beschränkte Ausschreibungen Wertgrenzen festzusetzen. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass die Korruptionsanfälligkeit umso geringer ist, je niedriger die Wertgrenze angesetzt wird.

Die Aufstellung der Leistungsbeschreibung muss vollständig sein und frühzeitig abgeschlossen werden, um ausreichende Ausschreibungsfristen zu gewährleisten. Aufträge sollten grundsätzlich überregional und öffentlich ausgeschrieben werden, so dass ein größtmöglicher Bewerberkreis angesprochen wird. Ausnahmen davon sind in jedem Fall schriftlich zu begründen und zu dokumentieren.

Leistungsbeschreibungen müssen sorgfältig erstellt und standardisiert werden. Auf die Angabe bestimmter Fabrikate sollte nach Möglichkeit verzichtet werden, weil es hier leicht zu Absprachen kommen kann. Es empfiehlt sich, Leistungsbeschreibung und Vertragsbedingungen von einer unabhängigen Einrichtung, beispielsweise dem Rechnungsprüfungsamt, überprüfen zu lassen.

Bei beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben können Bewerber nach einem Zufallsprinzip ausgewählt werden. Auch bei der Vergabe kleinerer Einzelaufträge ohne vorherige Ausschreibung bietet sich dieses Vergabeprinzip an. Die mit der Planung befasste Stelle darf keine Kenntnis von den ausgewählten Bewerbern haben.

3. Submission

Der Submissionstermin sollte nach Möglichkeit nicht im planenden Fachamt, sondern in einer zentralen Verwaltungseinheit stattfinden. Hier sollten die Angebote eingehen und bis zum Submissionstermin aufbewahrt werden. Die Verhandlungsleiter der Submissionen sollten möglichst häufig wechseln, Verhandlungsleiter und Schriftführer erst am Verhandlungstag bekannt gegeben werden.

Auch die erste Prüfung der Angebote auf Vollständigkeit, rechnerische Richtigkeit, nicht ausgefüllte Positionen und sonstige Auffälligkeiten sind nach der Submission durch eine andere Stelle als das planende Fachamt durchzuführen.

Um sich vor Manipulation der Unterlagen zu schützen, bedarf es besonderer Vorsichtsmaßnahmen. Die einzelnen Seiten des Leistungsverzeichnisses müssen fest miteinander verbunden sein, damit nicht einzelne Blätter herausgenommen bzw. ausgetauscht werden können. Es muss sichergestellt werden, dass die Angebote verschlossen und nur bei der für die Submission zuständigen Stelle eingehen. Angebote, die über andere Wege eingehen, sollten vom Verfahren ausgeschlossen werden.

Es sollten entweder zwei Exemplare des Angebotes eingeholt werden oder sofort nach der Submission von allen Angeboten jeweils eine Kopie durch eine unabhängige Stelle gefertigt werden, damit bei der Schlussrechnung im Hinblick auf nachträgliche Manipulationen verglichen werden kann.

Bei dem Umgang mit den Angeboten sollte durchgängig das „Vier-Augen-Prinzip“ gelten. So ist das Kopieren, Sortieren, Nachrechnen und Wegschließen nach Möglichkeit von mehreren Mitarbeitern gleichzeitig durchzuführen.

4. Auftragserteilung

Es bietet sich an, die Vergabe von Aufträgen nach einem möglichst standardisierten Verfahren abzuwickeln. Beispielsweise kann ein interner Preisspiegel erstellt werden, nach dem Angebote verglichen werden, Abweichungen sofort auffallen und weiter untersucht werden können. Dabei kann der Einsatz eines IT-gestützten Systems als „unbestechlicher Kontrolleur“ Manipulationen erschweren bzw. ausschließen.

Vor Vertragsschluss sollten, unbeschadet sonstiger gesetzlicher oder vertraglicher Ansprüche, mit dem Auftragnehmer Vereinbarungen über die Folgen wettbewerbsbeschränkender Handlungen wie beispielsweise Preisabsprachen, Bestechung oder Vorteilsgewährung getroffen werden. Die Möglichkeit einer Vertragskündigung und eines Ausschlusses vom Wettbewerb sowie die mögliche Geltendmachung von Schadenersatzforderungen, möglicherweise sogar auch die Benennung der verantwortlichen Firmenvertreter, sollten Vertragsbestandteil sein.

