

Forschungsgruppe Digitalisierung und Arbeitswelt
Arbeitsberichte zum Management in der digitalisierten Verwaltung

Elmar Schmitz; Frank Hogrebe

ELEMENTE EINER KOMMUNALEN STRATEGIE ZUR VERMEIDUNG VON
KORRUPTION

ARBEITSBERICHT NR. 3/2024

HERAUSGEBER:IN

PROF. DR. FRANK HOGREBE

PROF. DR. ELMAR SCHMITZ

PROF. DR. MASCHA WILL-ZOCHOLL

ISSN 2751-3408

Schmitz, Elmar; Hogebe, Frank (2024): ELEMENTE EINER KOMMUNALEN STRATEGIE ZUR VERMEIDUNG VON KORRUPTION. In: Arbeitsberichte zum Management in der digitalisierten Verwaltung (ISSN 2751-3408), 2024-3. Forschungsgruppe Digitalisierung und Arbeitswelt, Wiesbaden.

Wiesbaden, April 2024

© Hogebe, Frank; Schmitz, Elmar; Will-Zocholl, Mascha. Das Werk wird durch das Urheberrecht und/oder einschlägige Gesetze geschützt. Jede Nutzung, die durch diese Lizenz oder Urheberrecht nicht ausdrücklich gestattet ist, ist untersagt. Dieses Werk ist unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ „Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 3.0 Unported“ zugänglich. Um eine Kopie dieser Lizenz einzusehen, konsultieren Sie <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de> oder wenden Sie sich brieflich an Creative Commons, 444 Castro Street, Suite 900, Mountain View, California, 94041, USA.

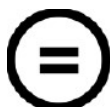
Sie dürfen das Werk bzw. den Inhalt vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen zu den folgenden Bedingungen:



Namensnennung Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen.



Keine kommerzielle Nutzung Dieses Werk bzw. dieser Inhalt darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.



Keine Bearbeitung Dieses Werk bzw. dieser Inhalt darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Herausgegeben von: Hogebe, Frank, Schmitz, Elmar; Will-Zocholl, Mascha
Die Herausgebenden sind alle Professor:innen an der Hessischen Hochschule für Öffentliches Management und Sicherheit (HöMS), Schönbergstraße 100, 65199 Wiesbaden.

ISSN: 2751-3408

Download: <http://digitale-verwaltung.com/Berichte/>

Inhaltsverzeichnis

Abstract.....	4
1. Forschungsgegenstand und Fokus der Forschungsarbeit.....	4
1.1. Gegenstand der Forschung	4
1.2. Fokus der Forschungsarbeit	5
2. Vorgehensweise und Struktur der Forschungsarbeit	6
2.1. Forschungsarbeit und Vorgehen	6
2.2. Strukturierung des Forschungsvorhabens.....	6
3. Umsetzung des Forschungsvorhabens	7
3.1. Schäden durch Korruption	7
3.2. Was ist Korruption?	8
3.3. Rechtsgrundlagen der betrieblichen Antikorruptionsarbeit im öffentlichen Dienst	11
3.4. Maßnahmen und Instrumente der betrieblichen Antikorruptionsarbeit in der Literatur.....	13
3.5. Elemente einer kommunalen Strategie zur betrieblichen Antikorruptionsarbeit	21
4. Zusammenfassung der Ergebnisse und Fazit.....	26
5. Literaturverzeichnis.....	26

Abstract

Der vorliegende Arbeitsbericht beschäftigt sich mit der Notwendigkeit öffentlicher Einheiten, jeglichen Anschein von korruptem Verhalten öffentlich Bediensteter zu vermeiden. Hierzu wird das Korruptionsphänomen dargestellt, die rechtlichen Grundlagen der Korruptionsprävention erarbeitet und die unterschiedlichen Maßnahmen und Instrumente im Rahmen einer Präventionsstrategie analysiert. Es wird untersucht, in welcher Art und Weise verschiedene Elemente einer derartigen Strategie geeignet sind, Eingang zu finden in ein Handlungskonzept öffentlicher Verwaltungseinheiten und hier insbesondere von Kommunen zur Vermeidung von korrupten Handlungen.

1. Forschungsgegenstand und Fokus der Forschungsarbeit

1.1. Gegenstand der Forschung

Typischerweise wird die Korruptionsthematik in wirtschaftlich unterentwickelten Staaten verortet. Dies ist allerdings eine unzutreffende Sichtweise. Korruptionsskandale wie 2006 bei Siemens oder 2009 bei MAN zeigen, dass auch in Deutschland im Unternehmenssektor eine Neigung besteht, durch korrupte Handlungen Vorteile gegenüber Mitwettbewerbern zu realisieren. Gleiches gilt für verbandsähnliche Organisationen. So wurden zahlreiche FIFA-Mitglieder mehrmals zumindest auffällig im Rahmen eines Vergabeverfahrens zur Weltmeisterschaft, so auch Deutschland beim „Sommermärchen“ 2006.

Dass auch der öffentliche Bereich in Deutschland nicht vor Korruption geschützt ist, offenbaren die immer wieder bekanntwerdenden Untersuchungen und Verurteilungen in diesem Bereich. Insbesondere die Gebiete Auftragsvergabe, Materialeinkäufe und Vorteilsgewährungen wie z.B. die Erteilung von Baugenehmigungen, sind einer erhöhten Gefahr ausgesetzt, Angriffsfläche für korrupte Handlungen zu werden.

Deutschland zählt international gemäß des internationalen Korruptionsrankings von Transparency International sicherlich zu den erfolgreicheren Ländern in der Korruptionsbekämpfung. In den letzten Jahren war Deutschland immer auf mittleren Positionen in der TOP20 des internationalen Korruptionsrankings zu finden. Obwohl Deutschland somit zu den Ländern zählt, in denen Korruption in Politik und Verwaltung eher in geringem Ausmaß wahrgenommen wird, ist es dennoch in den letzten Jahren nicht gelungen, auf die weltweiten Toppositionen im Ranking vorzurücken.

Korruptionsbekämpfung und Korruptionsprävention weisen einen hohen Nutzen für die Gesellschaft auf. Gerade für öffentliche Einheiten stellt Korruption ein besonderes Problem dar, da hierdurch das Vertrauen in die Integrität und Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung und damit auch des Staates untergraben wird. Als Folge des Ansehensverlustes ist mit einer abnehmenden Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen zu rechnen, was letztendlich zu einer Destabilisierung des Staates beiträgt. Eine Abkehr der Orientierung von Verwaltungshandeln an geltendem Recht unter Realisierung privater Vorteile, höhlen das

Demokratieprinzip, den Gleichbehandlungsgrundsatz und das Rechtsstaatsprinzip aus. Vetternwirtschaft und Macht-missbrauch tragen dazu bei, dass die Bevölkerung das Staatssystem in Frage stellt, was letztendlich eine Gefahr für die demokratische Grundordnung darstellt.

1.2. Fokus der Forschungsarbeit

Diesem Forschungsvorhaben liegt die These zugrunde, dass ein strukturiertes Handlungskonzept zur Korruptionsprävention und -bekämpfung für die öffentlichen Verwaltungen einen wesentlichen Beitrag leisten kann, die demokratische Grundordnung abzusichern. Dies verdeutlicht auch die besondere Wichtigkeit dieses Forschungsprojektes.

Erste Ergebnisse eines Forschungsprojektes aus 2020 legen den Schluss nahe, dass nur ein begrenztes Wissen und damit auch nur eine begrenzte Sensibilität zum Thema Korruption und Korruptionsprävention bei den befragten Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung vorhanden ist. Umso deutlicher wird somit die Notwendigkeit, ein mehrsäuliges Handlungskonzept für die Kommunen zu entwickeln, das neben Kontrollmechanismen auch die konsequente Schulung und Sensibilisierung von Mitarbeitenden enthält.

Dass dieses Themengebiet einer fortlaufenden Weiterentwicklung bedarf, zeigen die sich ändernden rechtlichen Rahmenbedingungen. So führt die Whistleblower-Richtlinie der EU von 2019 zu dem Erfordernis organisatorischer Anpassungen in den öffentlichen Verwaltungen. Ebenso führen Vorgaben des Landes Hessen zur Risikoanalyse und -bewertung in den öffentlichen Einheiten zu veränderten Abläufen im Rahmen der Korruptionsprävention. In der kommunalen Praxis zeigen sich große Unterschiede in der Organisation der Korruptionsprävention und -bekämpfung. Angesichts der hohen thematischen Relevanz dieser Bereiche für die öffentlichen Verwaltungen und für die Stabilität des Staates wird diese Forschungsinitiative hier ergriffen.

Die Ergebnisse sind direkt in der kommunalen Verwaltungspraxis, in der Weiterbildung und in der hochschulischen Lehre verwertbar. Sie dienen der Impulsgebung und können zur Reflexion vorhandener Konzepte genutzt werden.

Für die Weiterentwicklung in der Lehre bieten sich Potenziale aus dem angestrebten Forschungsvorhaben:

- Zur Aktualisierung und fachlichen Weiterentwicklung des Lehrangebotes, indem gezielt Impulse zur Fortentwicklung der einschlägigen Curricula gegeben werden.
- Durch Realisierung eines besonderen Praxisbezugs in der Lehre, indem Erkenntnisse aus diesem Forschungsvorhaben gezielt genutzt werden, um für die Notwendigkeit der betrieblichen Korruptionsprävention und -bekämpfung zu sensibilisieren und Wege aufzuzeigen, wie betriebliche Maßnahmen zu diesem Themenkreis ausgestaltet werden können.

Die Erkenntnisse aus diesem Forschungsvorhaben sind Bestandteil des hochschulischen Theorie-Praxistransfers. Sie adressieren sowohl die Führungs- und Sachbearbeiterebene in der

öffentlichen Verwaltung als auch aktuell Studierende und Lehrende an den Hochschulen des öffentlichen Dienstes sowie an Hochschulen mit Studiengängen zum Public Management.

2. Vorgehensweise und Struktur der Forschungsarbeit

2.1. Forschungsarbeit und Vorgehen

Das Forschungsvorhaben wird geleitet von drei wissenschaftlichen Fragestellungen, zu denen zunächst insbesondere durch Literaturrecherchen Erkenntnisse zum Forschungsobjekt gewonnen werden sollen. Darauf basierend soll ein Handlungskonzept zur Korruptionsprävention und -bekämpfung für die kommunale Praxis entwickelt werden:

- Frage 1: Welche Ansätze zur Korruptionsprävention und -bekämpfung werden in der Literatur diskutiert?
- Frage 2: Welche Elemente eines Handlungskonzeptes zur Korruptionsprävention und -bekämpfung sind exemplarisch in der kommunalen Praxis vorfindbar?
- Frage 3: Wie könnte ein Handlungskonzept zur Korruptionsprävention und -bekämpfung für die kommunale Praxis aufgebaut sein?

