

Seminarskript

Korruptionsbekämpfung in Theorie und Praxis

Uwe Bekemann

Seminarskript

Korruptionsbekämpfung in Theorie und Praxis

Uwe Bekemann
Antikorruptionsbeauftragter und
Rechnungsprüfer der Stadt Bielefeld

© 2007
Uwe Bekemann, Währentruper Str. 71, 33813 Oerlinghausen
Telefon: 05202 / 5390
Fax: 05202 / 5541
bekemann@gmx.de
<http://www.rpa-online.de>

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | KORRUPTION UND KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG IM ÜBERBLICK..... | 1 |
| 1.1 | THEORETISCHE EINFÜHRUNG | 1 |
| 1.2 | PRÄVENTION, REPRESSION UND KONTROLLE..... | 3 |
| 1.3 | ENTSCHEIDUNGS- UND HANDLUNGSFELDER IN KORRUPTIONSSITUATIONEN | 3 |
| 2. | UMGANG MIT EINZELFÄLLEN, BEHANDLUNG VON EINZELSITUATIONEN | 4 |
| 2.1 | HANDLUNGSRAHMEN BEIM AUFKOMMEN EINES KORRUPTIONSVERDACHTS..... | 4 |
| 2.2 | SPEZIFISCHE HANDLUNGSGEBOTE, VERMEIDUNG VON FEHLERN..... | 5 |
| 2.3 | UMGANG MIT UNBEGRÜNDETEN UND BÖSWILLIGEN VORWÜRFEN | 5 |
| 3. | KORRUPTIONSPRÄVENTION IM REGELKREIS | 6 |
| 3.1 | ERREICHEN UND SICHERN EINER QUALIFIZIERTEN GRUNDAUFSTELLUNG | 6 |
| 3.2 | UMSETZUNGSVERFAHREN IN DER PRAXIS | 7 |
| 4. | PRÄVENTIONSFELDER UND MAßNAHMEN | 9 |
| 5. | AUSGEWÄHLTE EINZELMAßNAHMEN | 9 |
| 5.1 | VIERAUGENPRINZIP – POTENZIALE UND GRENZEN..... | 9 |
| 5.2 | PERSONALROTATION/PROJEKTROTATION – POTENZIALE UND NACHTEILE | 10 |
| 5.3 | SPONSORING – GRENZE ZUR VERBOTSWIDRIGEN VORTEILSANNAHME..... | 10 |
| 5.4 | DV-GESTÜTZTES KONTROLLWESEN – POTENZIALE VERSCHIEDENER VERFAHREN | 11 |
| 5.5 | REDLICHKEITSANSPRUCH DER BESCHÄFTIGTEN UND KORRUPTIONSMOTIVATION | 12 |
| 5.6 | UMGANG MIT DEM VERBOT DER ANNAHME VON BELOHNUNGEN UND GESCHENKEN..... | 13 |
| 6. | ERKENNEN, ERMITTELN UND DEUTEN VON KORRUPTIONSINDIKATOREN..... | 14 |
| 7. | ZUSAMMENARBEIT MIT ANDEREN STELLEN | 18 |
| 8. | LITERATURHINWEIS | 19 |

1. Korruption und Korruptionsbekämpfung im Überblick

1.1 Theoretische Einführung

Es gibt keine allgemein gültige Definition des Begriffes „Korruption“. In Abgrenzung zum umgangssprachlichen Begriff steht der strafrechtliche Begriff der Korruption als Amtsdelikt für

- ein Handeln oder Unterlassen, das strafrechtlich verboten ist,
- während dessen eine amtliche Funktion missbraucht wird,
- zu dem es in Eigeninitiative oder auf Veranlassung kommt,
- welches auf die Gewährung oder Erlangung eines materiellen oder immateriellen Vorteils für sich oder einen Dritten gerichtet ist,
- wobei ein unmittelbarer oder mittelbarer Schaden oder Nachteil für die Allgemeinheit eintritt.

Die zentralen Straftatbestände der Korruption sind

- Vorteilsannahme (§ 331 StGB),
- Bestechlichkeit (§ 332 StGB),
- Vorteilsgewährung (§ 333 StGB),
- Bestechung (§ 334 StGB),
- besonders schweren Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung (§ 335 StGB).

Neben den zentralen Straftatbeständen der Korruption kennt das Strafrecht die sog. Begleitdelikte, die i. d. R. neben den Korruptionsdelikten verwirklicht werden, von Korruptionsdelikten verdeckt werden sollen oder diese erst auslösen. Zu den Begleitdelikten zählen insbesondere:

- Strafvereitelung im Amt (§ 258a StGB),
- Betrug (§ 263 StGB),
- Subventionsbetrug (§ 264 StGB),
- Untreue (§ 266 StGB),
- Urkundenfälschung (§ 267 StGB),
- Wettbewerbseinschränkende Absprachen bei Ausschreibungen (§ 298 StGB),
- Falschbeurkundung im Amt (§ 348 StGB),
- Verletzung des Dienstgeheimnisses (§ 353b StGB),
- Verleitung eines Untergebenen zu einer Straftat (§ 357 StGB),
- Steuerhinterziehung (§ 370 AO).

Korruptionsdelikte werden unterschieden in die spontane bzw. situative Korruption (es kommt unvermittelt und aus der Situation heraus zur Kernhandlung) und die geplante bzw. organisierte Korruption (der Täter geht hierbei planmäßig vor, bahnt die Korruption gezielt an und entwickelt sie ggf. schrittweise. Dieser Prozess kann über einen sehr langen Zeitraum ablaufen).

Die geplante Korruption ist aus der Sicht der kommunalen Korruptionsprävention als die gefährlichere Variante anzusehen, weil sie ohne eine von Anfang an vorliegende eigene Korruptionsmotivation öffentlich Beschäftigter entstehen kann und die wahren Hintergründe und Absichten Dritter nicht immer frühzeitig genug erkannt werden, um die Verwirklichung der Korruptionsdelikte zu verhindern.

Die unmittelbar Tatbeteiligten sind bei Korruptionsstraftaten unabhängig davon, ob sie als Geber oder als Nehmer auftreten, gleichermaßen Täter. Hierin kommt eine Besonderheit der Korruptionsdelikte zum Ausdruck.

Die genannten Kerndelikte der Korruption korrespondieren jeweils miteinander, die Vorteilsannahme mit der Vorteilsgewährung (§§ 331 und 333 StGB) und die Bestechlichkeit mit der Bestechung (§§ 332 und 334 StGB).

Gegenüberstellung der wesentlichen Inhalte der korrespondierenden Delikte:

| <u>Vorteilsannahme</u> und <u>Vorteilsgewährung:</u> | |
|---|---|
| <p>§ 331 StGB</p> <p><u>Vorteil</u> fordern, sich versprechen lassen oder annehmen (für die legale <u>Dienstausbübung</u>)</p> <p><u>Begünstigter</u>: selbst oder Dritter</p> | <p>§ 333 StGB</p> <p><u>Vorteil</u> anbieten, versprechen oder gewähren (für die legale <u>Dienstausbübung</u>)</p> <p><u>Begünstigter</u>: Nehmer selbst oder Dritter</p> |
| <p><u>Strafmaß</u>: Freiheitsstrafe bis 3 Jahre oder Geldstrafe</p> | <p><u>Strafmaß</u>: Freiheitsstrafe bis 3 Jahre oder Geldstrafe</p> |

Abbildung 1: Gegenüberstellung - Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung

| <u>Bestechlichkeit</u> und <u>Bestechung:</u> | |
|---|---|
| <p>§ 332 StGB</p> <p><u>Vorteil</u> fordern, sich versprechen lassen oder annehmen (für eine <u>Diensthandlung</u> unter <u>Verletzung der Dienstplichten</u>)</p> <p><u>Begünstigter</u>: selbst oder Dritter</p> | <p>§ 334 StGB</p> <p><u>Vorteil</u> anbieten, versprechen oder gewähren (für eine <u>Diensthandlung</u> unter <u>Verletzung der Dienstplichten</u>)</p> <p><u>Begünstigter</u>: Nehmer selbst oder Dritter</p> |
| <p><u>Strafmaß</u>: Freiheitsstrafe bis zu 5 Jahren</p> | <p><u>Strafmaß</u>: Freiheitsstrafe bis zu 5 Jahren</p> |

Abbildung 2: Gegenüberstellung – Bestechlichkeit und Bestechung

Für die sog. besonders schweren Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung sieht das Strafrecht eine Freiheitsstrafe von bis zu zehn Jahren vor (§ 335 StGB).

Eine Vorteilsannahme bzw. eine Vorteilsgewährung liegt vor, wenn der Vorteil für die Dienstausbübung bestimmt ist, Bestechlichkeit bzw. Bestechung liegt vor, wenn der Vorteil als Gegenleistung für eine pflichtwidrige Diensthandlung, somit ein konkretes Tun, bestimmt ist. Das Unterlassen steht dem Handeln jeweils gleich (§ 336 StGB).

1.2 Prävention, Repression und Kontrolle

Für die qualifizierte Korruptionsbekämpfung sollte ein Antikorruptionskonzept erarbeitet und beschlossen werden, das die Grundlage für alle Maßnahmen bildet und so ein strukturiertes, in sich abgestimmtes und flächendeckendes Vorgehen sichert.

Eine wirksame Korruptionsbekämpfung bedarf der qualifizierten Nutzung der Möglichkeiten der Prävention, der Repression und der Kontrolle.