Bei den Unternehmen sollte das Thema Korruption offen angesprochen werden, um auch hier Verständnis für Anti-Korruptionsmaßnahmen zu wecken und gleichzeitig zu verdeutlichen, dass Korruption nicht geduldet wird.

5. Auftragsabwicklung

Bei der Auftragsabwicklung kann eine gründliche Kontrolle sowohl bei der Ausführung als auch bei der Schlussrechnung Korruption erschweren. Beim Auftreten bestimmter Indikatoren muss eine sofortige Überprüfung erfolgen.

Eine Häufung von Nachträgen und Stundenlohnleistungen bestimmter Auftragnehmer kann, insbesondere bei demselben Verwaltungsmitarbeiter, auf Unregelmäßigkeiten hinweisen. Auch vermehrte Auftragsserhöhungen, Anschlussaufträge sowie größere Abweichungen der Abrechnung vom Angebot, beispielsweise durch auffällige Mengenänderungen, müssen sorgfältig überprüft werden.

Die tatsächliche Einhaltung der Vertragsvereinbarungen sollte regelmäßig in Stichproben vor Ort kontrolliert werden. Dabei ist wiederum das „Vier-Augen-Prinzip“ nach Möglichkeit anzuwenden. Die Kontrollen und deren Ergebnisse sind hinreichend zu dokumentieren.

6. Führen einer Vergabedatei

Für den Bereich des Auftrags- und Vergabewesens ist anzuraten, eine Vergabedatei zu führen. Diese sollte nach verschiedenen Sachgebieten geordnet sein. Darüber hinaus muss der jeweilige Verwaltungsvorgang unter den Stichworten Auftrag, Auftragsvolumen, beauftragte Firma, Aktenzeichen, verantwortliche/entscheidende Stelle, ggf. sogar namentlich benannt, abrufbar sein. Werden die einzelnen Vorgänge auf diese Weise registriert bzw. abgespeichert, können ohne er-

höhten Verwaltungsaufwand Transparenz und ein wirksames Controllinginstrument geschaffen werden, die einen Gesamtüberblick über die Vertragspartner der Gemeinde bzw. Stadt und mögliche Bevorzugungen bieten.

IX. Kommunale Mandatsträger

Korruption ist ein Phänomen, das aufgrund der engen Verzahnung der Aufgabenstellungen der Kommunalpolitik und der kommunalen Verwaltung in beiden Bereichen gleichermaßen entstehen kann. Mandatsträger und andere politische Funktionsträger können aufgrund ihrer gesellschaftlichen Position und den damit verbundenen Einflussmöglichkeiten von Korruptionsversuchen betroffen sein.

Aufgrund ihrer Stellung als gewählte Vertreter der Bürger sollten Mandatsträger beim Kampf gegen Korruption eine Vorbildfunktion übernehmen. Die freiwillige Selbstverpflichtung, möglicher Korruption in den eigenen Reihen konsequent zu begegnen, kann auch auf Seiten der Verwaltung die Bereitschaft fördern, ein entsprechendes Verantwortungsbewusstsein an den Tag zu legen. Auch die Ratsvertretungen sollten sich regelmäßig mit der Thematik der Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung auseinandersetzen.

1. Sensibilisierung für Korruption

Auf Seiten kommunaler Mandatsträger muss zur Verhütung von Korruption das Problembewusstsein gestärkt und aufrechterhalten werden. Hilfreich dazu sind eine intensive Öffentlichkeitsarbeit, öffentliche Diskussionen und die Thematisierung von Korruption in den Gremien.

2. Annahme von Vorteilen - § 108 e StGB

Schon bisher galt der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung nach § 108 e StGB auch für die Volksvertretungen kommunaler Gebietskörperschaften. Während bisher allerdings lediglich der „Stimmenkauf“ bzw. die entsprechende „Käuflichkeit“ bei Wahlen und Abstimmungen mit Strafe bedroht war, erstreckt sich die Strafbarkeit nach einer zum 01.09.2014 in Kraft getretenen Gesetzesänderung nunmehr auf alle Handlungen in Gemeindevertretungen, Fraktionen und entsprechenden Arbeitsgruppen und –kreisen. Danach macht sich ein kommunaler Mandatsträger strafbar, wenn er einen ungerechtfertigten Vorteil dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er bei der Wahrnehmung seines Mandates eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung vornimmt oder unterlässt. Damit verlangt der Tatbestand eine objektiv nachweisbare enge Kausalbeziehung zwischen der nicht durch entsprechende Verhaltensregelungen abgedeckten Vorteilsnahme und der Handlung des Mitglieds. Die Grenze der Strafbarkeit wird dann überschritten, wenn das Mitglied sich „kaufen“ lässt, d.h. wenn es sich den Interessen des Vorteilsgebers unterwirft und seine Handlungen durch die Vorteilsgewährung bestimmen lässt.