Zur Bearbeitung dieses Forschungsvorhabens haben sich die zwei Hochschullehrkräfte, Prof. Dr. Elmar Schmitz und Prof. Dr. Frank Högbe, bewusst zusammengefunden, da durch den verstärkten Lehreinsatz von Prof. Dr. Elmar Schmitz im Bachelorstudiengang Public Administration und den korrespondierend verstärkten Lehreinsatz von Prof. Dr. Frank Högbe im Masterstudiengang Public Management sowohl Einsteiger in der öffentlichen Verwaltung mit eher kürzerer praktischer Verwaltungserfahrung als auch Studierende mit in der Regel mindestens fünfjähriger Berufserfahrung in konzeptionelle Diskussionen und kritische Analysen eingebunden und damit Bestandteil des Forschungsdesigns werden können. Im Weiteren war Prof. Dr. Elmar Schmitz langjähriger Ansprechpartner für Korruptionsprävention an der Hessischen Hochschule für Polizei und Verwaltung sowie der Nachfolgeorganisation Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit.

2.2. Strukturierung des Forschungsvorhabens

Hintergrund dieses Forschungsvorhabens waren drei vorherige Forschungsprojekte, die sich einerseits mit dem Kenntnisstand von Nachwuchskräften im öffentlichen Dienst zu den Themenkreisen „Korruption“ und „Korruptionsbekämpfung“ und andererseits mit den Möglichkeiten der öffentlichen Arbeitgeber, das Handeln ihres Personals im Sinne der Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung zu sensibilisieren, beschäftigten. Beide Forschungsprojekte zeigten die Notwendigkeit auf, dass sich öffentliche Arbeitgeber intensiver und

systematischer mit den verschiedenen Maßnahmen und Instrumenten zur Korruptionsprävention befassen.

Vor diesem Hintergrund begann dieses Forschungsvorhaben mit einer umfassenden Analyse und Aufbereitung der Literatur. Unter Abwägung verschiedener Definitionsansätze für den Korruptionsbegriff wurde eine für den öffentlichen Dienst sinnvolle definitorische Herangehensweise herausgearbeitet.

Im nächsten Schritt wurde recherchiert, welche rechtlichen Grundlagen für die kommunale Präventionsarbeit zur Bekämpfung von Korruption vorhanden sind. Angesichts der zum einen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Schäden, die Korruption hervorruft, und der zum anderen rechtlichen Erfordernisse stellte sich die Frage, wie eine Kommune erfolgreiche Korruptionsprävention betreiben kann. Um diese Frage beantworten zu können, wurde zunächst erarbeitet, welche betrieblichen Instrumente und Maßnahmen grundsätzlich geeignet sind, Korruptionsprävention zu betreiben. Danach wurde mit Bezug auf die kommunale Arbeit analysiert, wie aus der Vielzahl der Instrumente und Maßnahmen ein in sich schlüssiges Konzept der Kommunen zur Vorbeugung und damit schließlich auch zur Bekämpfung von Korruption gestaltet sein sollte.

Das Projekt war auf zwölf Monate angelegt. Die Forschungsergebnisse wurden in einem Forschungsbericht aufbereitet, der neben den Recherche- und Untersuchungsergebnissen auch weitergehende Forschungserkenntnisse enthält. Wesentliche Inhalte aus diesem Vorhaben sollen zum Kompetenzaufbau im Bereich der Korruptionsprävention und -bekämpfung im kommunalen Sektor genutzt werden können.

3. Umsetzung des Forschungsvorhabens

3.1. Schäden durch Korruption

Lange Zeit wurde in der Öffentlichkeit davon ausgegangen, dass Korruption einerseits vor allem ein Problem eher wirtschaftlich unterentwickelter Staaten und dass sie andererseits in der Privatwirtschaft zu verordnen sei.¹ Allerdings fielen auch schon in der Vergangenheit in der Bundesrepublik Deutschland immer wieder größere Korruptionsverdachtsfälle gerade auch im öffentlichen Bereich auf. So erregte der Fall des Frankfurter Oberbürgermeisters Peter Feldmann Aufsehen. Feldmann wurde vom Landgericht Frankfurt am Main Ende 2022 (mit Rechtskraft von November 2023) wegen Vorteilsannahme verurteilt, da er im Gegenzug für eine zukünftige Bevorteilungszusage Spendengelder der AWO für den

¹ Besondere Aufmerksamkeit erregten dabei zum Beispiel der im Jahr 2006 bekanntgewordene Korruptionsfall bei Siemens oder der im Jahr 2009 bekanntgewordene Fall des Lkw Herstellers MAN, bei denen es jeweils um die Gewinnung von Aufträgen ging. Auch die Korruptionsermittlungen im Umfeld der Vergabe der FIFA Fußball WM 2006, 2010, 2018 und 2022 enthüllten zahlreiche fragwürdige Finanzierungspraktiken der beteiligten Akteure. Vgl. Spiegel (2020): <https://www.spiegel.de/sport/fussball/fifa-wm-2010-2018-und-2022-laut-us-justiz-gekauft-a-0f9ade23-7c45-4301-8491-f5109289b47a>, 07.04.2020, Abruf: 15.02.2024. Vgl. Dahlkamp, Jürgen; Latsch, Gunther (2020): Diese Dokumente untermauern den Korruptionsverdacht, Spiegel Online, <https://www.spiegel.de/sport/fussball/sommermaerchen-skandal-das-sind-die-dokumente-die-den-korruptionsverdacht-untermauern-a-dddd82f5-0050-46f0-9b52-e42fab3b42a1>, Abruf 29.11.2023.

Oberbürgermeisterwahlkampf im Jahr 2018 in Frankfurt am Main erhalten haben soll.²

Auch schon davor ist es in der bundesdeutschen Geschichte immer wieder zu größeren Korruptionsskandalen unter Beteiligung deutscher Politiker gekommen. Von 1987 bis 1990 ermittelte die Staatsanwaltschaft Frankfurt beispielsweise wegen des Verdachts der Bestechlichkeit gegen mehr als 300 städtische Bedienstete in verschiedenen Ämtern der Stadtverwaltung Frankfurt. So soll allein ein Abteilungsleiter des Garten- und Friedhofsamtes im Rahmen von Auftragsvergabeverfahren mit mehr als 750.000 Deutsche Mark bestochen worden sein. 1999 wurde in Köln im Rahmen der Auftragsvergabe für eine 820 Mio. DM Restmüllverbrennungsanlage ein Korruptionsnetzwerk bekannt, an dem ein Kölner Müllunternehmer, der Geschäftsführer eines Anlagenbauunternehmens, der Leiter des städtischen Hauptamtes und etliche Kölner Stadtpolitiker beteiligt gewesen sein und in dem illegale Zahlungen in Höhe von rund 30 Mio. DM geleistet worden sein sollen.³

Korruption ist im öffentlichen Bereich ein besonders gravierendes Problem, denn sie untergräbt das Vertrauen der Bevölkerung und der Wirtschaft in die Integrität und Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung. Dadurch sinkt das Ansehen des öffentlichen Sektors, was sich in einer abnehmenden Akzeptanz von Verwaltungshandeln und -entscheidungen manifestiert. Durch Korruption werden Rechtsstaatsprinzip, der Gleichbehandlungsgrundsatz und das Demokratieprinzip verletzt.

Die Wahrnehmung von Machtmissbrauch und Vetternwirtschaft durch öffentliche Amtsträger entfremdet die Bevölkerung vom Staat und gefährdet damit in erheblichem Maße die demokratische Grundordnung. Je näher der Bürger in Kontakt tritt mit staatlichen Bereichen, umso größer ist der Schaden, der durch die Wahrnehmung korrupter Handlungen ausgelöst wird.

So stellen gerade die Kommunalverwaltungen einen hochsensiblen Bereich dar, da diese ein wiederkehrendes regelmäßiges Erlebnisumfeld der Bürger bilden. Diese Bedeutung der Kommunalverwaltungen macht es erforderlich, sich mit Bezug auf diese öffentlichen Einheiten intensiv mit den Möglichkeiten der Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung auseinanderzusetzen und konkrete Handlungsempfehlungen zu erarbeiten, die es den Kommunen erleichtern, erfolgreich gegen das Korruptionsphänomen in ihren Organisationseinheiten vorzugehen.

3.2. Was ist Korruption?

Der Begriff Korruption geht auf das lateinische Verb „corrumpere“ zurück, was verführen, bestechen und auch schlecht werden bedeutet. Bei Sichtung verschiedener Literaturquellen wird deutlich, dass es bis heute keine einheitliche international anerkannte Definition des Korruptionsbegriffs gibt. Vielmehr gibt es verschiedene Begriffsdefinitionen, je nachdem aus Sicht welcher Wissenschaftsdisziplin oder welches Lebenskontextes die Begrifflichkeit betrachtet

² Vgl. Hessenschau (2022): Frankfurter Ex-Oberbürgermeister prüft Revision. Peter Feldmann im AWO-Korruptionsprozess zu Geldstrafe verurteilt, <https://www.hessenschau.de/panorama/awo-korruptionsprozess-peter-feldmann-in-frankfurt-zu-geldstrafe-verurteilt-v9,feldmann-awo-urteil-100.html>, 23.12.2022, Abruf: 15.02.2024.

³ Vgl. Welt (2004): Der Kölner Müll-Skandal, <https://www.welt.de/politik/article313538/Der-Koelner-Muell-Skandal.html>, 13.05.2004, Abruf: 20.11.2023.

wird. Welche Handlungen als illegitim oder illegal und somit als Korruption angesehen werden, kann zudem von Kultur zu Kultur stark variieren.

Im Volksmund wird Korruption oftmals mit dem Wort Bestechlichkeit verbunden. Die Bedeutung des Korruptionsbegriffs kann hiermit allerdings nicht erschöpfend umrissen werden. Die in den verschiedenen Betrachtungsweisen zum Korruptionsbegriff formulierten Definitionen reichen von der Ausformulierung einzelner Straftatbestände bis hin zu ethisch-moralischen Verfehlungen hin, die einen Verstoß gegen soziale Normen begründen. So finden sich weder im Strafgesetzbuch (StGB) noch in strafrechtlichen Nebengesetzen⁴ umfassende Legaldefinitionen des Korruptionsbegriffes. Vielmehr sind in den Gesetzen Einzelparagraphen zu finden, anhand derer die Strafbarkeit konkreter Handlungen, die in den Korruptionskontext gestellt werden können, identifizierbar sind.

Unter den juristischen Korruptionsbegriff fallen demnach Handlungen, die einen Verstoß gegen rechtliche Normen darstellen. Am 13. August 1997 wurde das Gesetz zur Bekämpfung von Korruption beschlossen und am 26. November 2015 geändert. Im strafrechtlichen Sinne fallen demnach folgende Delikte unter den Begriff der Korruption:

- § 108b StGB Wählerbestechung
- § 108e StGB Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern
- § 298 StGB Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen
- § 299 StGB Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr
- § 299a StGB Bestechlichkeit im Gesundheitswesen
- § 299b StGB Bestechung im Gesundheitswesen
- § 300 StGB Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr und im Gesundheitswesen
- § 331 StGB Vorteilsannahme
- § 332 StGB Bestechlichkeit
- § 333 StGB Vorteilsgewährung
- § 334 StGB Bestechung
- § 335 StGB Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung
- § 335a StGB Ausländische und internationale Bedienstete

Hinsichtlich Korruption in der öffentlichen Verwaltung sind insbesondere die §§ 331 ff. StGB relevant. Diese Paragraphen befinden sich im 30. Abschnitt des StGB und werden mit

⁴ Als Beispiel ist hier die Abgabenordnung den Ausführungen des § 370 zur Steuerhinterziehung oder das Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen mit den Ausführungen des § 23 zur Verletzung von Geschäftsgeheimnissen zu nennen.