Korruptionsprävention ist eine Aufgabe der gesamten Behörde und aller Beschäftigten, besonders auch der Beschäftigten mit Führungsaufgaben. Sie strebt das Erreichen der folgenden allgemeinen Ziele an:

- Sensibilisierung aller Beschäftigten und Information über die Erscheinungsformen und Gefahren der Korruption, die straf-, dienst-, arbeits- und haftungsrechtlichen Konsequenzen,
- Verhinderung von Korruption in allen Aufgabenbereichen und auf allen Hierarchieebenen durch konkrete und am Präventionsbedarf ausgerichtete Maßnahmen.

Eine erreichte qualifizierte Grundaufstellung gegen Korruption ist kein von sich aus dauerhafter Zustand. Korruptionsprävention ist eine Daueraufgabe, die prozessorientiert erfüllt werden muss.

Die Repression richtet sich gegen beide Seiten der Tatbeteiligten. Sie erzeugt den Druck, der Ethik und Moral stützt. Die Strafandrohung für bestimmtes Verhalten kann von dessen Verwirklichen abhalten. Die Repression kann die Prävention und die Kontrolle nur ergänzen, nicht aber ersetzen.

Während die Repression in erster Linie Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden ist, ist den betroffenen Behörden das Ergreifen repressionsnaher Maßnahmen eröffnet, indem sie dienst- und arbeitsrechtliche Konsequenzen ergreifen.

Korruption ist auch ein Kontrolldelikt. Eine wirksame Kontrolle ist nicht nur geeignet, auftretende Korruptionssachverhalte (möglichst) frühzeitig zu erkennen, sie kann korruptionsmotivierte Personen von einer Verwirklichung ihrer Absichten abhalten. Dies begründet sich mit der Gefahr für die Tatbeteiligten, dass ihre Machenschaften durch die Kontrolle aufgedeckt werden könnten. Voraussetzung für das Eintreten dieser Wirkungen ist einerseits eine ausreichende Qualität der Kontrolle und andererseits das Wissen aller Beteiligten um die Kontrollen und um deren Qualität. Dem gegenüber dürfen die Informationen nicht so weit gehen, dass ein Unterlaufen der Kontrollmaßnahmen möglich wird. Deshalb verbietet sich i. d. R. insbesondere die Information über den Zeitpunkt spezifischer Maßnahmen sowie die exakte Bezeichnung einer engen Prüfmaterie sowie die Art und Weise des Vorgehens.

Es sollten prozessabhängige und prozessunabhängige Kontrollen stattfinden. Auch unmittelbare Inaugenscheinnahmen sollten vorgenommen werden, über Dokumentationsinhalte zu hinterfragen.

1.3 Entscheidungs- und Handlungsfelder in Korruptionssituationen

Das Entstehen von Korruption setzt voraus, dass eine Motivation hierzu vorliegt, ein Korruptionspotenzial vorhanden ist und ein Realisierungspotenzial gegeben ist. Diese drei Komponenten bestimmen auch das Korruptionsrisiko in einzelnen Verwaltungsbereichen bzw. auf einzelnen Stellen in der Verwaltung.

Die folgende Matrix gibt einen Überblick:

| Lage | A. Motivation (Beschäftigter will) | B. Korruptionspotenzial (Beschäftigter kann) | C. Realisierungspotenzial (Beschäftigter schafft es) | Risiko |
|------|------------------------------------|--|--|-------------|
| 1 | + | + | + | Korruption |
| 2 | + | + | - | hoch |
| 3 | + | - | + | hoch |
| 4 | + | - | - | gering |
| 5 | - | + | + | hoch |
| 6 | - | + | - | gering |
| 7 | - | - | + | gering |
| 8 | - | - | - | kein Risiko |

Anmerkungen:

A. Motivation

- In der Regel nicht erkennbar, darum nur nachrangig hilfreich für die Allokation von Handlungsbedarf
- Aber: Kann aufgrund von Korruptionsindikatoren erkennbar werden
- Allgemein erreichbar über Sensibilisierung, Aus- und Fortbildung, Rückführung in den Integrationskontext der Organisation (Rückstellung der Individualinteressen gegenüber den Organisationsinteressen)

B. Korruptionspotenzial

- Maßgeblich für die Allokation des Maßnahmebedarfs
- Kernfragen: Gibt es etwas, was Korruptionsinteressen auslösen kann? Hat der Beschäftigte Entscheidungskompetenzen, Ressourcenverantwortung, Zugang zu vertraulichen Informationen etc.?

C. Realisierungspotenzial

- Situative (Zeitfenster) oder strukturelle Abwesenheit von handlungsbeschränkenden Strukturen (Präventionsmaßnahmen)
- Unterminierung von Kontrollen

2. Umgang mit Einzelfällen, Behandlung von Einzelsituationen

Ein Korruptionsverdacht kann sich aufgrund innerbehördlicher Feststellungen, durch Hinweise von Beschäftigten oder Eingaben Dritter ergeben. Dritte können private Personen und Stellen sein, aber auch z. B. Strafverfolgungsbehörden. Die unterschiedlichen Fallkonstellationen bedingen in Teilen abweichende Reaktionen.

2.1 Handlungsrahmen beim Aufkommen eines Korruptionsverdachts

Das qualifizierte Vorgehen beim Auftreten eines Korruptionsverdachts sollte bereits präventiv festgelegt werden. Folgende Schritte sind geboten:

1. Interne Meldung des Verdachtsfalls, Umsetzung der geregelten internen Beteiligungen,
2. Entscheidung zum Vorgehen (z. B. Strafanzeige, eigene weitere Ermittlungen zur Klärung eines Sachverhalts unter der Voraussetzung, dass diese unschädlich durchgeführt werden können etc.,
3. Ergreifen disziplinarischer bzw. arbeitsrechtlicher Maßnahmen (ggf. in Absprache mit den Strafverfolgungsbehörden),
4. Treffen von Maßnahmen zur Schadensbegrenzung (z. B. Sicherung von Unterlagen, organisatorische Maßnahmen, Schadensersatz- und Entschädigungsforderungen),
5. kritische Prüfung auf ursächliche Korruptionslücken (spezifische Schwachstellenanalyse), Ausräumung eines eventuellen Handlungsbedarfs.

2.2 Spezifische Handlungsgebote, Vermeidung von Fehlern

Folgende Pflichten, Handlungsmöglichkeiten und Handlungsgebote sowie Handlungsschranken, die teilweise in einer grundsätzlichen Konkurrenz zueinander stehen, müssen insbesondere beachtet werden:

- Die den Beschäftigten obliegende Treue-, Beratungs- und Unterstützungspflicht, die eine Meldung eines klar erkennbaren Korruptionsverhaltens oder des auch nur korruptionsverdächtigen Umstandes an die Vorgesetzten fordert,
- die Vorgesetzten obliegende Pflicht zum Eingreifen gegen strafbare Handlungen Untergebener aus § 357 Abs. 1 StGB.
- Vermeidung eines unsachgemäßen Handelns, das die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden beeinträchtigen kann (z. B. unangebrachte eigene Aufklärungsversuche, unangebrachte Kontaktaufnahmen zu internen oder besonders auch externen Verdächtigen). Unsachgemäßes Handeln kann zur Verwirklichung von Straftaten führen, zum Beispiel nach § 258 StGB (Strafvereitelung), § 258a StGB (Strafvereitelung im Amt) und § 274 StGB (Urkundenunterdrückung), auch in Beihilfe nach § 27 StGB.
- Die Fürsorgepflicht des Dienstherrn bzw. Arbeitgebers gegenüber Beteiligten.

Anonym übermittelte Hinweise auf Korruptionsdelikte haben zu einem hohen Prozentsatz zumindest einen wahren Kern. Sie bedürfen der Akzeptanz und der sachgerechten Bearbeitung.

2.3 Umgang mit unbegründeten und böswilligen Vorwürfen

Eine Kehrseite der Intensivierung der Korruptionsbekämpfung ist das vermehrte Auftreten von erkennbar unzutreffenden und missbräuchlichen Korruptionsvorwürfen Dritter, die selbstständig oder im Rahmen von Dienstaufsichtsbeschwerden erhoben werden. Diese Dritten beabsichtigen das Thema für eigene Interessen zu missbrauchen. Es zeichnen sich dabei unterschiedliche Motivationslagen ab. Hierzu zählen:

- Ausübung von Druck auf Beschäftigte, um sie zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen zu veranlassen,
- Verwirklichung von „Rachegedanken“ als Konsequenz auf nachteilige Entscheidungen,
- Wichtigtuerei.

In erster Linie ist es wichtig, den Beschäftigten diese Alternative einer möglichen persönlichen Betroffenheit von Korruptionsvorwürfen aufzuzeigen, auch um sie in die Lage zu versetzen, der Gefährdung mit Präventionshandlungen zu begegnen. Hierzu zählen

- Herstellen von Transparenz durch
 - die Verwirklichung des Vieraugenprinzips bei sich abzeichnenden kritischen Situationen (Beiziehen von Kollegen schon im Vorfeld oder während der Situation),
 - Unterrichtung von Vorgesetzten über „verdächtige“ Einzelsachverhalte und Dilemmasituationen,
- Dokumentation auffälliger Situation in einem Vermerk, der Ort, Zeit, handelnde Personen und Gegenstand der Angelegenheit festhält.

Der Behörde ist folgendes Vorgehen eröffnet:

- Schriftliche Aufforderung an den Beschwerdeführer, seine Vorwürfe zu erhärten,
- Androhung eines strafrechtlichen Vorgehens für den Fall (weiterer) in dieser Weise missbräuchlicher Eingaben,
- Strafanzeige gegen den Beschwerdeführer wegen aller in Betracht kommenden Delikte,
- Fürsorgerechtl. Entscheidungen zugunsten betroffener Beschäftigter, z. B. die Gewährung von Rechtsschutz.

