

Maßnahmenkatalog zur Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung

Köln, Bonn, Wuppertal – Städte, die in die Schlagzeilen geraten sind, wenn in diesen Tagen über Korruption berichtet wird. Dabei sollte Klarheit herrschen, dass diese Städte nur die Spitze eines Eisbergs darstellen. Denn Korruption in der öffentlichen Verwaltung hat eine hohe Dunkelziffer. Nur manches davon dringt ans Tageslicht – und wirft dabei viel Schatten auf die (Kommunal-) Politik, die öffentliche Verwaltung sowie die jeweiligen Städte und Gemeinden. Das Meinungsforschungsinstitut für Demoskopie Allensbach zufolge glauben 67 Prozent der Bundesdeutschen, dass die Korruption in Deutschland in den letzten zehn Jahren zugenommen habe. Dabei kann die kriminelle Energie einiger weniger nie ausgeschlossen oder gar verhindert werden, deren Entfaltung kann aber gleichwohl erschwert werden. Dazu sind im kommunalen Bereich folgende Maßnahmen besonders geeignet:

1. Job-Rotation

Mitarbeiter im kommunalen Bereich sollten häufiger die Tätigkeit und – falls möglich – das Aufgabengebiet wechseln, um den ständigen Kontakt zu den immer gleichen Personen zu vermeiden und die notwendige Distanz zu wahren. Zu große Vertrautheit gilt in Verbindung mit Zuwendungen der verschiedensten Art („Anfüttern“) als Einfallstor für die Korruption. Besonders gefährdet sind Mitarbeiter, die bei ihren Entscheidungen einen hohen Ermessensspielraum haben und deren Entscheidungen für den davon Betroffenen existenziellen Charakter haben. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang an das öffentliche Bau- und Vergabewesen oder die Arbeit von Führerscheinstellen. Dies gilt auch für die Mitarbeiter, die in den öffentlichen Verwaltungen Massenvorgänge bearbeiten, beispielsweise die Berechnung und die Gewährung von finanziellen Hilfen der öffentlichen Hand. Gerade bei diesen Massenvorgängen lässt sich durch organisatorische Maßnahmen wie zum Beispiel zufallsgesteuerte Verfahren die Zuordnung des Antragsstellers zum Sachbearbeiter variieren.

2. Verstärkung der Dienstaufsicht

Korruption wird durch fehlende Dienstaufsicht erheblich erleichtert und begünstigt. Ein falsch verstandener kooperativer Führungsstil ist kein Ersatz für verantwortungsbewusste Mitarbeiterführung und Aufsicht mit System. Ein modernes Projektmanagement und ein EDV-gestütztes Vorgangscontrolling müssen zusätzlich in die Verwaltung integriert werden. Bei konkreten Verstößen von Sachbearbeitern sollte immer mit geprüft werden, inwieweit Vorgesetzte durch Vernachlässigung der Dienst- und Fachaufsicht dazu beigetragen haben.

3. Verstärkung der behördeninternen Kontrollmechanismen

Hier sind verwaltungsinterne Verbesserungen gefragt mit dem Ziel, allen Mitarbeitern bewusst zu machen und sie spüren zu lassen, dass ihre Arbeit überprüft wird und/oder jederzeit überprüft werden könnte. Dazu können – in größeren Verwaltungen – die Einrichtung einer effektiven Innenrevision und/oder mobiler Prüfgruppen gehören, die unabhängig von Weisungen die grundsätzliche Befugnis haben, jederzeit nach dem Zufallsprinzip ausgewählte aktuelle und abgeschlossene Fälle aus allen Bereichen stichprobenartig zu kontrollieren. Sollten Rechnungsprüfungsämter bzw. Rechnungsprüfungsausschüsse in der Kommune existieren, sind diese Institutionen verstärkt als behördeninternes Kontrollinstrument einzusetzen, sofern dies noch nicht geschehen ist.

4. Vier-Augen-Prinzip

Wie im Bankenwesen üblich, sollte das Vier-Augen-Prinzip auch im kommunalen Bereich Einzug halten. Konkret bedeutet dies, dass Teamarbeit verstärkt eingesetzt werden sollte, um gruppeninterne, auf Gegenseitigkeit gerichtete Kontrollmechanismen zu nutzen. Damit wird die Korruptionsanfälligkeit der Beschäftigten grundsätzlich verringert. Vor allem bei Ermessensentscheidungen und Beschaffungen der öffentlichen Hand sollte dieses Prinzip grundsätzlich eingehalten werden, um erst gar keine Ansatzpunkte für Bestechungsmaßnahmen zu bieten.

5. EDV-gestützte Vorgangsbearbeitung mit eingebauten Kontrollmechanismen

Zweck dieser Maßnahme im Rahmen der Korruptionsverhütung ist es, vorhandene Kontrolldefizite zu beseitigen und bestimmte Strukturen im Verwaltungshandeln bzw. Abweichungen davon zu erkennen. Ziel muss es sein, durch eine EDV-gestützte Vorgangsbearbeitung ein System zu schaffen, das Querschnittsanalysen ermöglicht und so Aufschluss darüber geben kann, ob bestimmte Antragssteller, Bauträger, Anbieter oder Dritte besonders bevorzugt behandelt werden. Diese Sonderbehandlung kann sich durch kürzere Lauf- und Bearbeitungszeiten als im Durchschnitt üblich darstellen. Auch Befreiungen und Ausnahmen, vor allem dann, wenn sie sich bei bestimmten Sachbearbeitern und/oder Kunden häufen, können Indiz für Korruption im öffentlichen Bereich sein. Durch eine EDV-unterstützte Vorgangsbearbeitung können sich die Vorgesetzten schnell ein Bild davon machen, ob ihre Mitarbeiter eine bestimmte Klientel besonders behandeln.