Straftaten im Amt umschrieben. Dieser Abschnitt enthält die Regelungen für Delikte von Amtsträgern und Personen, die im öffentlichen Dienst verpflichtet sind. Nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB ist Amtsträger, wer nach deutschem Recht Beamter oder Richter ist, in einem sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis steht oder sonst dazu bestellt ist, bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle oder in deren Auftrag Aufgaben der öffentlichen Verwaltung unbeschadet der zur Aufgabenerfüllung gewählten Organisationsform wahrzunehmen. Die Begrifflichkeit „in einem sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis“ setzt ein Rechtsverhältnis zwischen dem Amtsinhaber und dem Staat voraus, durch das ein beamtenähnliches Dienst- oder Treueverhältnis begründet wird (z.B. Ministerinnen und Minister).

Die angeführten Festlegungen rechtlich relevanter Korruptionsformen stellen nur einen Teil des Alltagsverständnisses zum Korruptionsbegriff dar, da keine Begleittatbestände erfasst werden, die häufig mit Korruptionsdelikten verbunden sind. So wird beispielsweise nicht auf das sogenannte „Anfüttern“ eingegangen. Hiermit sind kleinere, im strafrechtlichen Sinne unbedeutende Zuwendungen gemeint, die Amtsträgern ohne unmittelbare Einforderung einer Gegenleistung gewährt werden. Sie zielen jedoch darauf ab, in Zukunft das Handeln des Zuwendungsempfängers gegenüber dem Zuwender positiv zu beeinflussen. Obwohl derartiges „Anfüttern“ ein Potenzial darstellt, die Wahrnehmung der Integrität der öffentlichen Verwaltung zu gefährden und damit vermieden werden muss, entsteht noch kein strafrechtlich relevanter Korruptionstatbestand.

In anderen Ansätzen zum Verständnis des Korruptionsbegriffes wird versucht, unmittelbare Definitionen der Begrifflichkeit zu liefern.

- So versteht Transparency International Korruption als „Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil“.
- Das Bundeskriminalamt definiert Korruption als "Missbrauch eines öffentlichen Amtes, einer Funktion in der Wirtschaft oder eines politischen Mandats zugunsten eines Anderen, auf dessen Veranlassung oder in Eigeninitiative, zur Erlangung eines Vorteils für sich oder einen Dritten, mit Eintritt oder in Erwartung des Eintritts eines Schadens oder Nachteils für die Allgemeinheit (in amtlicher oder politischer Funktion) oder für ein Unternehmen (betreffend Täter als Funktionsträger in der Wirtschaft)".⁵ Hierbei wird zwischen situativer und struktureller Korruption unterschieden. Während die strukturelle Korruption eine gezielte Planung im Rahmen längerfristig angelegter korrupter Netzwerke voraussetzt, entsteht situative Korruption als Ergebnis spontaner Willensentschlüsse und Handlungen, ohne dass gezielte Vorbereitungen stattgefunden haben. Kritisch anzumerken zu dieser Differenzierung ist sicherlich, dass eine klare Trennung der beiden Sachverhalte in der Praxis durchaus Probleme aufwirft. Diese Differenzierungsthematik dürfte jedoch eher eine besondere Relevanz für die Gerichtsbarkeit aufweisen, während für den öffentlichen Dienst zunächst einmal „nur“ von Bedeutung ist, jegliche Form der Korruption zu vermeiden bzw. ggf. zu identifizieren.
- Auch in den Sozialwissenschaften wird anerkannt, dass Korruption ein Gebilde von Machtmissbrauch darstellt, in dem exklusive Bevorteilungen für einzelne Individuen gewährt werden als Gegenleistung für eine individuelle Zuwendung. Die

⁵ Vgl. Bundeskriminalamt (o.J.): Korruption, https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/Korruption/korruption_node.html, Abruf: 06.04.2024.

Sozialwissenschaften sehen in der Korruption ein Phänomen der Normabweichung und sozialen Unordnung. Korruption wird hier als ein Normenverstoß gesehen, der rechtlich relevant sein kann, aber nicht muss. Vielmehr reicht auch ein Verstoß gegen die herrschende Sozialmoral. Die Sozialwissenschaften adressieren als Forschungsobjekt nicht so sehr die handelnden Akteure, sondern interessieren sich verstärkt für die sozialen Rahmenbedingungen, die einen Nährboden für korruptes Handeln schafft. Diesem Ansatz folgend ist dann auch erklärbar, warum in unterschiedlichen Ländern und in unterschiedlichen Epochen Korruption mal mehr und mal weniger akzeptiert wird.⁶

Unabhängig von der zugrunde gelegten Definition des Korruptionsbegriffes ist es jedoch weitestgehender Konsens, dass Korruption das Vertrauen der Bevölkerung in die Funktionsfähigkeit von Staaten schwächt und damit Auswirkungen auf individuelles Handeln auslöst, dass zu einer Schwächung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der gesellschaftlichen Stabilität führt. Vor diesem Hintergrund ist es von besonderer Bedeutung, dass die öffentliche Hand fortlaufende Anstrengungen unternimmt, jeglichen Anschein einer Empfänglichkeit für korrupte Handlungen zu vermeiden und durch geeignete Präventivmaßnahmen die Wahrscheinlichkeit von Korruptionsfällen im öffentlichen Dienst zu reduzieren.

Es ist zudem im Sinne der Korruptionsprävention geboten, eine eher weit gehaltene Definition des Korruptionsbegriffes für den öffentlichen Dienst zu wählen, da hierdurch bereits recht frühzeitig Handlungsnotwendigkeiten und Meldepflichten bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes ausgelöst werden können, die dazu beitragen, die Eintrittswahrscheinlichkeiten korrupter Handlungen zu reduzieren und das Ansehen des Staates in der Öffentlichkeit dadurch zu stärken. Dieser Linie folgt auch das Land Hessen. In der „Richtlinie zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung des Landes Hessen“ vom 18. November 2019 wird Korruption als „Missbrauch des anvertrauten Amtes zum eigenen Vorteil“ definiert. Des Weiteren wird in dieser Richtlinie versucht, den Korruptionsbegriff durch beispielhafte Ausführungen „nach allgemeinem Verständnis“ zu umreißen.

3.3. Rechtsgrundlagen der betrieblichen Antikorruptionsarbeit im öffentlichen Dienst

Auf Bundesebene gibt die „Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ vom 30. Juli 2004 den rechtlichen Rahmen vor.⁷ Diese Antikorruptionsrichtlinie beschreibt die zentralen Maßnahmen zur Korruptionsprävention. Hierzu zählen die Feststellung von korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten, Sorgfältigkeit bei der Personalauswahl, die regelmäßige Sensibilisierung und Belehrung der Beschäftigten, die Installation einer

⁶ Vgl. Baumann, Michael (2005): Korruption, Recht und Moral, in Alemann, Ulrich (Hg.): Dimensionen politischer Korruption, Beiträge zum Stand der internationalen Forschung, 35/2005, S. 164f., https://www.sozwiss.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Philosophische_Fakultaet/Sozialwissenschaften/Soziologie_Allgemein/Baumann/Aufsaeetze/Korruption_Korruption_Recht_und_Moral.pdf, Abruf: 19.02.2024.

⁷ Diese Richtlinie wurde 2012 ergänzt durch die „Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“. Diese Empfehlungen stellen eine vom Bundesministerium des Inneren verfasste nicht verbindliche Umsetzungshilfe zur Richtlinie dar.

Ansprechperson für Korruptionsprävention, eine konsequente Dienst- und Fachaufsicht, das Mehr-Augen-Prinzip sowie die Beachtung der Leitsätze für die Vergabe öffentlicher Aufträge. In der Anlage 1 zu dieser Richtlinie werden zudem die Grundsätze für transparentes und integriertes Verhalten für die Bediensteten mit Hilfe des Verhaltenskodex gegen Korruption erläutert. Vorgesetzten und Behördenleitungen wird hierdurch eine Hilfestellung gegeben, durch welche Maßnahmen Korruptionsrisiken in ihren jeweiligen Bereichen verringert werden können.

Des Weiteren existiert auf Bundesebene das „Rundschreiben zum Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken in der Bundesverwaltung“ vom 8. November 2004. Darin wird ausgeführt, dass Belohnungen und Geschenke in Ausübung des Amtes oder der dienstlichen Tätigkeit nicht empfangen werden dürfen.

Auch die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen)“ vom 7. Juli 2003 stellt eine gesetzliche Bestimmung zur Korruptionsprävention dar. Sie regelt die Möglichkeiten, Entscheidungsgrundsätze und damit auch die Grenzen für den Einsatz von Sponsoring im öffentlichen Sektor.

Während die zuvor beschriebenen rechtlichen Grundlagen für Bundesbehörden gelten, haben die einzelnen Bundesländer eigene länderspezifische Regeln erlassen. So stellt die „Richtlinie zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung des Landes Hessen“ vom 18. November 2019 den Handlungsrahmen für alle Landesbeschäftigten dar. Hierin werden neben einer vorsichtigen Eingrenzung des Korruptionsbegriffes organisatorische und personelle Maßnahmen gegen Korruption dargestellt, Maßnahmen bei Korruptionsverdacht aufgeführt sowie Vorgaben für die Vertragsgestaltung formuliert.

Ergänzt wird diese Richtlinie durch die „Verwaltungsvorschrift für Beschäftigte des Landes über die Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen“ des Landes Hessen vom 29. November 2022, in der verbindliche Grundsätze für die Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen festgelegt sowie deren strafrechtlichen Folgen thematisiert werden.

Die landesrechtlichen Vorgaben sind bis auf wenige Ausnahmen nicht bindend für die hessischen Gemeinden, Gemeindeverbände und die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Ihnen wird lediglich empfohlen, entsprechend zu verfahren. Kommunen und auch andere Selbstverwaltungsträger sind innerhalb der bestehenden Verwaltungsautonomie befugt, eigene Vorschriften zur Korruptionsprävention zu kreieren, die dann für die Beschäftigten verpflichtend sind. Inwiefern die Kommunen hiervon Gebrauch machen, ist dann das Ergebnis einer individuellen Entscheidung.

Unabhängig davon gibt es jedoch noch weitere Regelungen, die auch eine Wirkung auf die kommunalen Beschäftigten entfalten, sei es in Form des Beamtentums oder sei es in Form der Tarifangestellten.

Das Beamtenstatusgesetz zuletzt geändert am 20. Dezember 2023 enthält Vorschriften, die ihre Wirkung auf verbeamtete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im öffentlichen Dienst in Hessen entfalten und die einen Bezug zur Korruptionsprävention und -bekämpfung aufweisen. So verweist §34 auf die uneigennützigste Aufgabenwahrnehmung nach bestem Gewissen, §36 auf die volle persönliche Verantwortung der Beamten für die Rechtmäßigkeit ihrer

dienstlichen Handlungen, §37 auf die Verschwiegenheitspflicht, §40 auf die Anzeigenpflicht für Nebentätigkeiten, §42 auf das Verbot für die Annahme von Belohnungen und Geschenken sowie §47 auf den Tatbestand der Nichterfüllung von Pflichten (Dienstvergehen).