3. Vermeidung von Interessenkonflikten

Grundsätzlich sollte auf eine möglichst strikte Trennung von Politik und eigenen persönlichen und wirtschaftlichen Interessen von Mandatsträgern geachtet werden. Ein Mandatsträger hat in vielen Bereichen, die die Gemeinde betreffen, gegenüber dem Bürger einen Wissensvorsprung, sogenanntes Insiderwissen, das nicht für eigene Belange genutzt werden darf.

Denkbar sind Konstellationen, die zwar nicht unter den Befangenheitskatalog der Gemeindeordnungen oder gar Strafbestimmungen fallen, aber dennoch aufgrund persönlicher Beziehungen einen Interessenkonflikt darstellen. In solchen Fällen sollte sich der Mandatsträger unter Hinweis auf seinen Interessenkonflikt der Stimme enthalten.

X. Sponsoring, Spenden und Schenkungen

Insbesondere kulturelle, künstlerische oder sportliche Ereignisse können ohne die Unterstützung von Förderern, Spendern oder Sponsoren kaum noch realisiert werden. Dies gilt nicht nur für den privaten Sektor, sondern auch für den staatlichen und kommunalen Bereich. Die kommunalen Haushalte stehen fast ausnahmslos unter erheblichem Konsolidierungsdruck mit der Folge, dass gerade im Rahmen der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten freiwillige Zuwendungen für die Kommunen nicht wegzudenken sind. Hierbei kann es zu Konfliktlagen kommen, da der Anschein vermieden werden muss, dass die Verwaltung beeinflussbar und käuflich sei. Durch die Ausweitung u.a. des Straftatbestandes der Vorteilsnahme (§ 331 StGB) im Jahr 1997 haben sich die strafrechtlichen Risiken der kommunalen Amtsträger im Zusammenhang mit Spendenannahmen, Sponsoring oder anderen Zuwendungen deutlich erhöht.

Folgende Zuwendungsarten sind in diesem Zusammenhang zu unterscheiden:

Sponsoring ist die Zuwendung von Finanzmitteln, Sach- und/oder Dienstleistungen durch Private (Sponsoren) an eine Einzelperson, eine Gruppe von Personen, eine Organisation oder Institution (Gesponserte), mit der auch eigene (unternehmensbezogene) Ziele der Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit verfolgt werden. Dem Sponsor kommt es auf seine Profilierung in der Öffentlichkeit über den Gegenstand des Sponsorings an (Imagegewinn, Steigerung des Bekanntheitsgrades u.a.). Auf die konkrete Bezeichnung als „Sponsoring“ kommt es indes nicht an.

Spenden sind freiwillige Zuwendungen von natürlichen oder juristischen Personen an eine Kommune oder öffentliche Einrichtung, die eine bestimmte Maßnahme oder ein bestimmtes Ziel fördern wollen und dafür keine Gegenleistung erwarten. Spenden werden für mildtätige, kirchliche, religiöse, wissenschaftliche oder für als besonders förderungswürdig anerkannte gemeinnützige Zwecke geleistet und sind zu bestimmten Sätzen steuerlich abzugsfähig (vgl. § 10 b EStG).

Schenkungen sind Zuwendungen, durch die jemand aus seinem Vermögen einen anderen bereichert und beide Teile darüber einig sind, dass die Zuwendung unentgeltlich erfolgt (§ 516 BGB). Mäzenatische Schenkungen sind Zuwendungen durch Privatpersonen, die ausschließlich uneigennützige Ziele verfolgen und denen es nur um die Förderung des jeweiligen öffentlichen Zwecks geht. Der Mäzen handelt aus selbstlosen Motiven und wünscht oft keine Öffentlichkeitswirkung.