3. Korruptionsprävention im Regelkreis

Die Korruptionsprävention sollte in der Form eines Regelkreises stattfinden.

3.1 Erreichen und Sichern einer qualifizierten Grundaufstellung

Eine qualifizierte Grundaufstellung und damit der Einstieg in den Regelkreis zur Korruptionsprävention wird über eine Schwachstellen- bzw. Risikoanalyse erreicht. Ein Berichtswesen zur Antikorruption, das zu einer regelmäßigen Überprüfung der Gefährdungslagen und der getroffenen Maßnahmen führt, vollendet ihn.

Notwendig ist eine Bestandsaufnahme über eine gezielte Schwachstellen- bzw. Risikoanalyse, die zur möglichst stellenscharfen Feststellung und Dokumentation aller Gefährdungslagen führt. Zu erfassen und zu dokumentieren sind zudem alle bereits getroffenen Präventionsmaßnahmen. Auf der Basis der so gewonnenen Erkenntnisse werden fundierte Entscheidungen über weitere Präventionsmaßnahmen und Qualifizierungsbedarfe getroffener Maßnahmen möglich.

Turnusmäßige, z. B. jährlich durchgeführte Folgeanalysen, die gut mit einem Berichtswesen zur Antikorruption verbunden werden können, sorgen dafür, dass sich keine neuen korruptionsanfälligen Strukturen etablieren können, ohne dass ihnen mit den notwendigen Präventionsvorkehrungen begegnet wird.

Ein einmal erreichter qualifizierter Präventionsstand ist in der Praxis immer nur ein Zwischenschritt, denn

- eintretende Änderungen können Auswirkungen auf das Korruptionsrisiko haben und einen Maßnahmebedarf auslösen,
- im Alltagsgeschäft können sich neue Gefährdungslagen unbemerkt einschleichen.

Da die spezifischen Kenntnisse über die Art und den Inhalt der eigenen Aufgaben und Strukturen, der Gefährdungspotenziale in einzelnen Bereichen und auf bestimmten Stellen insbesondere bei Dienststellen und Beschäftigten vorliegen, ist eine dezentrale Organisation der Feststellungen aller Gefährdungspotenziale angebracht. An zentraler Stelle erfolgt dann eine Zusammenfassung der Ergebnisse und eine prüfende Wertung, nunmehr auch mit der Zielrichtung einer Betrachtung der Behörde als Ganzes.

Der erreichte qualifizierte Präventionsstand ist die Basis für die zukünftige regelmäßige Präventionsarbeit. Folgende Schritte führen in den Regelkreis zur Korruptionsprävention:

- Regelmäßige Überprüfung der Schwachstellen, Risiken und getroffenen Präventionsmaßnahmen,
- regelmäßige Überprüfung, ob Bereiche und Stellen neu als korruptionsgefährdet eingeschätzt werden müssen,
- Entscheidungen über neu zu ergreifende oder zu qualifizierende Präventionsmaßnahmen auf der Basis dieser Prüfungen.

Der Schlüssel für die Erhaltung eines qualifizierten Präventionsstandes ist unter diesen Ansätzen ein qualifiziertes Berichtswesen zur Antikorruption, das alle Dienststellen veranlasst, in bestimmten Abständen einer Zentralstelle (z. B. Antikorruptionsbeauftragter, Antikorruptionsstelle, Rechnungsprüfung) zu berichten. Das Berichtswesen sorgt für den Gesamtüberblick, indem es die Zusammenführung der dezentral erarbeiteten Informationen bewirkt. Als Haupteffekt aber wird dadurch, dass alle Stellen der Verwaltung einen Turnusbericht abzugeben haben, sie diesen Bericht aber jeweils nur nach einer erfolgten (kleinen) Schwachstellen- bzw. Risikoanalyse erstellen können, „das System unter Strom gesetzt“.

Der Regelkreis zur Korruptionsprävention zeigt folgende Struktur:

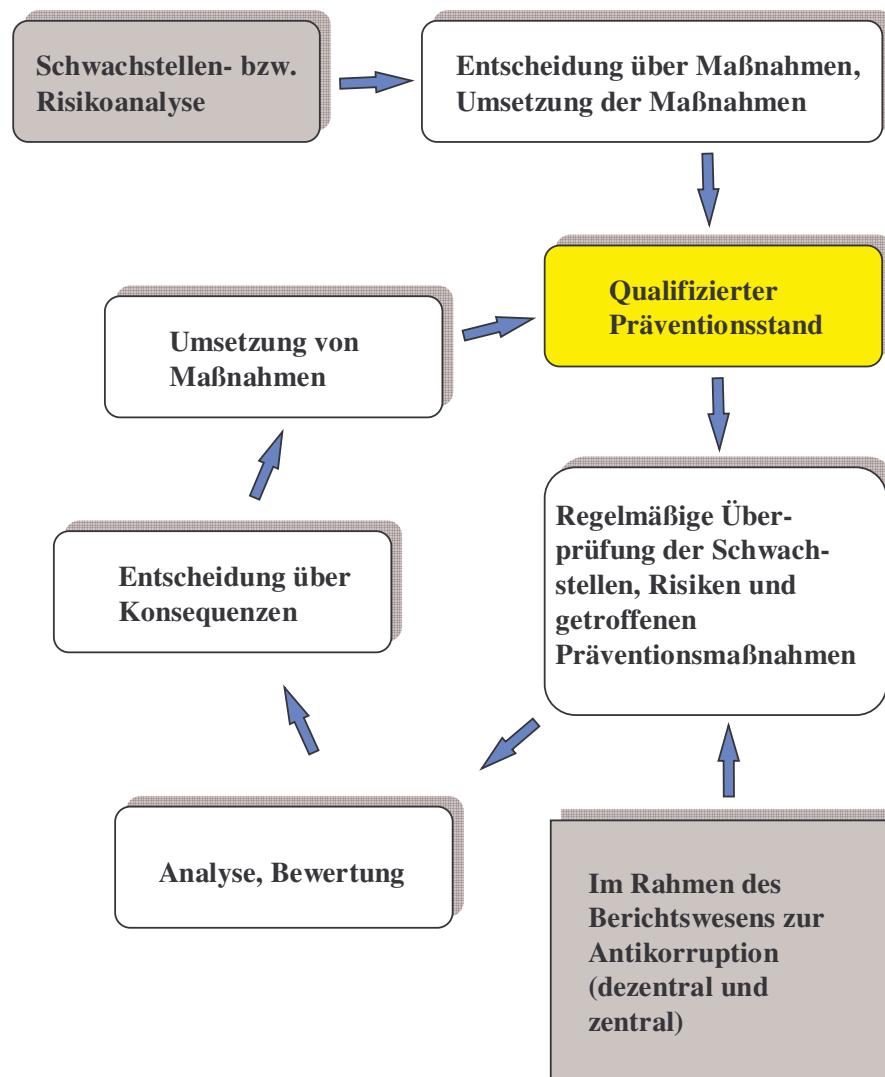


Abbildung 3: Korruptionsprävention im Regelkreis

3.2 Umsetzungsverfahren in der Praxis

Für die Umsetzung der Schwachstellen- bzw. Risikoanalyse bietet sich ein Vorgehen in folgenden Schritten an:

1. Grobsichtung zur Ermittlung der korruptionsanfälligen Bereiche und Stellen,
2. Aufzeigen von Strukturen und Verfahrensabläufen durch die einzelnen Organisationseinheiten, sukzessive nach dem Maß der denkbaren Gefährdung (Prioritätensetzung nach Bedarf),
3. kritische Analyse und Bewertung, Dokumentation von Schwachstellen in korruptionsgefährdeten Bereichen.

Dem schließt sich die Umsetzung geeigneter Maßnahmen zur Reduzierung oder Beseitigung der Gefahr von Vorgängen mit einem Korruptionshintergrund an.

Insbesondere folgende Aspekte eignen sich im Rahmen einer Schwachstellen- bzw. Risikoanalyse als Kriterien zur Ermittlung des Gefährdungspotenzials (unter teilweiser gegenseitiger Überdeckung):

- Vorbereitung von Ausschreibungen,
- Erteilung von Aufträgen,
- Abschluss von Verträgen,
- Überwachung/Bestätigung/Bescheinigung von Leistungen,
- Durchführung von Planungen, die für davon Betroffene (z. B. Grundstückseigentümer) materielle oder immaterielle Auswirkungen haben werden (z. B. Planung eines Bebauungsgebietes),
- Erhebung öffentlicher Abgaben,
- Entscheidung über die Vollstreckung von Forderungen, über deren Niederschlagung, Stundung oder Erlass,
- Verfügung über Haushaltsmittel,
- Vergabe von Zuschüssen, Gewährung finanzieller Leistungen,
- Vergabe nur begrenzt vorhandener Einrichtungen, Kapazitäten etc. (z. B. Wochenmarktstände, Sportstätten, Sozialwohnungen),
- Entscheidung über Anträge allgemein,
- Entscheidungen zum Personenstatus bzw. zum Aufenthaltsrecht (z. B. Anerkennung als Asylberechtigte/r, Aufenthaltsgenehmigung, Arbeitserlaubnis),
- Erteilung/Versagung von Genehmigungen/Konzessionen,
- Entscheidung über Sanktionen gegen Verstöße (z. B. Straßenverkehrs-, Gewerbe-, Baurecht),
- Treffen von Ermessensentscheidungen,
- Wahrnehmung von Aufsichts- und Kontrollaufgaben,
- Zugang zu vertraulichen Informationen,
- Annahme von Barzahlungen,
- Allgemeine/sonstige Gefährdung.