Diese Vorschriften werden ergänzt durch das Hessische Beamtengesetz. Hier regelt beispielsweise §48, dass ein Beamter keine Amtshandlungen vornehmen darf, die ihm oder einem Angehörigen einen Vorteil verschaffen. §51 formuliert das Verbot zur Annahme von Belohnungen und Geschenken. §73 legt eine Genehmigungspflicht für Nebentätigkeiten fest und führt Untersagensgründe aus.

Auch für die Angestellten gibt es in Hessen tarifvertragliche Vorgaben, die eine Relevanz für die Korruptionsprävention und -bekämpfung aufweisen. So enthält der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst vom 1. September 2009 in der Fassung des Änderungstarifvertrags Nr. 22 vom 9. Juni 2023 in §3 (1) die Maßgabe, die arbeitsvertraglich geschuldete Leistung gewissenhaft und ordnungsgemäß auszuführen. §3 (2) fordert die Verschwiegenheit für alle Angelegenheiten, deren Geheimhaltung durch gesetzliche Vorschriften vorgesehen oder durch den Arbeitgeber angeordnet ist. §3 (3) verbietet die Annahme von Belohnungen, Geschenken, Provisionen und sonstigen Vergünstigungen mit Bezug auf die Tätigkeit. §3 (4) verweist auf die entsprechende Anwendung der Regelungen für Nebentätigkeiten von Beamten.

3.4. Maßnahmen und Instrumente der betrieblichen Antikorruptionsarbeit in der Literatur

In der Literatur werden unterschiedliche Kategorisierungsansätze zur Klassifizierung der verschiedenen Korruptionspräventionsmaßnahmen bzw. -instrumente und damit letztendlich auch zur Korruptionsbekämpfung gewählt. Die Instrumente lassen sich so beispielsweise einer normativen, einer strategischen und operativen Ebene zuordnen.⁸ Instrumente der normativen Ebene zielen auf die Ausgestaltung eines Leitbilds der Organisation, das die Abwesenheit von Korruption als ethischen Wert in der Organisation installiert und damit eine Antikorruptionskultur im Betrieb fördert. Auf dieser Ebene wird eine sehr langfristige und grundsätzliche Positionierung der Organisation angestrebt.⁹ Auf Basis der Vorgaben der normativen Ebene sind auf der strategischen Ebene Instrumente zu finden, die längerfristig sicherstellen, dass die Wahrscheinlichkeit korrupter Handlungen deutlich reduziert wird und im besten Falle verschwindend gering ist. Alle Maßnahmen, die im alltäglichen Geschäftsbetrieb auf die Vermeidung von Korruption zielen, sind hingegen der operativen Ebene zuzuordnen.

Eine andere Unterteilung der Instrumente ist stärker objektbezogen. Sie unterscheidet zwei Präventionsfelder, auf der einen Seite die Organisation und auf der anderen Seite das Personal. Im zweiten Präventionsfeld kann dann auch verdeutlicht werden, welchen Stellen und Akteuren im Rahmen der Korruptionsprävention eine besondere Bedeutung zugesprochen werden kann. Dieser Aufteilung soll im Weiteren gefolgt werden, da sie eine hinreichend gute

⁸ Vgl. Stark (2017, S. 4).

⁹ So hat der Bund in seiner Richtlinie zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung einen solchen Verhaltenskodex aufgestellt. Dieser soll die Mitarbeitenden zur pflichtgemäßen und gesetzestreuen Erfüllung ihrer Aufgaben anhalten und ihnen die Folgen von korruptem Verhalten verdeutlichen. Vgl. Bundesministerium des Innern (2014, S. 14).

Übertragbarkeit auf den öffentlichen Sektor und insbesondere auch auf die Kommunalverwaltungen ermöglicht.¹⁰

Die Maßnahmen im organisatorischen Bereich umfassen:

Schwachstellen- und Risikoanalysen

Voraussetzung für den effizienten Einsatz von Instrumenten zur Korruptionsprävention ist es, zunächst festzustellen, welche Aufgabenbereiche und Prozesse im Betrieb besonders anfällig sind für korrupte Handlungen.¹¹

Hierbei kann eine strukturierte Schwachstellen- und Risikoanalyse einen wesentlichen Beitrag leisten. Aus der Vielzahl der Arbeitsplätze und Tätigkeiten sind diejenigen herauszufiltern, die risikorelevante Merkmale aufweisen.¹² Hierzu zählen im öffentlichen Dienst insbesondere:¹³

- Arbeitsplätze, bei denen ein häufiger Außenkontakt besteht,
- Arbeitsplätze, an denen über die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln in größerem Umfang entschieden wird,
- Arbeitsplätze, die für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen, Subventionen oder Zuwendungen zuständig sind,
- Arbeitsplätze, an denen sonstige Leistungen ohne entsprechender Gegenleistung gewährt werden (Leistungsverwaltung)
- Arbeitsplätze, an denen Einzelpersonen oder Firmen überprüft werden als Bestandteil der Ordnungsverwaltung
- Arbeitsplätze, an denen Mitarbeitende einen hohen Ermessensspielraum bei ihren Entscheidungen haben,
- Arbeitsplätze, an denen Genehmigungen, Auflagen, Konzessionen erteilt werden,
- Arbeitsplätze, an denen Gebühren festgesetzt und erhoben werden sowie
- Arbeitsplätze, an denen Vorgänge mit vertraulichen behördeninternen Informationen bearbeitet werden.

Anhand der Ergebnisse der Risikoanalyse ist dann zu prüfen, welchen Bereichen besondere Aufmerksamkeit im Rahmen der Korruptionsprävention geschenkt werden muss und durch welche Anpassungen der Aufbau- und der Ablauforganisation Schwachstellen verringert und Risiken reduziert werden können.¹⁴

¹⁰ Vgl. Bekemann (2007, S. 23 ff.).

¹¹ Vgl. Stark (2017, S. VII).

¹² Vgl. Bundesministerium des Innern (2014, S. 29).

¹³ Vgl. Bundesministerium des Innern (2012, S. 5 f.) sowie Deutscher Städtetag (2015, S. 4).

¹⁴ Vgl. Bundesministerium des Innern (2014, S. 7).

Verwaltungsinterne Richtlinien

Verwaltungsinterne Richtlinien und Dienstsanweisungen regeln das Verhalten der Dienststellen und der Mitarbeitenden.¹⁵ Sie stellen einen handlungsweisenden Orientierungsrahmen dar, durch den rechtskonformes Verhalten der Beschäftigten sichergestellt werden soll. Sie konkretisieren gesetzliche Vorgaben und bilden damit einen wichtigen Bestandteil eines Korruptionsbekämpfungskonzeptes.

In der Praxis sind solche verwaltungsinternen Richtlinien häufig vorzufinden. So haben zahlreiche Kommunen Richtlinien zur Annahme von Belohnungen und Geschenken erlassen. Des Weiteren kann in den Richtlinien festgelegt werden, welche Korruptionspräventionsmaßnahmen umzusetzen sind und wer als Antikorruptionsbeauftragter und damit als Ansprechpartner und als Anlaufstelle für Fragen mit Bezug auf das Korruptionsphänomen sowie für Verdachtsmeldungen dient. Auch können konkrete Regelungen für den Umgang mit Sponsoring, Nebentätigkeiten, Vergabeverfahren und weiteren Schwerpunktbereichen formuliert werden.

Mehr-Augen-Prinzip

Das Mehr-Augen-Prinzip beruht auf der These, dass bearbeitete Vorgänge und Entscheidungen dann weniger anfällig für korrupte Einflussnahmen sind, wenn neben der bearbeitenden bzw. der die Entscheidung vorbereitenden Person zumindest eine weitere Person den Vorgang inspiziert und kontrolliert. Somit wird durch die Kontrolle, Beteiligung und Mitprüfung mehrerer Beschäftigter oder Organisationseinheiten eine korruptionspräventive Wirkung entfaltet.¹⁶

Zu beachten ist jedoch, dass die gewünschte Wirkung dann nicht eintritt, wenn es an einer hinreichenden Bearbeitungstiefe mangelt. Diese Gefahr besteht beispielsweise bei Kontrollprozessen von überwiegend gleichartigen Fällen, die die Gefahr einer Ermüdung des Kontrollierenden und damit einer Unachtsamkeit beinhalten. Diese Gefahr wird verstärkt in Situationen der Arbeitsverdichtung, die dazu führen können, dass der Kontrollierende nur noch oberflächlich prüfen kann. Ebenso stellt der Mangel an Personal im Allgemeinen oder der Mangel an Personal mit speziellem Fachwissen ein Gefahrenpotenzial für eine abnehmende Kontrollqualität dar. Ein nicht ausreichend wirksames Mehr-Augen-Prinzip kann damit auch eine Zugangsmöglichkeit für Korruption werden.¹⁷

Des Weiteren verliert das Vier-Augen-Prinzip seine Wirkung, wenn sowohl der Bearbeitende als auch der Kontrollierende anfällig für Korruption sind. In diesen Konstellationen sind Situationen vorstellbar, in denen Absprachen zwischen beiden den ursprünglichen Sinn des Mehr-Augen-Prinzips vollumfänglich konterkarieren.¹⁸ Eine derartige Konstellation ist insofern hoch problematisch, da nach außen der Eindruck der Nutzung eines leistungsstarken Präventionsinstruments erweckt wird und damit die Notwendigkeit der Installation weiterer Präventionsmaßnahmen nicht gegeben erscheint. Dies kann zu einem fatalen Versagen der Korruptionsbekämpfung im Betrieb führen.

Trotz dieser Problemstellungen sollte nicht auf das Instrument des Mehr-Augen-Prinzips

¹⁵ Vgl. Bekemann (2007, S. 61).

¹⁶ Vgl. Bekemann (2007, S. 29 f.)

¹⁷ Vgl. Bekemann (2007, S. 30).