Vor dem Hintergrund der strafrechtlichen Vorschriften und der zunehmenden Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Probleme bei der Entgegennahme von Zuwendungen durch Amtsträger ist die Regelung eines Transparenz schaffenden Verfahrens mit klaren Zuständigkeits-, Verfahrens- und Dokumentationsregelungen von der Einwerbung bis zur Annahme von Sponsorenleistungen, Spenden und Schenkungen erforderlich, um eine ausreichende Rechtssicherheit sicherzustellen.

Von den Strafvorschriften werden Hauptverwaltungsbeamte und Verwaltungsangehörige grundsätzlich auch dann erfasst, wenn sie den Vorteil nicht für sich, sondern für ihre Kommune annehmen. Das strafrechtliche Risiko für Amtsträger kann begrenzt werden, wenn die Einwerbung der Mittel zu den Aufgaben des Amtsträgers gehört und der Amtsträger das hierfür vorgesehene Verfahren einhält (BGH Urteil vom 23.02.2002, NJW 2002, S. 2801 ff.).

Die Vorgaben des BGH haben einige Landesgesetzgeber aufgegriffen und klare Regelungen für die Möglichkeit geschaffen, Spenden und andere Zuwendungen einzuwerben und anzunehmen (vgl. § 78 Abs. 4 GO-BW, § 44 Abs. 4 KV-MV, § 111 Abs. 7 NKomVG, § 94 GO-RP, § 76 Abs. 4 GO-SH).

1. Sponsoring

Sponsoring trägt in geeigneten Fällen unterstützend dazu bei, Verwaltungsziele zu erreichen. Die öffentliche Verwaltung darf sich jedoch nicht unbeschränkt dem Sponsoring öffnen; in manchen Bereichen (z. B. der Eingriffsverwaltung) ist Sponsoring nicht zulässig. Mit dem Sponsoring dürfen zudem keine rechtswidrigen Ziele verfolgt werden. Sponsoring muss mit dem Verwaltungszweck vereinbar sein.

Gleichwohl muss die öffentliche Verwaltung jeden Anschein fremder Einflussnahme vermeiden, um die Integrität und die Neutralität des Verwaltungshandelns zu wahren. Vor diesem Hintergrund sollten unter Berücksichtigung der jeweiligen landesrechtlichen Regelungen – soweit vorhanden - eingrenzende Regelungen/Richtlinien zum Sponsoring aufgestellt werden.

Bei der Anwendung von Sponsoring sollten folgende Grundsätze beachtet werden:

- Sponsoring muss für die Öffentlichkeit erkennbar sein. Eine vollständige Transparenz des Umfangs, der Art von Sponsoring und der Sponsoren ist zur Vermeidung der Befangenheit der öffentlichen Hand unentbehrlich.
- Es darf nicht der Eindruck entstehen, die Dienststellen oder ihre Beschäftigten ließen sich bei ihren Aufgaben oder bei der Vergabe öffentlicher Aufträge von den Interessen des Sponsors leiten.
- Es ist auszuschließen, dass der Sponsor Vorgaben für die Erledigung der öffentlichen Aufgaben macht oder sonst hierauf Einfluss nimmt (Regelung zur Wahrung der Objektivität und Neutralität der öffentlichen Verwaltung).
- Das Ansehen der Kommune in der Öffentlichkeit darf keinen Schaden nehmen.
- Liegen mehrere Angebote für Sponsoring vor, ist auf Neutralität zu achten.
- Sollen die Sponsorenleistungen einem bestimmten oder einer konkreten Mehrzahl von Beschäftigten zu Gute kommen, sind die Vorschriften zum Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken zu beachten.
- Alle Sponsorenvereinbarungen sollten aktenkundig gemacht werden.
- Sponsoring ist in den Fällen nicht gestattet, in denen aufgrund des Tätigkeitsfeldes des jeweiligen Verwaltungsbereiches eine Identität von Sponsoren und potentiellen Auftragnehmern besteht.

Die Leistungen des Sponsors sind in einer vertraglichen Vereinbarung zwischen dem Sponsor und dem Empfänger der Leistung (Sponsoringvertrag), in der Art und Umfang der Leistungen des Sponsors und des Empfängers geregelt sind, festzulegen.