Im Rahmen des Berichtswesens zur Antikorruption sollte zumindest zu folgenden Sachverhalten geprüft und berichtet werden:

- Überprüfung bisheriger und neuer Strukturen und Verfahrensabläufe auf Schwachstellen, Überprüfung der Kontrollmechanismen,
- Prüfung des Bedarfs auf Einrichtung einer Innenrevision bzw. auf eine Intensivierung,
- Prüfung der Wirksamkeit der Dienst- und Fachaufsicht,
- Prüfung der Arbeitsvorgänge auf Transparenz, Sicherstellung der Funktions- und Aufgabentrennung,
- Prüfung des Bedarfs auf neue Maßnahmen der prozessabhängigen und/oder prozessunabhängigen Kontrolle bzw. auf Intensivierung vorhandener Kontrollmaßnahmen,
- Prüfung der Wirksamkeit eines etablierten Vieraugenprinzips, Prüfung des Bedarfs auf Einführung eines Vieraugenprinzips (auch in Teilbereichen),
- Personal-Rotation/Projekt-Rotation - Definition und Festlegung gefährdeter Bereiche sowie Verwirklichung des Prinzips durch Umsetzungsmaßnahmen oder Änderung von Zuständigkeiten,
- Überprüfung der Nebentätigkeitsgenehmigungen,
- Bedarf auf eine Überarbeitung von Dienstanweisungen, denen eine Bedeutung hinsichtlich der Korruptionsprävention zukommt,
- Information und Aufklärung der (auch neuen) Beschäftigten zur Korruptionsproblematik, Teilnahme an Veranstaltungen zur Fortbildung/Qualifizierung zum Thema Korruption,
- Einhaltung der Regelungen zur Information über das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken,
- Gezielte Analyse der Vergabeverfahren auf Schwachstellen,
- Bedarf und Möglichkeiten zur Etablierung DV-gestützter Kontrollmaßnahmen,
- Vorliegen von Sachverhalten, die für eine Information der Öffentlichkeit geeignet sind,
- Regelungen zum Umgang mit Sponsoring, Überprüfung aller Sponsoring-Aktionen,

- Vorliegen von Auftragnehmerverhältnissen, in denen Maßnahmen nach dem Verpflichtungsgesetz geboten sind,
- Einzelfälle erteilter oder versagter Zustimmungen zur Annahme von Belohnungen oder Geschenken, Einzelfälle eines Verdachts auf das Vorliegen einer Unregelmäßigkeit.

4. Präventionsfelder und Maßnahmen

Die nachstehende Grafik gibt einen Überblick über die Präventionsfelder und Maßnahmen.

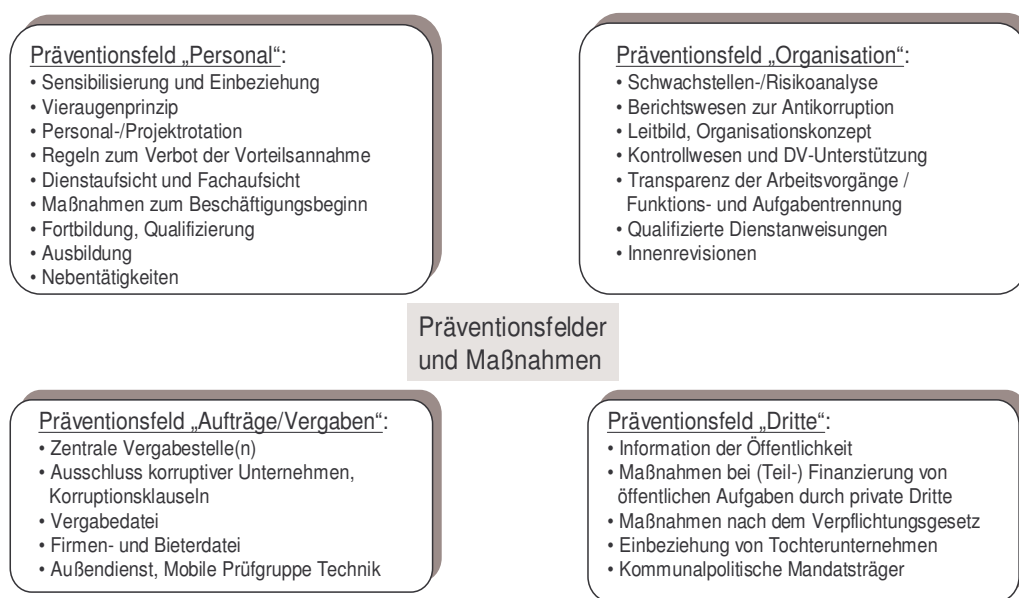


Abbildung 4: Präventionsfelder und Maßnahmen

5. Ausgewählte Einzelmaßnahmen

5.1 Vieraugenprinzip – Potenziale und Grenzen

Das Vieraugenprinzip (oder als Sonderform das Mehraugenprinzip) entfaltet eine grundsätzlich hohe korruptionspräventive Wirkung, sofern es mit der notwendigen Bearbeitungstiefe erfüllt werden kann und wird. Wertlos bis sogar gefährlich (weil es in vermeintlich abgefangenen Gefährdungslagen Präventionslücken lässt) ist es z. B. in Massengeschäften, bei denen die Mitzeichnung in einer Vielzahl von gleichartigen Einzelfällen eine fundierte Kontrolle ausschließt. Es erfüllt eine besondere Schutzfunktion gegenüber den Beschäftigten auch bei der Wahrnehmung von Besprechungs-, Verhandlungs- und Ortsterminen.

Das unmittelbar ansetzende Vieraugenprinzip, die wirksamere Variante, setzt voraus, dass sich eine zweite Person den Augenschein von einem Verfahrensgegenstand verschafft, während sich das mittelbare Vieraugenprinzip mit der Sichtung der Dokumentation eines Verwaltungsvorganges begnügt.

Das unmittelbare Vieraugenprinzip sollte zumindest für Angelegenheiten von besonderer Tragweite als verbindlich bestimmt werden, z. B. in geeigneten Vorgängen von erheblicher finanzieller Bedeutung und in besonders korruptionsgefährdeten Angelegenheiten.

Das mittelbare Vieraugenprinzip sollte durch die verbindliche Festlegung von Dokumentationsstandards (Vermerke, Fotos, Protokolle von Ortsterminen etc.) immer gewährleistet sein, dass eine prüfende Dienstkraft sich ein fundiertes eigenes Bild von der Sachlage machen kann und so in die Lage versetzt wird, fach- und sachgerecht zu kontrollieren. Diese Dienstkraft sollte mit ihrer Unterschrift bestätigen müssen, dass ihr eine umfassende und qualifizierte Prüfung des Sach-

verhaltes anhand der zur Verfügung gestellten Informationen und ohne weitere Maßnahmen und Angaben (z. B. Ortstermin, zusätzliche Unterlagen) möglich war.

Besonders wichtig ist das Vieraugenprinzip auch für den Vergabebereich. In der Praxis aber lassen sich hier in verschiedenen Handlungsbereichen häufig erhebliche Wirksamkeitsmängel feststellen. Hierzu zählen:

1. Nachträge im Bauwesen: Die Korruptionsgefahr (und auch das Aufkommen nicht zwingender Baukostensteigerungen ohne Korruptionshintergrund) ist hoch und eine ausreichende Kontrolle kann oftmals nur dann erfolgen, wenn sich eine zweite Person ein unmittelbares Bild von der Ortslage verschafft.
Wenn zwingende Gründe dem unmittelbaren Vieraugenprinzip entgegenstehen, sollte die mittelbare Umsetzung des Prinzips den Einsatz einer besonderen Vorgangsdokumentation (beim Einsatz von z. B. Ingenieurbüros auch von diesen) durch Fotos, Protokolle von Messungen etc. pflichtig fordern.
2. Abnahme von Lieferungen und Leistungen und Bauabnahmen: Die Vollendung von Korruptionsdelikten geschieht in diesen Bereichen teilweise auch durch eine nicht der vertraglichen Regelung entsprechende Lieferung oder Ausführung und damit verbunden einer unzutreffenden Vorgangsdokumentation. Unregelmäßigkeiten können i. d. R. nur über das unmittelbare Vieraugenprinzip erkannt werden.
3. Bemusterungen.

5.2 Personalrotation/Projektrotation – Potenziale und Nachteile

Die Personalrotation/Projektrotation soll verhindern, dass langjährige Kontakte (über zumeist fünf Jahre hinaus) zwischen Verwaltungskunden und bestimmten Beschäftigten der Verwaltung zu engen Beziehungen heranwachsen, die den Boden für dolose Handlungen bilden können. Sie ist der wirksamste Eingriff zur Verhinderung oder Beendigung schädlicher Beziehungen, indem sie diesen unmittelbar entgegentritt.

Dem gegenüber hat Personalrotation auch einen die Korruptionsbekämpfung schwächenden Effekt, sie kann durch eine Minderung der Kontrollqualität eine kontraproduktive Wirkung entfalten, denn der Personalwechsel führt zum Verlust von auch solchen Fachkenntnissen im Arbeitsbereich, die für das Erkennen von Korruption und Manipulation notwendig sind.

Die Organisation sollte die folgenden Schritte umfassen:

- Identifizierung, Definition, Festlegung und verwaltungsweite Dokumentation der Bereiche und Stellen auf der Basis einer Schwachstellen- bzw. Risikoanalyse, für die aufgrund der Gefährdungslage (Möglichkeit für das Entstehen eines Beziehungsgeflechts) eine Rotation angezeigt ist.
- Regelung der Rotationszeiträume und –verfahren.
- Realisierung als Daueraufgabe.