¹⁸ Vgl. Malchow (2011, S. 29).

verzichtet werden. Vielmehr ist eine Anpassung an die Größe und die Möglichkeiten der jeweiligen Organisation notwendig. So ist beispielsweise vorstellbar, dass stichprobenartige Drittprüfungen z.B. durch eine Revisionsabteilung die Gefahr korrupter Netzwerke deutlich reduziert. Für den Fall von Arbeitsüberlastungen in einzelnen Organisationsbereichen kann anstelle einer konsequenten Anwendung des Mehr-Augen-Prinzips für jeden Einzelvorgang auf eine Stichprobenregelung übergegangen werden. Eine derartige Stichprobenregelung kann dann in Kombination mit weiteren Instrumenten der Korruptionsprävention und -bekämpfung eine hinreichende Schutzwirkung entfalten.¹⁹

Funktionstrennung

Um den Wirkungsgrad des Mehr-Augen-Prinzips zu steigern, ist es notwendig, auf eine strikte Funktionstrennung der Mitarbeitenden und Führungskräfte zu achten. Insofern sind beide Korruptionspräventionsinstrumente eng miteinander verbunden. Mithilfe der Funktionstrennung können Interessenkonflikte durch die Aufteilung bestimmter Aufgaben und Verantwortlichkeiten auf verschiedene Personen oder Organisationseinheiten vermieden werden.²⁰ Der Aufbau eines Systems der Funktionstrennung ist zum Installationszeitpunkt ressourcenintensiv, da Aufgaben und Zuständigkeiten analysiert, kategorisiert und zugeordnet werden müssen. Ist der Aufwand einmal betrieben stellt die Funktionstrennung ein kostengünstiges und leicht implementierbares Präventionsinstrument dar, das auf allen Hierarchieebenen einer Organisation eingesetzt werden kann.²¹

Rotationsprinzip

Das Rotationsprinzip sieht vor, dass Aufgabenbereiche rotierend von unterschiedlichen Mitarbeitenden erfüllt werden, so dass kein Mitarbeitender über eine längere Zeit mit denselben Aufgaben und Entscheidungen beauftragt ist. Durch die Personalrotation soll sichergestellt werden, dass ein Entscheidungsträger nicht lange genug in der gleichen Position beschäftigt ist, um vertiefte Beziehungen zu Dritten entstehen zu lassen, da diese korruptionsfördernd wirken können.²² Während dieser Zusammenhang in der Literatur unbestritten ist, sind in der Literatur keine allgemeingültigen und eindeutigen Empfehlungen über die optimale Dauer des Verweilens eines Mitarbeitenden auf einer Position zu finden. Vielmehr gilt es, fallspezifische Entscheidungen zu treffen. Hierfür ist es sinnvoll, die Determinanten für die Entscheidung über die Verweildauer zu betrachten.

Zunächst einmal ist zu analysieren, welche Arbeitsgebiete besonders korruptionsgefährdet sind.²³ In derartigen Arbeitsumgebungen entfaltet die Anwendung des Rotationsprinzips eine hohe Wirksamkeit. Hier sind kürzere Verweildauern des Personals vorteilhaft im Sinne der Korruptionsprävention.

Schwierig wird eine Verkürzung von Verweildauern, wenn in Fachbereichen und bei kleinen Organisationseinheiten besonderes Fachwissen und Detailkenntnisse erforderlich ist. Aus Gründen der Sicherung des vorhandenen Wissens kann es geboten sein, derartige Stellen

¹⁹ Derartige Regelungen sind beispielsweise in der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung enthalten. Vgl. Bundesministerium des Innern (2014, S. 7).

²⁰ Vgl. Stober / Ohrtmann (2015, S. 220).

²¹ Vgl. Stark (2017, S. 10).

²² Vgl. Ax / Schneider / Scheffen (2010, S. 133).

²³ Vgl. Stark (2017, S. 10).

nicht regelmäßig durch Rotation neu zu besetzen. Grund hierfür kann der Mangel an entsprechenden Fachkräften mit dem geforderten Qualifikationsprofil sein, so dass eine qualifizierte Sachbearbeitung nicht mehr gewährleistet werden könnte. In diesen Fällen ist es notwendig, verstärkt auf andere Korruptionspräventionsinstrumente zurückzugreifen, wie z.B. das Mehr-Augen-Prinzip oder eine Stärkung der Dienst- und Fachaufsicht.²⁴

Neben diesen Maßnahmen im organisatorischen Bereich können weitere Maßnahmen im Personalbereich dazu beitragen, ein funktionsfähiges Antikorruptionssystem im Betrieb zu etablieren:

Etablierung eines Antikorruptionsbeauftragten

Die Aufgaben eines Antikorruptionsbeauftragten unterliegen keiner gesetzlichen Regelung. Gleichwohl sind sie vielfältig. Zentrale Aufgabenfelder des Antikorruptionsbeauftragten sind die Aufklärung, die Sensibilisierung und die Mitwirkung bei der Fortbildung aller Beschäftigten zum Themenfeld Korruption. Dies kann durch Informationsveranstaltungen oder auch durch interne Seminare für die Mitarbeitenden realisiert werden. Die Tätigkeit des Antikorruptionsbeauftragten zielt darauf, die Mitarbeitenden so umfassend zu informieren und zu schulen, dass Korruptionspotenziale und -versuche frühzeitig erkannt und dass Korruptionsversuche dadurch abgewehrt werden können. Gleichsam trägt der Antikorruptionsbeauftragte durch seine Arbeit dazu bei, dass die Mitarbeitenden ihren Verhaltens- und Informationspflichten nachkommen können.²⁵ Darüber hinaus stellt der Antikorruptionsbeauftragte eine schnelle und einfach erreichbare Anlaufstelle für alle Fragen rund um das Korruptionsphänomen dar.

Diese Person ist Ansprechperson sowohl für die Beschäftigten als auch für die Dienststellenleitungen auch ohne Einhaltung des Dienstweges. Ebenso ist er Ansprechperson für Fragen der Bürger zur Korruptionsthematik. Er ist federführend bei der Umsetzung eines Antikorruptionskonzeptes im Betrieb und berät die Dienststellenleitung über Möglichkeiten der Korruptionsbekämpfung. Er informiert die Mitarbeitenden zudem über dienst- und strafrechtliche Sanktionen von potenziellen Handlungen. Der Antikorruptionsbeauftragte hat die Möglichkeit, auf Wunsch eines Mitarbeitenden alle Informationen vertraulich zu behandeln und dadurch auch den Schutz von Informanten zu gewährleisten. Voraussetzung für die Akzeptanz eines Antikorruptionsbeauftragten durch die Mitarbeitenden ist die Sicherstellung der Unabhängigkeit des Antikorruptionsbeauftragten bei der Ausübung seiner Arbeit. Das Vertrauen der Mitarbeitenden in die Vertraulichkeit und Integrität des Antikorruptionsbeauftragten kann erst gewährleistet werden, wenn sich Mitarbeitende gegenüber dem Antikorruptionsbeauftragten öffnen und korruptionsrelevante Informationen preisgeben.

Die Installation eines Antikorruptionsbeauftragten trägt zu einer Professionalisierung der Korruptionsbekämpfung im Betrieb bei. In ihm bündelt sich das Wissen zur Beobachtung und Bewertung von Korruptionsanzeichen. Gleichsam ist er in der Lage, Änderungen in der Gesetzgebung und der Rechtsprechung zu verfolgen und entsprechend zeitnah im Betrieb zu informieren.²⁶

Die organisatorische Einbettung der Funktion des Antikorruptionsbeauftragten kann auf

²⁴ Vgl. Deutscher Städtetag (2015, S. 5).

²⁵ Vgl. Borkenstein (2015, S. 45).

²⁶ Vgl. Bekemann (2007, S. 103 f.) sowie Bundesministerium des Innern (2014, S. 8).

unterschiedliche Art und Weise erfolgen.²⁷ Hier sind Formen der externen und der internen Einbettung vorstellbar. Externe Personen könnten sogenannte Vertrauensanwälte, häufig Rechtsanwälte, sein. Sie haben den Vorteil, unabhängig zu arbeiten und in rechtlichen Fragen qualifizierte Auskünfte geben zu können.²⁸ Alternativ könnte aufgrund der Strafbarkeit korrupter Handlungen auch darüber nachgedacht werden, eine Antikorruptionsstelle bei der Polizei anzusiedeln. Diese Variante dürfte allerdings wenig Akzeptanz und Vertrauen bei den Mitarbeitenden genießen, da die Polizei als Strafverfolgungsbehörde unmittelbar verpflichtet ist, bei Verdacht einer Straftat zu ermitteln.

Beide externen Varianten weisen den Nachteil auf, dass es an Kenntnissen über interne Abläufe und Strukturen mangelt. Schulungsmaßnahmen und Sensibilisierungsansätze dürften damit wenig passgenau ausfallen. Darüber hinaus dürfte es im Regelfall an Kenntnissen über die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung fehlen. Konzepte zur Korruptionsprävention sollten jedoch immer auf den konkreten Bedarf und die konkreten Gegebenheiten zugeschnitten sein. Diese Aspekte könnten erklären, warum in der Praxis typischerweise eine interne Einbettung der Aufgaben des Antikorruptionsbeauftragten erfolgt.²⁹

Intern könnte der Antikorruptionsbeauftragte unmittelbar der obersten Führungsebene unterstellt werden. In einer Kommune wäre dies beispielsweise der Bürgermeister.³⁰ Hierdurch entstehen kurze Kommunikationswege zum letztendlichen Entscheidungsträger im Betrieb. Notwendige Maßnahmen der Korruptionsprävention können ohne Einbezug weiterer Fachvorgesetzter diskutiert, entschieden und umgesetzt werden. Zugleich wird ein hohes Maß an Unabhängigkeit des Antikorruptionsbeauftragten gewahrt, da keine Abhängigkeiten zu anderen Entscheidungsträgern außer der obersten Führungsebene bestehen. Gleichwohl kann diese Organisationsform auch Nachteile mit sich bringen. Für den Fall, dass die oberste Führungsebene selbst in Korruptionzusammenhängen auffällig wird, verengt sich der Handlungsspielraum des Antikorruptionsbeauftragten signifikant. Dies wird schon dann evident, wenn seitens der Führungsebene entschieden werden kann, ob Hinweisen weiter nachgegangen wird und Ermittlungen aufgenommen werden. Die Möglichkeit zum unabhängigen initiativen Handeln sind sodann stark eingeschränkt.³¹

Aufgrund dieser Problematik kann es sinnvoll sein, den Antikorruptionsbeauftragten im betrieblichen Revisionsbereich anzusiedeln. Der Revisionsbereich besitzt eine hohe organisatorische Unabhängigkeit, von der der Antikorruptionsbeauftragte in seiner Aufgabenerfüllung profitieren kann. Während das Fachwissen der Revision zu Vorgängen der unabhängigen Prüfung, Kontrolle und Aufdeckung korrupter Sachverhalte auch für die Arbeit des Antikorruptionsbeauftragten von Vorteil sein kann, kann die unmittelbare Nähe zur Revision auch Vorbehalte beim Personal auslösen immer dann, wenn eine hohe Vertraulichkeit der Informationsverwertung von Bedeutung ist.

Befürchten die Mitarbeitenden, dass ein Informationsgespräch mit dem Antikorruptionsbeauftragten unmittelbar zu Ermittlungen führen kann, können sich Hemmschwellen aufbauen, den Antikorruptionsbeauftragten aufzusuchen. Ein weiterer Nachteil könnte sein, dass die

²⁷ Vgl. Stark (2017, S. 72).

²⁸ Vgl. Dolata (2014, S. 74).

²⁹ Vgl. Stark (2017, S. 75).

³⁰ Nach § 45 Abs. 1 Hessische Gemeindeordnung (HGO) führt der Bürgermeister in Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern die Amtsbezeichnung Oberbürgermeister.

³¹ Vgl. Stark (2017, S. 73).

Arbeit der Revision in der Regel vergangenheitsorientiert ist. Diese Ausrichtung passt nicht vollständig zur Arbeit eines Antikorruptionsbeauftragten, da dieser im konzeptionellen Bereich auch zukunftsorientiert arbeiten muss. Zudem weist seine Tätigkeit anders als die der Revisoren einen hohen Anteil an Öffentlichkeitsarbeit auf, so z.B. in Schulungen oder als Ansprechpartner für Bürger.