- Für den Sponsoringvertrag ist grundsätzlich die Schriftform zu wählen. Soweit dies im Einzelfall aus besonderen Gründen nicht angemessen ist, sind die Gründe hierfür und der Inhalt des mündlich geschlossenen Vertrages in einem Aktenvermerk darzulegen.
- Es ist auf größtmögliche Transparenz hinzuwirken. So sollte der (Ober-)Bürgermeister/die (Ober-)Bürgermeisterin und die zuständigen Beigeordneten von den Verwaltungsbereichen unverzüglich über angebaute Sponsoringverhältnisse informiert werden. Ggf. bietet es sich auch an, die Beziehungen zwischen den Sponsoren und der Stadtverwaltung aus Gründen der öffentlichen Transparenz im Internetangebot der Stadtverwaltung zu veröffentlichen. In diesem Fall ist der Sponsor vor der Veröffentlichung hierauf hinzuweisen.

2. Spenden und Schenkungen

In den Ländern mit gesetzlichen Regelungen (vgl. § 78 Abs. 4 GO-BW, § 44 Abs. 4 KV-MV, § 111 Abs. 7 NKomVG, § 94 GO-RP, § 76 Abs. 4 GO-SH) ist das vorgegebene Verfahren einzuhalten. Aber auch in allen anderen Fällen ist zwingend ein Verfahren zu etablieren, dass größtmögliche Transparenz herstellt, um bei der Einwerbung und Annahme von Spenden eine Kontrolle bzw. Überwachung zu ermöglichen und so der Notwendigkeit des Schutzes vor dem Anschein „der Käuflichkeit“ von Entscheidungen des Amtsträgers angemessen Rechnung zu tragen. Das betrifft insbesondere folgende Punkte:

- Das Einwerben von Spenden und Schenkungen sollte dem (Ober-) Bürgermeister/ der (Ober-) Bürgermeisterin oder den Beigeordneten obliegen.
- Die Annahme der Spenden und Schenkungen sollte nur der Gemeindevertretung bzw. aufgrund der Übertragung dem (Ober-) Bürgermeister/ der (Ober-) Bürgermeisterin obliegen. Es muss jedoch nicht in jedem Einzelfall eine Entscheidung der Vertretung herbeigeführt werden. Entgegengenommene Spenden und Schenkungen können auch (insbesondere bei kleinen Beträgen) in einer Liste erfasst und diese der Vertretung zur Entscheidung über die Annahme vorgelegt werden.
- Die Annahme von Spenden und Schenkungen kann im konkreten Einzelfall nur in Kenntnis aller maßgeblichen Umstände erfolgen. Es muss in jedem Einzelfall ausgeschlossen werden, dass z.B. Beziehungen zwischen Spender und Kommune bestehen, die eine Annahme verbieten würden, weil dadurch der Eindruck der Käuflichkeit erweckt werden könnte.

3. Dokumentation

Spenden, aber auch die vorgenannten Sponsorenleistungen sind nachvollziehbar zu dokumentieren. Hierfür gibt es verschiedene Möglichkeiten. So könnte ein regelmäßiger Spendenbericht erstellt werden, der alle Zuwendungen (Spenden, Schenkungen und Sponsorenleistungen), die Geber, die Verwendungszwecke und den Umfang der Zuwendung enthält. Zum Zwecke der Herstellung der Transparenz bietet es sich auch an, ein zentrales Zuwendungsregister einzurichten. Registerführende Stelle sollte – sofern vorhanden – der Beauftragte für Korruptionsprävention sein. In das Zuwendungsregister sind alle Sponsorenleistungen, Spenden und Schenkungen einzutragen. Insbesondere sollten der Geber, der Verwendungszweck, Umfang der Zuwendung vermerkt werden. Die privaten Zuwender sind darüber zu informieren, dass zum Zwecke der Korruptionsprävention und zur Gewährleistung der Objektivität und Neutralität der öffentlichen Verwaltung die erforderlichen personenbezogenen Daten erhoben, verarbeitet und verwaltungsintern an das

Zuwendungsregister übermittelt und dort gespeichert werden. Sollte ein Zuwendungsempfänger den ausdrücklichen Wunsch nach Anonymität seiner Person geäußert haben, sollte der Wunsch nach Anonymität und die Gründe hierfür vermerkt werden.

Ein aktueller Auszug aus dem Zuwendungsregister bzw. der Spendenbericht sollte halbjährlich der Gemeindevertretung bzw. bei Delegation dem (Ober-) Bürgermeister/ der (Ober-) Bürgermeisterin vorgelegt werden.