Bei der Projektrotation verbleiben die Beschäftigten auf ihren Arbeitsplätzen, die Arbeitsinhalte bzw. die Zuständigkeiten aber unterliegen einem geplanten Wechsel. In Teilen einer Verwaltung kann mit dieser Maßnahme Beziehungsgeflechten wirksam entgegengewirkt werden, sodass eine ähnliche Wirkung wie bei der Personalrotation eintritt.

Anders als bei der Personalrotation gehen spezifische Fachkenntnisse weniger verloren.

Zum Einstieg in die Projektrotation und zur weiteren Umsetzung ist ein ähnliches Vorgehen wie bei der Personalrotation angezeigt.

5.3 Sponsoring – Grenze zur verbotswidrigen Vorteilsannahme

Sponsoring kann einerseits ein Einfallstor für Verbindungen mit Korruptionshintergrund sein, andererseits können als Sponsoring missverständene Maßnahmen rechtswidrig sein und unmittelbar Korruptionsdelikte verwirklichen.

Sponsoringmittel dürfen nicht „für die Dienstaussübung“ gefordert oder angenommen werden und Beschäftigte dürfen sich diese nicht für die Dienstaussübung versprechen lassen. Damit eine verbotswidrige Vorteilsannahme durch missverständenes Sponsoring sicher vermieden wird, darf das Sponsoring nicht mit der sonstigen dienstlichen Tätigkeit des Beschäftigten in Verbindung gesetzt werden. Beispielsweise dürfen diese Mittel nicht angenommen werden, wenn der Geber diese anbietet, um sich damit für ein dienstliches Verhalten des/der Beschäftigten in der Vergangenheit zu bedanken oder weil er für die zukünftige Dienstaussübung ein „günstiges Klima“ schaffen will. Ein Anhaltspunkt auf eine derartige Abhängigkeit kann beispielsweise vorliegen, wenn ein Sponsoringangebot von einem Unternehmen kommt, das ein erkennbares Interesse an einer künftigen Dienstaussübung hat, z. B. von einem regelmäßigen Geschäftspartner oder einem potenziellen Bieter in Vergabeverfahren. Zu einer ausdrücklichen oder stillschweigenden Begünstigung des Sponsors darf es weder kommen noch darf diese in Aussicht gestellt werden.

Nicht angenommen werden dürfen auch solche Leistungen, die einzelne Beschäftigte oder eine Gruppe von Beschäftigten begünstigen (z. B. für Feiern, Betriebsausflüge usw.).

Der Abschluss eines Sponsoringvertrages ist allgemein zwar grundsätzlich formfrei möglich, allerdings sollte die Pflicht zur Einhaltung der Schriftform bestimmt werden. U. a. wird damit der Schutz der Beschäftigten vor Korruption konkretisiert. Weiterhin wird Rechtssicherheit zum Vorteil beider Seiten der Beteiligten geschaffen. Es wird Transparenz dadurch sichergestellt, dass klare Ansprachen mit Sponsoren getroffen werden, die schriftlich festgehalten werden, um im Zweifelsfall nach außen dokumentiert werden zu können.

Folgendes Vorgehen ist anzuraten:

1. Erlass einer Dienstanweisung, die u. a. verbindliche Regelungen zu erlaubtem und unerlaubtem Sponsoring, zum Vorgehen inkl. vorzunehmender Beteiligungen sowie möglichst zur Steuerproblematik enthält.
2. Bestimmung der Schriftform der Verträge, Bereitstellung eines Mustervertrages.
3. Pflichtige Beteiligung der Fachdienststellen zur Korruptionsprävention und zur Ertrags- und Umsatzsteuer.
4. Anlegen einer zentralen Sponsoringdatei, die alle realisierten Sponsoringfälle enthält.

5.4 DV-gestütztes Kontrollwesen – Potenziale verschiedener Verfahren

Ansatzpunkte für ein DV-gestütztes Kontrollwesen:

- Auswertung eines vorhandenen Datenbestandes,
- zweckentsprechende laufende Datenerfassung zur begleitenden und späteren Aufsicht und Kontrolle (z. B. Vergabedatei),
- prozessabhängiger Zugriff auf Einzelvorgänge, Unterbrechung des Ablaufs bis zum Vollzug der Aufsicht- bzw. Kontrolle,
- Protokollierung und Auswertung der Abfragen an Datensystemen.

Die Etablierung mit Vollzug der Maßnahmen entfaltet schon aufgrund deren Existenz eine präventive Wirkung.

In korruptionsgefährdeten Bereichen sollte die Prüfung, welchen Beitrag die eingesetzte Software zur Aufsicht und Kontrolle beitragen kann, ein obligatorischer Ansatz zur Deckung eines Korruptionsrisikos sein. Soweit sich Raum für die Gestaltung der Software ergibt, sollte in einem weiteren Schritt geprüft werden, welche Änderungen und Ergänzungen erforderlich sind, um sie überhaupt oder besser auch für Aufsichts- und Kontrollaufgaben einsetzen zu können.

Ein wichtiger Ansatz zur Korruptionsprävention ist die Sicherheit, dass die eingesetzte Software einer korruptiven Nutzung so weit wie möglich verschlossen ist, implementierte Aufsichts- und Kontrollroutinen wirksam sind und nicht unterlaufen werden können. Entsprechende wiederkehrende Prüfungen sind anzuraten.

Weiterhin muss ein prüfungsfreier Raum hinsichtlich der Kongruenz von herkömmlich geführten Vorgängen und den damit zusammenhängenden gespeicherten Daten vermieden werden. Entsprechende Kontrollen sollen sicherstellen, dass Manipulationen in DV-Verfahren nicht verheimlicht werden können, indem die damit zusammenhängende Vorgangsdokumentation ebenfalls manipuliert wird und umgekehrt. Unter diese Problematik fällt z. B. ein Sachverhalt, in dem sich aus einem geführten Verwaltungsvorgang aufgrund einer pflichtwidrigen Handlung kein Anhaltspunkt auf eine tatsächlich geleistete Zahlung ergibt (durch den Verzicht auf einen Zahlungsvermerk, Unterdrückung von Unterlagen etc.).

Das Benford-Gesetz (nach einer von Frank Albert Benford, US-amerikanischer Elektroingenieur und Physiker, beschriebenen mathematischen Regel) ist ein Hilfsmittel zur Entdeckung von Bereichen mit Prüfbedarf. Beim Vorliegen einer großen Anzahl von zufällig entstehenden Zahlenwerten treten die Anfangsziffern nicht gleichmäßig häufig auf. Vielmehr gibt es ein deutliches Häufigkeitsgefälle von einer führenden 1 bis zu einer führenden 9, Gleiches gilt für die Ziffern 0 bis 9 ab der zweiten Stelle mehrstelliger Zahlen.

Diese Gesetzmäßigkeit kann zur Ziffernanalyse genutzt werden, deren Ziel es ist, ein ungewöhnlich häufiges Auftreten von einzelnen Ziffern zu entdecken. Mit Hilfe der Ziffernanalyse können Datenbestände schnell auf ihre strukturelle Plausibilität überprüft werden. Einzelne dolose Sachverhalte lassen sich jedoch hiermit nicht ermitteln.

5.5 Redlichkeitsanspruch der Beschäftigten und Korruptionsmotivation

Beschäftigte haben in aller Regel einen hohen Redlichkeitsanspruch an sich selbst. Sie verneinen eine eigene Korruptionsmotivation. Diese positive Grundhaltung führt jedoch nicht selten zu dem falschen Schluss, selbst nicht durch Korruption gefährdet zu sein. Dabei wird verkannt, dass auch eine Drittmotivation Auslöser von Korruptionsdelikten werden kann, und dass es zu einer eigenen Betroffenheit durch die Beteiligung an Situationen kommen kann, die zu Unrecht nicht von vornherein als korruptionsnah gesehen werden. Zur Sensibilisierung ist es deshalb zunächst erforderlich, die Möglichkeit der eigenen Betroffenheit auch ohne eigene Korruptionsmotivation aufzuzeigen.

Die folgende Grafik verdeutlicht einerseits, welche Korruption auslösenden oder begünstigenden Faktoren zu beachten sind, und andererseits die Erkenntnis, dass die Korruptionsmotivation zunächst von Dritten ausgehen kann.

Korruption auslösende oder begünstigende Faktoren

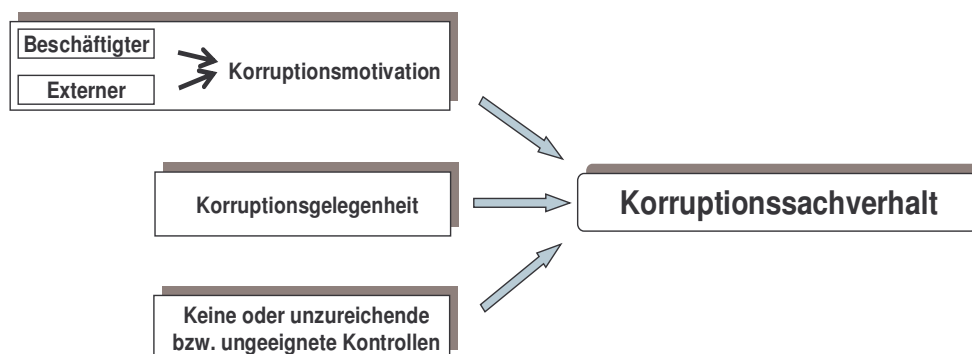


Abbildung 5: Korruption auslösende oder begünstigende Faktoren

Die häufig anzutreffende Meinung, dass im eigenen Arbeitsbereich Korruption kaum auftreten kann, geht in aller Regel auf unzureichende Kenntnisse über Korruption und deren verschiedene Gesichter zurück. Korruptionssachverhalte werden in der eigenen Vorstellung recht einfach und eindeutig strukturiert gesehen, sodass man sich das Erkennen und den verantwortlichen und einwandfreien Umgang damit zutraut.