Sensibilisierung der Mitarbeiter

Voraussetzung für eine erfolgreiche Korruptionsprävention ist die Stärkung des Urteilsvermögens der Mitarbeitenden für Fälle von Korruption. Eine derartige Sensibilisierung kann über verschiedene Wege erfolgen. Aufgrund der Komplexität und Unschärfe des Korruptionsthemas ist es geboten, das Personal zunächst durch umfangreiche Schulungsmaßnahmen zu sensibilisieren. Diese Schulungsmaßnahmen sollten ein breites inhaltliches Spektrum abdecken: Neben der Klärung, was unter Korruption zu verstehen ist, sollten die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Schäden, die Korruption verursacht, verdeutlicht werden.

Darüber hinaus sollte verständlich erklärt werden, welche rechtlichen und damit im öffentlichen Dienst auch disziplinarischen Folgen sich bei korruptem Verhalten ergeben. Sind diese Grundlagen einmal geklärt, so ist es notwendig, durch Fallbeispiele aus dem alltäglichen Arbeitsumfeld der Mitarbeitenden das zuvor theoretisch erarbeitete Wissen in den Erlebnishorizont der Mitarbeitenden zu transferieren. Hierdurch werden die Mitarbeitenden befähigt, zum einen Korruptionssachverhalte schneller zu erkennen und zum anderen ein Unrechtsbewusstsein gegenüber korrupten Praktiken zu entwickeln.³²

Innerhalb der Schulungsmaßnahmen sollten auch auf die betrieblichen Vorgaben, im öffentlichen Dienst sind dies die Dienstanweisungen, hingewiesen werden. Diese sind ausführlich zu erläutern und durch die Möglichkeit einer Diskussion vertieft werden, um gegebenenfalls offene Fragen, die sich aus dem alltäglichen Handeln der Mitarbeitenden ergeben, zu klären.³³ Haben die Mitarbeitenden einmal eine dieser umfangreichen Schulungsmaßnahmen durchlaufen, kann in den Folgejahren eine Auffrischung der Sensibilisierung durch regelmäßige schriftliche Informationen des Personals erfolgen, deren Kenntnisaufnahme durch Unterschriftsleistung der Mitarbeitenden bestätigt wird. Diese Informationen können dann auch geänderte Regelungen und Verhaltensmaßgaben enthalten. Nach mehreren Jahren sollte dann jeweils eine Auffrischung stattfinden zur Sicherstellung eines hohen Sensibilisierungsmaßes.

Dienst- und Fachaufsicht

Die Fachaufsicht umfasst die Kontrolle der Zweckmäßigkeit und Rechtmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung. Die Dienstaufsicht verbindet die Organisation mit dem Dienstrecht. Sie bezieht sich auf die Kontrolle eines Mitarbeitenden als Person, insbesondere auf sein persönliches (Leistungs-)Verhalten und kann disziplinarische Verstöße des Mitarbeitenden feststellen.³⁴

Vorgesetzte sorgen innerhalb der Dienst- und Fachaufsicht für eine vorausschauende Personalführung und Personalkontrolle.³⁵ Hierzu gehört auch, dass sie regelmäßig bei

³² Vgl. Bekemann (2007, S. 25).

³³ Vgl. Trunk/Frevel (2017, S. 139).

³⁴ Vgl. Bekemann (2007, S. 42) sowie Stober/Ohrtmann (2015, S. 229).

³⁵ Vgl. Bundesministerium des Innern (2014, S. 10).

Dienstbesprechungen die Regelungen und Fragen der Korruption mit den Beschäftigten erörtern.³⁶ Dies kann gerade bei sehr großen Organisationen einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, den Antikorruptionsbeauftragten bei der Korruptionssensibilisierung der Mitarbeiter zu unterstützen. Voraussetzung hierfür ist, dass die Vorgesetzten regelmäßig zu Korruptionsthemen geschult werden. Insofern sind entsprechende Fortbildungsangebote zur Korruptionsprävention im Betrieb zu offerieren. Neben der unterstützenden Sensibilisierung des Personals durch die Vorgesetzten ist ein ergänzendes Kontrollsystem zu etablieren, um Fälle von Korruption möglichst frühzeitig zu entdecken und entgegen zu wirken. Eine Vernachlässigung der Aufsicht würde ansonsten ein Einfallstor für Korruption öffnen.³⁷

Jenseits der Dienst- und Fachaufsicht spielt auch das Verhalten der Vorgesetzten eine entscheidende Rolle im Rahmen der Korruptionsprävention. Da sich die Mitarbeitenden häufig am Verhalten der Vorgesetzten orientieren, kommt dem Vorgesetzten eine Vorbildfunktion zu, die verantwortlich zu erfüllen ist. Studien haben gezeigt, dass eine Führungskraft, mit der sich die Mitarbeitenden identifizieren können, motivationssteigernd wirken. Gleichsam wird die Bereitschaft der Mitarbeitenden gesteigert, sich mit den betrieblichen Zielen und Wertegerüsten zu identifizieren.³⁸

Rechnungsprüfungsamt

Im öffentlichen Bereich werden den Rechnungsprüfungsämtern eine besondere Aufgabe zugeordnet. Sie haben die Haushalts- und Wirtschaftsführung öffentlicher Betriebe zu kontrollieren. In dieser Funktion sollen die Ordnungsmäßigkeit und Richtigkeit des Haushaltsvollzugs feststellen. Des Weiteren soll geprüft werden, ob Fälle von unwirtschaftliches Verwaltungshandeln, Korruption oder nicht haushaltsordnungskonformes Finanzgebaren vorliegen. In Ausübung ihres Amtes sind die Rechnungsprüfer weisungsunabhängig und damit losgelöst vom restlichen Verwaltungsaufbau. Im kommunalen Bereich sind sie deshalb auch nicht dem (Ober-)Bürgermeister bzw. Magistrat, sondern dem Gemeinderat unterstellt, der ausschließlich das Recht hat, die Leitung und die Prüfer zu bestellen und abzuberaufen.

Das Rechnungsprüfungsamt ist zudem nur gegenüber dem Gemeinderat rechenschaftspflichtig. Somit hat der Gemeindevorstand keine Berechtigung, den Rechnungsprüfern vorzuschreiben, in welchem Umfang, in welcher Art und Weise und mit welchem Ergebnis eine Prüfung zu erfolgen hat.³⁹

In Ausübung seiner Aufgaben steigert das Rechnungsprüfungsamt die Transparenz für das Verwaltungshandeln in einer Behörde und erhöht die Kontrolldichte im Betrieb.⁴⁰ Es ermittelt stichprobenartig und auch auf Verdacht. Dabei können Verstöße gegen geltendes Recht sowie gegen betriebliche Vorgaben aufgedeckt und schließlich auch sanktioniert werden. Hierdurch wird sowohl eine präventive als auch eine repressive Wirkung entfaltet.⁴¹

Somit spielt das Rechnungsprüfungsamt gerade im Hinblick auf Korruptionsprävention und -bekämpfung eine zentrale Rolle. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes sollte dabei einen

³⁶ Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2015, S. 630).

³⁷ Vgl. Bekemann (2007, S. 42).

³⁸ Vgl. Stark (2017, S. 7) mit Bezug auf eine empirische Studie von Einsatzeinheiten der Bundeswehr und des Technischen Hilfswerks aus dem Jahr 2004.

³⁹ Vgl. Erdmann (2014, S. 17).

⁴⁰ Vgl. Bundesministerium des Innern (2007, S. 2) sowie Bekemann (2007, S. 63).

⁴¹ Vgl. Borkenstein (2015, S. 49).

risikobasierten Prüfungsplan erstellen, der als Grundlage für die prüferischen Aktivitäten fungiert.⁴² Diese planmäßigen Prüfungen werden ergänzt durch situative, aufgrund von teilweise auch anonymen Hinweisen initiierten Prüftätigkeiten. Die Kombination aus planmäßigen und spontanen diskretionären Kontrollen erhöhen die Wahrscheinlichkeit, einerseits Korruptionsvergehen aufzudecken und andererseits eine im positiven Sinne abschreckende Wirkung zu entfalten, da die Mitarbeitenden jederzeit damit rechnen müssen, Objekt einer anlasslosen Kontrolluntersuchung zu werden.

Darüber hinaus können die Rechnungsprüfer im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit betriebliche Schwachstellen in der Korruptionsrisikoversorge aufdecken und wertvolle Beratungsdienstleistungen zur Risikominimierung anbieten.⁴³ Derartige Beratungsdienstleistungen stärken dann die betriebliche Sensibilisierung für die Korruptionsthematik und weisen Wege für den geeigneten Umgang damit auf.⁴⁴ In dieser Beratungsfunktion kann das Rechnungsprüfungsamt wertvolle Unterstützung für die Tätigkeiten des Antikorruptionsbeauftragten leisten. Gleichwohl ist weiterhin zu beachten, dass trotz der inhaltlichen Schnittmengen ein Antikorruptionsbeauftragter unverzichtbar bleibt. Gerade die mangelnde Berechtigung, disziplinarische Maßnahmen zu ergreifen, und im Gegensatz dazu, weitestgehend Anonymität zu gewährleisten, mag die Bereitschaft der Belegschaft erhöhen, sich mit ihrem Informationsbedarf sowie mit potenziellen Beobachtungen an den Antikorruptionsbeauftragten zu wenden.

3.5. Elemente einer kommunalen Strategie zur betrieblichen Antikorruptionsarbeit

Die Betrachtung verschiedener Kommunen ergibt, dass Korruptionsprävention auf kommunaler Ebene sehr unterschiedlich gestaltet und gehandhabt wird. Ursache hierfür ist sicherlich, dass die „Richtlinie zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung des Landes Hessen“ vom 18. November 2019 in weiten Teilen lediglich Empfehlungen für die Organisation der Korruptionsprävention in Richtung Kommunen ausspricht, damit aber gerade keine zwingende Verbindlichkeit aufweist. In der Folge hat jede einzelne Kommune eigene Präventions- und Bekämpfungskonzepte entwickelt und diese durch Formulierung von eigen entwickelten Dienstweisungen zu konkretisiert.

Es ergibt sich damit ein Flickenteppich von Konzepten, die im Einzelfall mal im Hinblick auf die Korruptionsprävention effektiv und mal weniger effektiv ausfallen können. Gründe für eine nicht optimale Gestaltung der Korruptionsprävention können vielfältig sein. Häufig existiert zu wenig Wissen über die Möglichkeiten der Korruptionsprävention sowie über die Mittel und Wege, ein leistungsstarkes Präventionssystem zu etablieren. Bei kleineren Kommunen mag noch der Umstand hinzukommen, dass der Mangel an personellen Ressourcen es notwendig macht, die Korruptionsprävention als Nebenaufgabe eines Mitarbeitenden zu organisieren, so dass sich dieser fortlaufend in einem Dilemma zwischen Hauptaufgabe und den umfangreichen Anforderungen an die Organisation und Aufrechterhaltung eines Korruptionspräventionssystems in der Kommune befindet.

⁴² Vgl. Deutsches Institut für Interne Revision e.V. (2019, S. 39), The Institute of Internal Auditors (2024, S. 71).

⁴³ Vgl. Ax / Schneider / Scheffen (2010, S. 40).

⁴⁴ Vgl. Borkenstein (2015, S. 50).