6. Einrichtung der Stelle eines Anti-Korruptionsbeauftragten

Um eine direkte Anlaufstelle für die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes im Kampf gegen die Korruption zu schaffen, sollten Stellen neutral innerhalb oder außerhalb der

öffentlichen Verwaltung die Institution eines Anti-Korruptionsbeauftragten geschaffen werden. Dieser ist selbstverständlich nicht nur Ansprechpartner für die Beschäftigten der

Verwaltung, sondern auch für Dritte außerhalb des öffentlichen Dienstes. Der Anti-Korruptionsbeauftragte koordiniert die konkreten Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung wie beispielsweise eine umfassende und in bestimmten zeitlichen Abständen wiederholende Mitarbeiteraufklärung und Motivation. Ein Anti-Korruptionsbeauftragter weist ferner auf Arbeits- und strafrechtliche Folgen der Korruption hin und nimmt auch anonyme Hinweise auf mögliche Korruptionsfälle entgegen. Falls nötig, geht er konkreten Fällen nach und sorgt (in Zusammenarbeit mit dem Behördenleiter und/oder den Strafverfolgungsbehörden) dafür, dass die entsprechenden strafrechtlichen und disziplinarischen Untersuchungen eingeleitet werden.

7. Grundsätzliches Annahmeverbot bzw. Meldepflicht für angebotene Geschenke

Sämtliche Geschenke oberhalb eines Bagatellwertes von etwa zehn Euro sind dem Anti-Korruptionsbeauftragten grundsätzlich zu melden. Dieser entscheidet dann darüber, ob er den Vorteilsanbieter ermahnt oder ggf. sogar rechtliche Schritte einleitet, wie etwa den Ausschluss von zukünftigen Vergaben der öffentlichen Hand. Grundsätzlich sollte ein generelles Annahmeverbot für Geschenke außerhalb der Bagatellgrenze angestrebt werden, um Bestechung und Bestechlichkeit deutlich und von vornherein zu unterbinden.

8. Selbstverzichtserklärungen des Verwaltungspersonals und der Kommunalpolitiker

In einer derartigen Erklärung sollten alle Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes, aber auch die Mandatsträger durch Unterschrift dokumentieren, dass sie sich stets so verhalten, dass bereits der Anschein jeder Vorteilsnahme vermieden wird. Ferner sind die Mitarbeiter sowie die Ratspolitiker auf die strafrechtlichen Vorschriften hinzuweisen. Kommunalpolitiker und Verwaltungsangehörige sollten ständig auf die Arbeit, die Adresse sowie Aufgaben und die Befugnisse des örtlichen Anti-Korruptionsbeauftragten hingewiesen werden.

9. Überprüfung von Nebentätigkeiten

Interessenkollisionen zwischen dem konkreten Verwaltungshandeln und den Nebentätigkeiten der zuständigen Mitarbeiter und deren Angehörigen sind streng zu überprüfen. Die Verwaltungen sollten deshalb wenigstens einmal jährlich veröffentlichen, welcher Mitarbeiter und welches Ratsmitglied welche Nebentätigkeiten ausübt. Nur wenn es eine umfassende Transparenz über Haupt- und Nebentätigkeiten von Verwaltungspersonal und Ratsmitgliedern gibt, kann bereits im Vorfeld wirksam der Korruption ein Riegel vorgeschoben werden.

10. Aktive Öffentlichkeitsarbeit der öffentlichen Verwaltungen

Transparenz ist das A und O, bereits im Vorfeld Korruption zu unterbinden. Aus diesem Grunde sollten Korruptionsfälle im Zuge einer offensiven Öffentlichkeitsarbeit schnellstmöglich den Medien zugänglich gemacht werden, soweit dies die laufenden Ermittlungen nicht behindert. Die Furcht vor einem medienwirksamen Skandal kann die Flucht der Beteiligten nach vorn begünstigen und dadurch weitere Fälle aufdecken.

11. Aussperrung von korruptionsbelasteten Firmen von der Vergabe öffentlicher Aufträge

Korruptionsbelastete Unternehmer sollten von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden. In einzelnen Bundesländern, z.B. in Bayern und Hessen, wird dies bereits praktiziert. Auch ein umfassendes Informationssystem ist ein geeignetes Instrument, Korruption wirksam zu unterbinden.

12. Festhalten an der öffentlichen Ausschreibung

An der VOB (Verdingungsordnung für Bauleistungen) und VOL (Verdingungsordnung für Leistungen) sollte grundsätzlich festgehalten werden. Die öffentliche Ausschreibung muss als Regelfall gelten. Abweichungen (beschränkte oder freihändige Vergabe) sollten schriftlich begründet werden. Nach Erfahrungen von Rechnungshöfen ist die Korruptionsanfälligkeit wesentlich höher, wenn von den Vergabevorschriften abgewichen wird. Die Vorschriften müssen in einer Weise weiterentwickelt werden, die Transparenz und Vergleichbarkeit sichert und Korruptionsversuche unterbindet.