Im Ergebnis stehen einer Korruptionsgefährdung unzureichende Kenntnisse auch der Möglichkeiten zur Prävention und des Schutzes in Dilemmasituationen gegenüber. Weiterhin verbinden Beschäftigte nicht selten Korruption allein mit ihrer Tätigkeit „im Dienst“ und blenden Sachverhalte, die auf die „Dienstausübung“ zurückzuführen sind, als vermeintlich privat aus.

Antikorruption ist auch eine Akzeptanzangelegenheit, viele beschlossene Maßnahmen müssen von den Beschäftigten umgesetzt werden. Unverstandenen, vielleicht aus Unkenntnis nicht ausreichend akzeptierten Maßnahmen, die auf dem Anordnungs- und auf dem Kontrollwege allein umgesetzt werden müssen, fehlt die Unterstützung durch den Eigenantrieb der Beschäftigten, was schnell zu Defiziten führen kann.

Der Grad der persönlichen Betroffenheit von einer Korruptionsgefährdung und der Grad des Erkennens dieser Betroffenheit jeweils durch die Beschäftigten hat einen erheblichen Einfluss auf die Bereitschaft zu einem engagierten eigenen Vorgehen gegen Korruption außerhalb von Einzelfällen.

5.6 Umgang mit dem Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken

Hinsichtlich des Umgangs mit Belohnungen und Geschenken ergeben sich verschiedene problematische Aspekte. Insbesondere sind zu nennen:

- Die Grenzen des Annahmeverbotes sind nicht immer leicht zu erkennen (z. B. hinsichtlich der Sozialadäquanz im strafrechtlichen Sinn, der Abgrenzung zu Spenden und Sponsoring etc.), Graubereiche sind nicht immer leicht aufzulösen. Für die Beschäftigten können sich Unsicherheitssituationen ergeben und Falscheinschätzungen drohen.
- Das Annahmeverbot führt zum Auftreten von Dilemmasituationen, in denen die Annahme eines Vorteils nicht oder nicht ohne Nachteile verhindert werden kann.
- Es gibt verschiedene rechtliche Bestimmungen, auf denen das Annahmeverbot beruht (beamten-, tarif- und strafrechtlicher Art). Diese ziehen nicht vollständig gleiche Grenzen zwischen der verbotenen und der erlaubten Vorteilsannahme. Eine nach einer Rechtsquelle (noch) erlaubte Annahme kann nach einer anderen bereits die Grenze des Erlaubten überschreiten.
Hinsichtlich der Strafbarkeit der Vorteilsannahme ist die sog. Sozialadäquanz von Bedeutung, die unter Berücksichtigung der Verkehrssitte und des ortsüblichen Verhaltens einzuschätzen ist. Dritte können zu abweichenden Einschätzungen kommen.
- Die öffentliche Verwaltung unterliegt den Geboten der Objektivität und der Neutralität. Die Amtsausübung der Beschäftigten muss unparteiisch, uneigennützig und gerecht erfolgen. Dem entgegen stehende Sachverhalte, z. B. unrechtmäßige Einflussnahmen Dritter durch vorhergehende „Klimapflege“ und „moralische Verpflichtungen“ sowie Interessenkollisionen, müssen ausgeschlossen sein.
- Kleine Aufmerksamkeiten und Geschenke können eine Einstimmung zur Korruption sein und den Vorgang des „Anfütterns“ einleiten. Dieser führt dann in die sog. geplante bzw. organisierte Korruption.
- Auch Zuwendungen zwischen Beschäftigten können unter das Verbot der Vorteilsannahme fallen, wenn sie nicht die Privatsphäre betreffen sondern mit ihnen Erwartungen in Bezug auf die dienstliche Tätigkeit verknüpft worden sind oder sein können. Dies gilt besonders für Beschäftigte, die sich in einem Über-/Unterordnungsverhältnis befinden.

Verbindliche Verhaltensregeln in Form einer Dienstanweisung fördern die Korruptionsprävention, räumen ungleiche Handlungsmaßstäbe aus und dienen dem besseren Umgang mit Dilemmasituationen.

Folgende Mindestregelungsinhalte sind empfehlenswert:

1. Grundsätzliches Verbot der Annahme jedweder Belohnungen und Geschenke.
2. Ausdrückliche und abschließende Formulierung genereller Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot, z. B.
 - einzelne, geringwertige Aufmerksamkeiten (z. B. Werbeartikel einfacher Art),
 - adäquate Erfrischungen bei Besprechungen, eine adäquate Bewirtung anlässlich der Wahrnehmung repräsentativer Aufgaben.
Die Annahme von Geld sollte in jedem Fall unzulässig sein, unabhängig vom Wert des Vorteils.
 - Ermöglichung von besonderen „Trinkgeldregelungen“ für Bereiche, in denen die Gabe von Trinkgeld gesellschaftlich üblich ist und kaum verhindert werden kann (z. B. für Garderobendienste in Veranstaltungshäusern); diese Ausnahme sollte äußerst restriktiv gehandhabt werden, das Verfahren zum Erlass derartiger Regelungen sollte streng reglementiert sein und besondere Dokumentationspflichten beinhalten.
3. Festlegung einer Bagatellgrenze für sonstige geringwertige Vorteile, z. B. bis zu einer Höhe von 10 bis 15 Euro; Festlegung der Zustimmungsbedürftigkeit der Annahme unter Bestimmung der Zuständigkeit und der eventuellen Beteiligungspflichten.
4. Regeln zum Verfahren bei Zugang von Belohnungen und Geschenken.
5. Beteiligungs- und Berichtspflichten (zur Vermeidung von Grauzonen und zur Schaffung von Transparenz).
6. (Regelmäßige) Information der Beschäftigten.
7. Regelungen zur Überwachung der Einhaltung der Dienstanweisung.

Angezeigt ist ein offener und verbindlicher Umgang mit den Regelungen gegenüber der Öffentlichkeit und Dritten. Sie sollten publiziert werden (Presse, Internet usw.). Besondere Pressenotizen bieten sich in der Vorweihnachtszeit an.

Kontaktpartner, von denen bekannt ist, dass sie Geschenke zu senden pflegen, sollten mit einem individuellen Schreiben gebeten werden, aktuell und zukünftig Abstand von dieser Gewohnheit zu nehmen. Trotz aller Maßnahmen eingehende Belohnungen und Geschenke sollten mit einem freundlichen aber bestimmten Begleitschreiben zurückgeschickt werden.

6. Erkennen, Ermitteln und Deuten von Korruptionsindikatoren

Korruptionsindikatoren können insbesondere dann, wenn sie gehäuft auftreten, Korruptionssachverhalte bzw. Korruptionsstrukturen anzeigen. Sie müssen erkannt, richtig gedeutet und qualifiziert aufgegriffen werden. Es reicht jedoch nicht aus, sich diesen zu widmen, wenn sie offen zutage treten. Vielmehr sollte auch routinemäßig nach ihnen gesucht werden. Die Indikatoren werden in sog. „neutrale Indikatoren“ und „Alarmindikatoren“ (auch „Red Flags“ genannt), die einer besonders aufmerksamen Behandlung bedürfen, unterschieden.

Grundsätzlich können Korruptionsindikatoren auf folgenden Wegen erkannt bzw. ermittelt oder hinterfragt werden:

- unmittelbare Beobachtungen und Inaugenscheinnahmen,
- Sichtung einzelfall- oder vorgangsbezogener Unterlagen,
- Auswertung genereller Unterlagen,
- Gespräche und Interviews.

Neutrale Indikatoren und Erkenntnisquellen (für ein erstes Erkennen des Vorliegens) sind besonders:

| Indikator | Erkenntnisquellen |
|---|--|
| Ein auffallend hoher oder ein sich plötzlich ändernder und mit dem Einkommen nicht erklärlicher Lebensstandard, ein aufwändiger Lebensstil, das | Unmittelbare Beobachtungen und Inaugenscheinnahmen, Gespräche mit Beschäftigten im Arbeitsbereich, seitens der Prüf- und Kontrollinstanzen (PKI) zunächst insbesondere mit Ge- |