Vor diesem Hintergrund mag es für die Kommunen gewinnbringend sein, auf ein Handlungskonzept zur Korruptionsprävention zurückzugreifen, das einerseits konkrete Handlungsempfehlungen enthält, andererseits aber auch genügend Spielraum lässt, um den Unterschieden zwischen den Kommunen sowie innerhalb der einzelnen Bereiche einer Kommune gerecht zu werden. Ein derartiges Handlungskonzept regt dazu an, das realisierte Korruptionspräventionskonzept jeder einzelnen Kommune zu reflektieren, Verbesserungspotenziale zu identifizieren und Neugestaltungsansätze zu diskutieren. Insofern sind die nachfolgenden Bausteine eines Handlungskonzeptes nicht als die universelle Lösung für jede einzelne Kommune zu verstehen, sondern liefern vielmehr Denkanstöße zur Selbstreflektion.

Dreh- und Angelpunkt der Korruptionsprävention ist die Etablierung der Stelle eines Antikorruptionsbeauftragten. Die Funktion ist als Stabstelle der obersten Führungsebene anzusiedeln, um eine Weisungsabhängigkeit von nachgeordneten Führungsebenen zu verhindern und so die Gefahr von Interessenkonflikten zu reduzieren. Die Aufgaben des Antikorruptionsbeauftragten sind umfangreich. Neben der Organisation von bedarfsorientierten Schulungen des Personals, seien es Führungspersonen oder auch Mitarbeitenden, fungiert der Antikorruptionsbeauftragte als Ansprechpartner für alle Anfragen, die sich im Umfeld der Korruptionsthematik ergeben. Er informiert, berät und greift Korruptionsverdachtsfälle auf, um in Rücksprache mit der obersten Führungsebene das weitere Vorgehen wie z.B. den Einbezug des Rechnungsprüfungsamtes oder des Justizariats abzuklären. Er zeichnet sich verantwortlich für die betriebliche Schwachstellen- und Risikoanalyse. All diese Aufgaben machen es erforderlich, dass der Antikorruptionsbeauftragte sowohl umfangreiche inhaltliche als auch methodische Schulungen erhält. Hierdurch erst kann gewährleistet werden, dass der Antikorruptionsbeauftragte tatsächlich als hausinterner Experte sein Aufgabengebiet mit der gebotenen Qualität erfüllen kann.

Eine betriebliche Antikorruptionskultur kann jedoch nicht „von oben“ verordnet werden. Vielmehr ist bei jedem einzelnen Mitarbeitenden ein Verständnis dafür zu schaffen, dass Korruption aufgrund ihrer schädigenden Wirkung ein gesellschaftlich nicht tolerierbares Phänomen ist und das jeder Einzelne durch seine Aufmerksamkeit und durch sein Handeln dazu beitragen kann, das Ausmaß an Korruption zu reduzieren. Da kulturelle Änderungsprozesse typischerweise sehr langwierig sind, ist es von großer Bedeutung, durch geeignete Schulungskonzepte des Personals Stimuli zu setzen, die diese Prozesse beschleunigen.

Ein erfolgreiches Schulungskonzept setzt möglichst frühzeitig in der beruflichen Sozialisierung der Mitarbeitenden an. Dies bedeutet, dass Neuzugänge im Personal zeitnah zum Einstieg eine Einführungsschulung in die Grundlagen der Korruptionsprävention erhalten sollten. Hier sollte verdeutlicht werden, welche Formen korruptem Handeln es gibt, welche gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Schäden hieraus resultieren und welche rechtlichen Folgen korruptes Handeln auslöst. Darüber hinaus sollte darüber informiert werden, welche Aufgaben, Berechtigungen und Grenzen die Tätigkeiten eines Antikorruptionsbeauftragten haben. Derartige Schulungen könnten zwei- bis dreimal jährlich angeboten werden, so dass für jeden Neueinsteiger eine zeitnahe Schulung ermöglicht wird. Im Hinblick auf den beruflichen Einstieg von Auszubildenden und Dualstudierenden sollten abhängig von der Größe der Kommune und damit der Anzahl der Neueinsteiger separate Grundlagenschulungen in den Einführungswochen organisiert werden.

Neben diesen Grundlagenschulungen sollten im höchstens zweijährigen Abstand ressortspezifische Auffrischungsschulungen für das Personal angeboten werden. Hier sollte

schwerpunktmäßig auf die jeweilige Aufgaben- und Prozessumgebung eingegangen werden, um einen passgenauen Informationsbedarf der Schulungsnehmer abzubilden. Es ist von Vorteil, wenn derartige Schulungen vom Antikorruptionsbeauftragten durchgeführt werden, da in Vorbereitung der spezifischen Schulungsmaßnahme und durch Rückfragen der Schulungsteilnehmer hochrelevantes Wissen über Gefährdungslagen und Risiken in einzelnen Ressort erworben werden können, das der Antikorruptionsbeauftragte dann einerseits wieder in die Weiterentwicklung von Schulungsmaßnahmen einfließen lassen und andererseits einen Beitrag zur Optimierung der ressortbezogenen Kombination von Präventionsinstrumenten leisten kann. Ein weiterer Vorteil des Antikorruptionsbeauftragten als Schulungsanbieter ist darin zu sehen, dass ihn das Personal während der Schulungen persönlich besser kennenlernt, so dass potenzielle Hemmschwellen abgebaut werden können, die die Mitarbeitenden darin hindern, bei zukünftigem Informationsbedarf oder bei kritischen Beobachtungen den Antikorruptionsbeauftragten aufzusuchen.

Darüber hinaus ist darüber nachzudenken, separate Schulungen für Führungskräfte anzubieten. Führungskräfte haben anders als die regulären Mitarbeitenden die zusätzliche Aufgabe, regelmäßig ihr Team zu sensibilisieren für die Belange der Korruptionsprävention beispielsweise während Dienstbesprechungen. Darüber hinaus benötigen Führungskräfte eine methodische Schulung für das Erstellen von Gefährdungsanalysen für ihren Bereich. Hier kann der Antikorruptionsbeauftragte Handreichungen liefern und erklären, wie diese in den Ressorts umgesetzt werden können.

Unabhängig davon kann das Personal jährlich über eine schriftliche Dienstanweisung zur Korruptionsprävention für das Korruptionsthema sensibilisiert und informiert werden. Die Dienstanweisung leistet einen Beitrag dazu, die Integrität des öffentlichen Dienstes zu wahren. Darüber hinaus erhalten die Mitarbeitenden eine Unterstützung dabei, sich vor den verschiedenen Formen von Korruption zu schützen. Ihnen wird eine Hilfestellung gegeben, Korruptionsversuche zu erkennen und sie ihre Bereitschaft zur aktiven Teilnahme an der betrieblichen Korruptionsprävention wird erhöht. Durch das Gegenzeichnen der Kenntnisnahme einer derartigen Dienstanweisung dokumentieren die Mitarbeitenden, dass sie informiert wurden und dass sie den Inhalt wahrgenommen haben. Zugleich eröffnet die Dienstanweisung die Möglichkeit, unklare Aussagen in Dienstbesprechungen zu thematisieren oder alternativ auf den Antikorruptionsbeauftragten zuzugehen, um sich Klarheit über die inhaltliche Bedeutung einzelner Aussagen zu verschaffen.

Dies ist insofern wichtig, als dass die Dienstanweisungen in der Regel sich konzeptionell orientieren an der Richtlinie zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung des Landes Hessen sowie an den angegliederten Verwaltungsvorschriften wie beispielsweise der Hessische Verwaltungsvorschrift für Beschäftigte des Landes über die Annahme von Belohnungen und sonstigen Vorteilen („VV Belohnungen“). Die Dienstanweisungen bieten die Möglichkeit, in der Richtlinie und in den Verwaltungsvorschriften unbestimmten Rechtsbegriffe zu konkretisieren und damit für die kommunalen Beschäftigten verständlicher zu machen. Dies ist umso notwendiger, als dass die Ausführungen des Landes unbestimmte Rechtsbegriffe⁴⁵ enthalten, deren praktische Umsetzung und Einhaltung ohne

⁴⁵ Der unbestimmte Rechtsbegriff beschreibt ein tatbestandliches Merkmal einer Rechtsnorm, welches der Gesetzgeber nicht legaldefiniert oder sonst wie festgelegt hat. Deswegen werden zur Merkmalsbestimmung bei der Rechtsanwendung Regeln der Auslegung benötigt. Typische unbestimmte Rechtsbegriffe sind beispielsweise Treu und Glauben, Gemeinwohl und die guten Sitten. Bei der Auslegung ist zu beachten, dass auch die unterschiedlichen individuellen Umstände in die Beurteilung einfließen müssen. Vgl. Hufen (2010, S. 603).

weitere Erläuterungen durchaus Verständnisprobleme beim Personal erzeugen kann. So enthält z.B. die Verwaltungsvorschrift für die Annahme von Belohnungen und sonstigen Vorteilen unter 2.1.3 Erläuterungen, wann Bewirtungen aus Anlass oder bei Gelegenheit dienstlicher Handlungen einer allgemeinen Zustimmung des Dienstherrn unterliegen. Die Zustimmung wird erteilt, wenn sie „... üblich oder angemessen sind oder wenn sie ihren Grund in den Regeln des Verkehrs und der Höflichkeit haben, denen sich auch Angehörige des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung ihrer besonderen Verpflichtung zur objektiven Amtsführung nicht entziehen können, ohne gegen gesellschaftliche Formen zu verstoßen (zum Beispiel Erfrischungsgetränke, Imbiss, Mittagessen).“ Begrifflichkeiten wie „üblich“, „angemessen“, Regeln des Verkehrs und der Höflichkeit“ weisen eine definitorische Unschärfe auf, so dass die Notwendigkeit einer weiteren Konkretisierung besteht. Hier können Dienstanweisungen einen wertvollen Beitrag leisten.

Ergänzend zu den Dienstanweisungen können dem Personal kurze Erklärvideos zur Verfügung gestellt werden. Plattformen wie z.B. Simpleshow bieten einen unkomplizierten Weg, kurze und einfach gehaltene Schulungsvideos ansprechend zu erstellen. Damit wird dem Personal eine niederschwellige Alternative angeboten, kurzfristig ihr Wissen zur Korruptionsprävention aufzufrischen. Derartige Videos können auch genutzt werden, um die Beschäftigten auf unkomplizierte Art und Weise mit geringer Zeitbeanspruchung, zeitnah und verständlich über veränderte Maßgaben zu informieren.

Während die zuvor stehenden Maßnahmen primär auf Information und Aufklärung des Personals zielen, sind diese zu ergänzen um Maßnahmenbündel, die der Supervision des Personals in Bezug auf regelkonformes Verhalten und der Aufdeckung korrupter Handlungen dienen. Derartige Maßnahmenbündel sind auch aus Ressourcengründen nicht flächendeckend gleich einzusetzen. Vielmehr ist vorab zu prüfen, welche betrieblichen Bereiche besonders anfällig für Korruption sein können. In diesen Bereichen sind umfangreichere Maßnahmenbündel zu etablieren im Vergleich zu den Bereichen, die nur ein geringes Risikopotenzial aufweisen.

Grundlage für eine entsprechende Kategorisierung ist eine betriebliche Schwachstellen- und Risikoanalyse. Während die Schwachstellenanalyse auf der Beleuchtung spezifischer Arbeitsprozesse, losgelöst von deren jeweiliger organisationalen Positionierung (Ablauforganisation) basiert, wird bei einer Risikoanalyse das Korruptionsrisiko in Bezug auf einzelne Stellen oder Abteilungen innerhalb einer Organisation bewertet (Aufbauorganisation).⁴⁶ Die Organisation der Erstellung dieser Analysen erfolgt am besten über den Antikorruptionsbeauftragten, da er das fachspezifische Wissen vorhält, um Informationen und Sachverhalte adäquat einzuordnen und zu bewerten. Allerdings kann der Antikorruptionsbeauftragte die benötigten Informationen nicht ausschließlich selbstständig erheben. Vielmehr benötigt er die Unterstützung der betrieblichen Ressorts, die aufgrund ihres detaillierten Wissens in Bezug auf die Arbeitsprozesse eine für ihren Bereich zutreffende Gefährdungsanalyse erstellen können. Der Antikorruptionsbeauftragte kann die Rückmeldungen dann nutzen, um in einer Gesamtschau die betrieblichen Anfälligkeiten für Korruption zusammenzufassen und zu evaluieren. Da nicht davon auszugehen, dass jedes Ressort methodisch in der Lage ist, eine detaillierte und aussagekräftige Gefährdungsanalyse zu erstellen, obliegt es dem Antikorruptionsbeauftragten, im Vorfeld durch das Angebot geeigneter Schulungsmaßnahmen die Methodenkompetenz der

⁴⁶ Vgl. Stark (2017).

Ressorts zu steigern.

Als Ergebnis der Schulung sollen die Ressorts in die Lage versetzt werden, für ihr Ressort einen Fragebogen zur Feststellung korruptionsgefährdeter und besonders korruptionsgefährdeter Bereiche auszufüllen. Durch das Ausfüllen eines derartigen Fragebogens soll zunächst noch keine Einschätzung des Korruptionsrisikos erfolgen. Vielmehr sollen Tatbestände erhoben werden, die im Anschluss einzelfallbezogen unter Würdigung einer Gesamtschau potenziell relevant sein könnten für die zu erstellende Risiko- und Schwachstellenanalyse. Um einen möglichst vollständigen Überblick über die Expositionspotenziale zu erhalten, sollte der Fragebogen Daten erheben zu nachfolgenden ressortbezogenen Tätigkeitsbereichen:

- Vergabe von öffentlichen Mitteln (Fördermittel und Subventionen)
- Auftragsvergabe/Beschaffungen sowie Veräußerungen
- Erteilung von Genehmigungen, Erlaubnissen und Bewilligungen an Dritte
- Treffen von Regelungen sowie das Festlegen von Standards mit Fremdwirkung
- Festsetzen und Erheben von Abgaben
- Durchführung von externen und internen betrieblichen Prüfungen
- Umgang mit vertraulichen behördeninternen Informationen
- Personaleinstellungen
- Durchführung von Prüfungen im Zusammenhang mit Bildungsmaßnahmen

Allgemein ist für die anschließende Risiko- und Schwachstellenanalyse anzumerken, dass für die Frage, ob eine besondere Gefährdungsrelevanz vorliegt, zunächst nicht die Sicht eines handelnden Beschäftigten von Bedeutung ist, sondern vielmehr ist die Sicht des von der Entscheidung des Beschäftigten profitierenden Dritten zu berücksichtigen. Allerdings ist auch dies nur eine Faustregel. In besonderen Einzelfällen können örtliche oder tätigkeitsspezifische Besonderheiten eine andere Bewertung rechtfertigen. Im Sinne der Schwachstellenanalyse sind bei der Bewertung der Arbeitsbereiche auch die Zusammenarbeit mit anderen Mitarbeitenden innerhalb oder außerhalb des eigenen Ressorts und somit arbeitsbereichsübergreifende Verfahrensabläufe einzubeziehen, so dass die Auswertung der Fragebögen eine Aufgabenstellung mit hoher Komplexität darstellt. Es kann geboten sein, dass sich der Antikorruptionsbeauftragte für diese Aufgabe Unterstützung sucht durch Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes, da dieses Amt eine hohe Kompetenz für Prüffragen sowie für die Identifikation von Korruptionstatbeständen besitzt. Dieses Knowhow, das im Regelfall immer nur ex post zur Aufdeckung von relevanten Tatbeständen genutzt wird, kann eingebunden werden in die präventive Antikorruptionsarbeit. Zur Verifizierung der erarbeiteten Analyseergebnisse ist es sinnvoll, diese den jeweiligen Ressortleitungen zunächst vorzustellen und dann zur Diskussion zu stellen. Erst nach Berücksichtigung der Feedbacks sollten die Risiko- und Schwachstellenanalyse finalisiert werden.

Basierend auf den jeweiligen Ressortergebnissen der Risiko- und Schwachstellenanalyse kann im Anschluss entschieden werden, welche Kompositionen von Antikorruptionsmaßnahmen in einzelnen Arbeitsbereichen zu implementieren sind. Zur Auswahl stehen hier insbesondere die zuvor bereits ausführlich erläuterten Instrumente des Mehr-Augen-Prinzips, des Rotationsprinzips für besonders gefährdete Arbeitsbereiche, die Bearbeitung von Aufgaben nach dem Zufallsprinzip bei gleichartigen Aufgaben, die von mehreren Personen erledigt werden, sowie die regelmäßige Zufallsstichprobenprüfung.

4. Zusammenfassung der Ergebnisse und Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es keine pauschale Standardlösung für ein kommunales Korruptionspräventionskonzept gibt, zu unterschiedlich sind die lokalen Gegebenheiten, z.B. in Bezug auf den Umfang des vorhandenen Personals, die internen und externen Abhängigkeiten und die Hierarchie- und Machtstrukturen. Somit stellt jedes in der Realität zu entwickelnde kommunale Korruptionspräventionskonzept in seinen facettenreichen Bestandteilen eine individuelle Einzellösung dar. Dieses Forschungsprojekt hat – auf der Metaebene – die Grundsätze für die Erarbeitung eines passgenauen Korruptionspräventionskonzept herausgearbeitet. Unter Anwendung dieser Grundsätze werden die Kommunen befähigt, entweder ihr vorhandenes Korruptionspräventionskonzept zu überdenken oder, falls erst marginal vorhanden, ein passendes Präventionskonzept zu entwickeln.

5. Literaturverzeichnis

Ax, Thomas/ Schneider, Matthias/ Scheffen, Jacob (2010): Rechtshandbuch Korruptionsbekämpfung, Prävention – Compliance – Vergabeverfahren – Sanktionen – Selbstreinigung, 2. Auflage, Berlin 2010

Baurmann, Michael (2005): Korruption, Recht und Moral, in Alemann, Ulrich (Hg.): Dimensionen politischer Korruption, Beiträge zum Stand der internationalen Forschung, 35/2005, S. 164f., https://www.sozwiss.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Philosophische_Fakultaet/Sozialwissenschaften/Soziologie_Allgemein/Baurmann/Aufsaeetze/Korruption_Korruption_Recht_und_Moral.pdf, Abruf: 19.02.2024

Bekemann, Uwe (2007): Kommunale Korruptionsbekämpfung, Stuttgart 2007

Borkenstein, Hans-Jörg (2015): Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung durch Information, Baden-Baden 2015

Bundeskriminalamt (o.J.): Korruption, https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/Korruption/korruption_node.html, Abruf: 06.04.2024

Bundesministerium des Innern (2007): Empfehlungen für Interne Revisionen in der Bundesverwaltung, 2007, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/interne-revision-empfehlungen.pdf?__blob=publication-File&v=3, Abruf: 22.01.2024

Bundesministerium des Innern (2012): Handreichung der AG Standardisierung zur Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete, 2012, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-handreichung-korruptionsgefaehrdete->

arbeitsgebiete.pdf?__blob=publicationFile&v=3, Abruf: 11.03.2024

Bundesministerium des Innern (2014): Regelungen zur Integrität, 2. Auflage, Berlin 2014

Dahlkamp, Jürgen; Latsch, Gunther (2020): Diese Dokumente untermauern den Korruptionsverdacht, Spiegel Online, <https://www.spiegel.de/sport/fussball/sommermaerchen-skandal-das-sind-die-dokumente-die-den-korruptionsverdacht-untermauern-a-dddd82f5-0050-46f0-9b52-e42fab3b42a1>, Abruf 29.11.2023

Deutscher Städtetag (2015): Hinweise zur Korruptionsprävention, 2015, https://www.merzig.de/merzig/uploads/2018/10/Richtlinie_Korruption_Deutscher_Staedtetag.pdf, Abruf: 12.01.2024

Deutsches Institut für Interne Revision e.V. (Hrsg.) (2019): Internationale Grundlagen für die berufliche Praxis der Internen Revision 2017, <https://www.diir.de/content/uploads/2024/02/IPPF-2017-Version-7-20190311.pdf>, Abruf: 10.09.2023

Dolata, Uwe (2014): Compliance contra Wirtschaftskriminalität: Korruption im Wandel der Zeit, Hamburg 2014

Erdmann, Christian (2014): Risikoorientierte (Mehr)Jahresprüfungsplanung in der kommunalen Rechnungsprüfung, Wiesbaden 2014

Hessenschau (2022): Frankfurter Ex-Oberbürgermeister prüft Revision. Peter Feldmann im AWO-Korruptionsprozess zu Geldstrafe verurteilt, <https://www.hessenschau.de/panorama/awo-korruptionsprozess-peter-feldmann-in-frankfurt-zu-geldstrafe-verurteilt-v9,feldmann-awo-urteil-100.html>, 23.12.2022, Abruf: 15.02.2024

Hufen, Christian (2010), Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff, ZJS Zeitschrift für das Juristische Studium

Malchow, Aleksandra (2011): Strafrechtliche Korruptionsbekämpfung, Analyse präventiver und gesetzgeberischer Maßnahmen in Deutschland und Polen unter Berücksichtigung ihrer europarechtlichen Rahmenbedingungen und ihrer ethischen Grundlagen, Berlin 2011

Spiegel (2020): <https://www.spiegel.de/sport/fussball/fifa-wm-2010-2018-und-2022-laut-us-justiz-gekauft-a-0f9ade23-7c45-4301-8491-f5109289b47a>, 07.04.2020, Abruf: 15.02.2024

Stark, Carsten (Hrsg.) (2017): Korruptionsprävention, Klassische und ganzheitliche Ansätze, Wiesbaden 2017

Stober, Rolf / Ohrtmann, Nicola (Hrsg.) (2015): Compliance, Handbuch für die öffentliche Verwaltung, Stuttgart 2015

The Institute of Internal Auditors (2024): Global Internal Audit Standards, <https://www.diiir.de/content/uploads/2024/03/Global-Internal-Audit-Standards-Deutsch-20240320-1.pdf>, Abruf: 12.03.2024

Trunk, Daniela / Frevel, Bernhard (Hrsg.) (2017): Korruptionsprävention in Unternehmen und Kommunen, Eine interdisziplinäre Studie, Wiesbaden 2017

Welt (2004): Der Kölner Müll-Skandal, <https://www.welt.de/politik/article313538/Der-Koelner-Muell-Skandal.html>, 13.05.2004, Abruf: 20.11.2023