| | |
|---|--|
| Vorzeigen von bzw. das Prahlen mit Statussymbolen | sprachspartnern <u>mit</u> Führungsaufgaben |
| Absondern, Verschlossenheit | Ebenso |
| Plötzlicher Meinungswandel, besonders hinsichtlich externer Kontaktstellen | Gespräche mit Beschäftigten im Arbeitsbereich, seitens der PKI zunächst insbesondere mit Gesprächspartnern <u>mit</u> Führungsaufgaben und mit weiteren internen Kontaktstellen des Arbeitsbereiches |
| Gerüchte | Gespräche mit Beschäftigten im Arbeitsbereich, seitens der PKI zunächst insbesondere mit Gesprächspartnern <u>mit</u> Führungsaufgaben und mit weiteren internen Kontaktstellen des Arbeitsbereiches, generelle Auswertungen (entsprechend dem Inhalt der Gerüchte), gfs. auch Auswertung von einzelfall- und vorgangsbezogenen Unterlagen, unmittelbare Beobachtungen und Inaugenscheinnahmen |
| Mitnahme von Vorgängen nach Hause; Vermeidung der Einsichtnahme, Zurückhalten von Vorgängen, mangelnde Transparenz, Abschirmung bestimmter Aufgabenbereiche | Unmittelbare Beobachtungen, Gespräche mit Beschäftigten im Arbeitsbereich, seitens der PKI zunächst insbesondere mit Gesprächspartnern <u>mit</u> Führungsaufgaben, einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen |
| Bearbeitung bestimmter Vorgänge durch Führungskräfte ohne Einbindung des Sachbearbeiters | Seitens der PKI Gespräche mit Beschäftigten des Arbeitsbereiches (zunächst insbesondere Gesprächspartner <u>ohne</u> Führungsaufgaben), allgemein: Einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen |
| Präsenz in der Dienststelle zu ungewöhnlichen Zeiten ohne nachvollziehbaren dienstlichen Anlass, Unabkömmlichkeit, Verzicht auf Urlaub, Anwesenheit bei Krankheit, freiwillige und nicht erklärbare Überstunden | Unmittelbare Beobachtungen, generelle Unterlagen (Urlaubs- und Krankheitsdaten, Zeiterfassungsdaten etc.), Gespräche mit Beschäftigten des Arbeitsbereiches |
| Häufiger privater Umgang mit Unternehmern/Bietern; häufige Teilnahme an „Arbeitsessen“, häufige Dienstreisen zu Firmen | Unmittelbare Beobachtungen incl. Pressenotizen etc., Gespräche mit Beschäftigten des Arbeitsbereiches, generelle Unterlagen (zu Dienstreisen, Erstattung von Auslagen aus Haushaltsmitteln etc.) |
| Oberflächliche Vorgangsbearbeitung, unterschiedliche Vorgangsbewertung | Für Vorgesetzte: Unmittelbare Beobachtungen, allgemein: Einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, für PKI zusätzlich Gespräche insbesondere mit Vorgesetzten des Arbeitsbereiches |
| Aufwändige „Werbegeschenke“, häufige Werbegeschenke | Unmittelbare Beobachtungen und Inaugenscheinnahmen am Arbeitsplatz, Gespräche mit Beschäftigten des Arbeitsbereiches (auch zum Umgang mit den Vorteilen) |
| Ausbleiben von Beschwerden, wo sie sonst üblich sind | generelle Unterlagen (Widerspruchs-, Beschwerdestatistiken etc.), Gespräche mit Beschäftigten des Arbeitsbereiches |
| Nebentätigkeiten für Unternehmen, die gleichzeitig Kunden sind (z. B. „Beratervertrag“ mit Bieterfirma), Nebentätigkeit ohne Genehmigung oder Anzeige | Unmittelbare einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen (Personalakte), Gespräche mit Beschäftigten des Arbeitsbereiches, unmittelbare Inaugenscheinnahmen (z. B. Internetrecherchen etc.) |
| Plötzliches Interesse für ein anderes Ressort ohne zuständig zu sein | Gespräche mit Beschäftigten des Arbeitsbereiches sowie aus anderen Bereichen, z. B. Schnittstellenbereichen |
| Unzureichende Information der Vorgesetzten | Für Vorgesetzte: Unmittelbare Beobachtung, allgemein: Einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, für die PKI: Gespräche mit Vorgesetzten |
| Auffallend kurze Bearbeitungszeiten, auffällig divergierende Bearbeitungszeiten von Vorgängen | Für Vorgesetzte: Unmittelbare Beobachtung, allgemein: Einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, generelle Unterlagen (z. B. Statistik zu Bearbeitungszeiten) |
| Dienstliche Posteingänge über die persönliche Schiene | Für Vorgesetzte: Unmittelbare Beobachtung, allgemein: Einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen |
| Häufige Vorsprachen bestimmter Unternehmer oder anderer dienstlicher Kontaktpersonen am Arbeitsplatz | Für Vorgesetzte: Unmittelbare Beobachtung, allgemein: Gespräche mit Beschäftigten des Arbeitsbereiches |
| Fehlende Dokumentation von Entscheidungsgründungen | Einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, für die PKI: Gespräche mit Vorgesetzten |
| Abweichung des tatsächlichen Vorgangsablaufes von der Dokumentation | Für Vorgesetzte: Unmittelbare Beobachtung, allgemein: Einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, unmittelbare Inaugenscheinnahmen |
| Plumpe Vertraulichkeiten im Umgang bei Außenkontakten | Für Vorgesetzte: Unmittelbare Beobachtung, allgemein: Gespräche mit Beschäftigten des Arbeitsbereiches |
| Prahlern mit Kontakten im dienstlichen und privaten Bereich | Für Vorgesetzte: Unmittelbare Beobachtung, allgemein: Gespräche mit Beschäftigten des Arbeitsbereiches |

Alarmindikatoren und Erkenntnisquellen (für ein erstes Erkennen des Vorliegens) sind:

| Indikator | Erkenntnisquellen |
|--|--|
| Eine unerklärliche Veränderung von Auftrags- | Einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, generelle Unter- |

| | |
|--|---|
| summen | lagen (ADV-Daten, Vergabedatei) |
| Ungerechtfertigte Abschlagszahlungen | Einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen |
| Auffallende Abweichungen von der Angebotssumme | Einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, generelle Unterlagen (ADV-Daten, Vergabedatei) |
| Vermeidung von öffentlichen Ausschreibungen oder Einholung von Vergleichsangeboten | Einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, generelle Unterlagen (Vergabedatei, Statistiken), Gespräche mit Beschäftigten des Arbeitsbereiches |
| Leistungsabnahme, -abrechnung vor Fertigstellung | Einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen |
| Häufige Nachbesserungen und „Rechenfehler“ in Angebotsunterlagen | Einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen |
| Fehlende Angebotsvielfalt | Einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, generelle Unterlagen (Vergabedatei, Statistiken) |
| Auftrag, einen Vorgang „zustimmend zu bearbeiten“ | Für die PKI: Gespräche mit Beschäftigten des Arbeitsbereiches (zunächst insbesondere Gesprächspartner <u>ohne</u> Führungsaufgaben) |
| Vernachlässigung oder Überstrapazierung des Rechts | Einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, gfs. Gespräche mit Beschäftigten des Arbeitsbereiches |
| Fürsprache und wiederholte Bevorzugung bestimmter Unternehmer (Antragsteller, Bieter etc.; „Hoflieferantentum“) | Gespräche mit Beschäftigten des Arbeitsbereiches, generelle Unterlagen (Vergabedatei, Statistiken) |
| Aufgabenkonzentration auf eine Person (auf eigenen Wunsch) | Generelle Unterlagen (zur Organisation), Gespräche mit Beschäftigten des Arbeitsbereiches, unmittelbare Beobachtung |
| Fehlender Eingangsstempel im Behörden Schriftverkehr | Einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen |
| Auffallend entgegenkommende Behandlung durch / von sowie Nachgiebigkeit bei Verhandlungen mit Kunden | Gespräche mit Beschäftigten des Arbeitsbereiches, einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, für Vorgesetzte: Unmittelbare Beobachtung |
| Verweigerungshaltung bei Umsetzungen; Verzicht auf Beförderung, wenn mit Umsetzung verbunden | Gespräche mit Beschäftigten des Arbeitsbereiches (zunächst insbesondere Gesprächspartner <u>mit</u> Führungsaufgaben), generelle Unterlagen (Ansatz: Personalrotation) |
| Unerklärliches Eintreten für einen bestimmten Bieter oder ein Projekt | Gespräche mit Beschäftigten des Arbeitsbereiches, gfs. einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, für Vorgesetzte: Unmittelbare Beobachtung |
| Inanspruchnahme von betrieblichen Einrichtungen, Freizeitanlagen, Ferienwohnungen von Auftragnehmern, Antragstellern oder Bietern, privater Besuch von deren Veranstaltungen | Gespräche mit Beschäftigten des Arbeitsbereiches, gfs. einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, für Vorgesetzte: Abschlägig beschiedene Anträge auf dienstliche Genehmigung des Besuches von Veranstaltungen |
| Missbrauch von Ermessensspielräumen | Einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, gfs. Gespräche mit Beschäftigten des Arbeitsbereiches, gfs. generelle Unterlagen (Statistiken zu Widerspruchsentscheidungen, gerichtlichen Entscheidungen etc.) |
| Behinderung der Prüfung durch nicht rechtzeitige, unter Zeitdruck übergebene Vorlage von prüfungspflichtigen Vorgängen | Einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, Gespräche mit Beschäftigten (z. B. auch Vergabeprüfer), unmittelbare Beobachtung |
| Ungewöhnliche Entscheidungen ohne nachvollziehbare Begründung | Einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, gfs. Gespräche mit Beschäftigten des Arbeitsbereiches |
| Vorsprache der Kunden nur dann, wenn ihr „Ansprechpartner“ anwesend ist | Für Vorgesetzte und Beschäftigte des Arbeitsbereiches: Unmittelbare Beobachtung, für Vorgesetzte und PKI: Gespräche mit Beschäftigten ohne Führungsaufgaben im Arbeitsbereich |
| Weitergabe von internen Informationen | Einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, Gespräche mit Beschäftigten des Arbeitsbereiches |
| Abwegige Bieterauswahl bei beschränkten Ausschreibungen und Preisabfragen bei freihändigen Vergaben (z. B. bedarfsfremd arbeitende Firmen, nur als Subunternehmen auftretende Firmen etc.) | Einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, generelle Unterlagen (ADV-Daten, Vergabedatei), unmittelbare Inaugenscheinnahmen (z. B. Internetrecherchen etc.), Gespräche mit Beschäftigten im Arbeitsbereich |

Zur Ermittlung bzw. Verifizierung von Korruptionsindikatoren ist ein strukturiertes Vorgehen angezeigt. Den größten Erfolg verspricht dabei die Prüfung unter Nutzung mehrerer Erkenntnisquellen. Die sich aus konzeptionell verschiedenen Prüfungsschritten und -handlungen ergebenden Erkenntnisse erlauben dann besonders gesicherte und umfassende Aussagen, wenn sie sich jeweils ergänzen bzw. zu einer Betrachtung aus unterschiedlichen Blickrichtungen führen.

Beispiel zum methodischen Vorgehen (Indikator: Unerklärliche Veränderung von Auftragssummen):

Ein Bauleiter nimmt in die Leistungsbeschreibung für eine öffentlich ausgeschriebene Maßnahme in verschiedenen wichtigen Positionen Arbeiten auf, die nicht zur Ausführung gelangen

müssen. Einem Unternehmer, mit dem er zusammenarbeitet, gibt er die Positionen zur Kenntnis. Dieser berücksichtigt in diesen Positionen einen besonders niedrigen „Spekulationspreis“, die unwissende Konkurrenz setzt realistische Preise ein. Das mit manipulativem Hintergrund entstandene Angebot erhält als das wirtschaftlichste im vergaberechtlichen Sinn den Zuschlag. Das nachfolgend beschriebene beispielhafte Vorgehen ist geeignet, um den Korruptionsindikator „unerklärliche Veränderung von Auftragssummen“ zu ermitteln:

1. Stufe:

Generelle Auswertung einer Vergabedatei mit dem gewählten Suchinteresse, zunächst allgemein und dann mit Bezug auf bestimmte Beschäftigte bzw. die Beziehung zwischen bestimmten Beschäftigten und bestimmten Auftragnehmern.

2. Stufe:

Prüfung selektierter auffälliger Vergabevorgänge (Vergabeakten). Wenn die Zweifel ausgeräumt werden können, endet die Prüfung hier. Andernfalls schließt sich die 3. Stufe an.

3. Stufe:

Unmittelbare Inaugenscheinnahme vor Ort: Sie erlaubt die Feststellung aller sichtbaren Abweichungen insbesondere zwischen Planung und Ausführung. Die Abweichung eines tatsächlichen Vorgangsablaufes von der Dokumentation ist dabei ein weiterer Korruptionsindikator. Die Feststellung von nicht dokumentierten Abweichungen zeigt eine Unregelmäßigkeit an, deren Natur (auf die Bauausführung bezogene Gründe, Vergabegründe, fehlerhafte Dokumentation, Korruption etc.) es zu ermitteln gilt. Sie erhärtet ggf. die Anhaltspunkte auf das Vorliegen eines Korruptionshintergrundes.

4. Stufe:

Im unmittelbaren Kontakt mit insbesondere zunächst Vorgesetzten des Bauleiters kann eine weitere mündliche Sachaufklärung angestrebt werden. Ein Kontakt mit dem Bauleiter kann nur dann in Betracht kommen, wenn dies nicht zu einer Beeinträchtigung einer möglichen Strafverfolgung führen kann.

Nach dem Abschluss der Prüfung liegt ggf. nicht mehr nur ein einfacher Korruptionsindikator vor, vielmehr sind manifeste Anhaltspunkte gegeben, die eine Entscheidung zum weiteren Vorgehen auslösen müssen.

Die folgende Grafik veranschaulicht das methodische Vorgehen im behandelten Einzelfall:

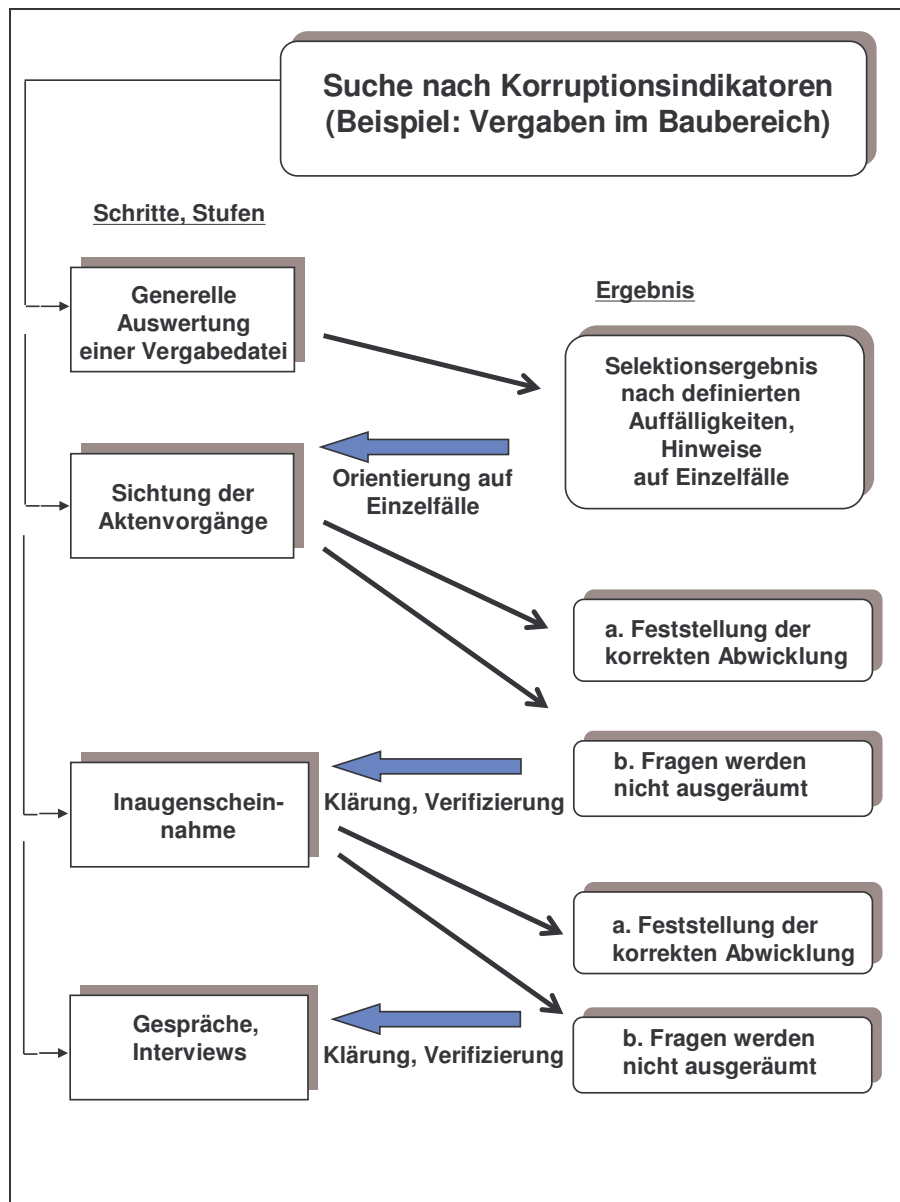


Abbildung 6: Methodisches Vorgehen im Einzelfall (Beispiel)

7. Zusammenarbeit mit anderen Stellen

Anzuraten ist die Zusammenarbeit mit folgenden anderen Stellen:

- Städte/Gemeinden/Kreise, Kommunale Spitzenverbände, Wirtschaft und Handwerk,
- Strafverfolgungsbehörden.

Der Bedarf auf eine qualifizierte Zusammenarbeit mit anderen Städten, Gemeinden und Kreisen besteht sowohl hinsichtlich der Umsetzung präventiver Maßnahmen (z. B. über einen festen Arbeitskreis) als auch in Form einer gegenseitigen Unterstützung bei der Aufklärungsarbeit im Rahmen der Amtshilfe, häufig in Bezug auf benachbarte kommunale Dienststellen. Bestimmte eigene Feststellungen, z. B. auffällige Bieterkreise oder Ungereimtheiten im Verhältnis von Beschäftigten und Unternehmen, können über die Erweiterung der Erkenntnisbasis besser hinterfragt bzw. verifiziert werden.

Ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch mit dem Handwerk und der Wirtschaft sorgt für einen Informationsfluss in jeweils beide Richtungen. Er hilft dabei, auf das Verhalten Beteiligter einzuwirken. Indem beispielsweise die Vertreter einer Handwerkskammer die ausführliche Informa-

tion über die Einrichtung einer Vergabedatei an das Handwerk weitergeben, wird eine in einem Betrieb eventuell vorhandene Korruptionsmotivation aufgegeben.

Die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden dient

1. der Qualifizierung der Korruptionsprävention, insbesondere durch eine verbesserte Einbindung der Strafverfolgungserkenntnisse in Präventivkonzepte und Einzelmaßnahmen,
2. der Unterstützung bei der Behandlung von Verdachtsmomenten.
Die Grenze des informellen Austausches wird vom Legalitätsprinzip gezogen.
3. der Qualifizierung der Kontrolle durch eine verbesserte Einbindung der Strafverfolgungserkenntnisse und der Möglichkeit gezielter Prüfungsmaßnahmen.

Kommunaler Kontaktpartner sollte der Antikorruptionsbeauftragte oder, wenn ein solcher nicht vorhanden ist, ein Beschäftigter der Antikorruptionsstelle bzw. der Rechnungsprüfung sein. Auf jeden Fall sollten diesem unmittelbare interne Zutritts- und Zugriffsrechte eingeräumt sein. Diese Maßgaben begründen sich auch mit den Erwartungen der Strafverfolgungsbehörden an die Kontaktstelle.

Von besonderer Bedeutung ist die Zusammenarbeit auch hinsichtlich der Verdachtsgewinnung und Verdachtsverstärkung wie auch zur Ausräumung von Verdachtsmomenten im frühen Verfahrensstadium sowie einhergehend zur Vermeidung strafprozessualer Maßnahmen.

8. Literaturhinweis

„Kommunale Korruptionsbekämpfung“ - Handbuch von Uwe Bekemann
Broschiert
Verlag: Deutscher Gemeindeverlag Kohlhammer (September 2007)
ISBN: 978-3-555-01389-3
Preis: EUR 19,90