

1. Korruption im Überblick

1.1 Was bedeutet „Korruption“?

Eine allgemein gültige Definition von Korruption existiert nicht, es gibt auch keine entsprechende gesetzliche Bestimmung. Die weltweit tätige Antikorruptions-Organisation „Transparency International“ definiert Korruption als „Missbrauch von anvertrauter Macht zum persönlichen Vorteil“. Korruptionsdelikte werden auch als „dolose Handlungen“ bezeichnet. Hierunter werden Handlungen verstanden, die arglistig mit bösem Vorsatz begangen werden.

Keine Person oder Institution ist absolut gegen Korruption gefeit, jedes Sicherheitssystem lässt sich mit krimineller Energie überwinden oder umgehen. Die volkswirtschaftlichen und finanziellen Schäden durch Korruption viele Milliarden Euro jährlich geschätzt. Fast noch schlimmer als diese materiellen Schäden wiegt jedoch der hierdurch verursachte Vertrauensverlust des Bürgers in Politik und Verwaltung.

1.2 Warum wird Korruption als „opferloses Kontrolldelikt“ bezeichnet?

Bei den meisten Straftatbeständen gibt es Täter und Opfer. Die Opfer von Delikten schalten in der Regel die Polizei bzw. Staatsanwaltschaft ein, um einen Schaden ersetzt zu bekommen bzw. eine Straftat verfolgen zu lassen.

Bei Korruptionsbeziehungen gibt es (zunächst) nur Gebende (Korrumpierende) und Nehmende (Korrumpierte). Beide haben ein gemeinsames Geheimhaltungsinteresse und bemühen sich, ihre illegalen Handlungen nach außen zu verdecken. Die Rede ist hier von „opferlosen Kontrolldelikten“, da die typische Anzeige erstattende Person weitgehend ausfällt, um eine Tat zur Aufdeckung oder zur Kenntnis der Strafverfolgungsbehörden zu bringen. Selbstverständlich gibt es auch Opfer, nämlich in der Regel die Steuerzahlerin und den Steuerzahler, die (indirekt) geschädigt werden.

Strafverfahren beginnen erst, wenn ein Zusammentreffen verschiedener Verdachtsmomente mit Hinweisen an die Strafverfolgungsbehörden stattfindet. Dies können Hinweise anderer Behörden sein (Rechnungshöfe, Rechnungsprüfungsämter, Steuerbehörden, Ermittlungen anderer Staatsanwaltschaften), Hinweise aus betroffenen Verwaltungen und Unternehmen oder auch Anzeigen von Konkurrenten und Privatpersonen. Manchmal spielt auch der Zufall eine Rolle. Ein großes Korruptionsverfahren mit dem Verdacht auf eine Umweltstraftat begann damit, dass aus einem Lärmschutzwall durch starken Regen Müll herausgeschwemmt wurde, der dort illegal eingebaut worden war.

Die Hauptquelle für erfolgreiche Ermittlungen stellen übrigens anonyme Hinweise dar. Diesen Hinweisen gehen die Staatsanwaltschaften nach Abwägung von persönlichen Schutzinteressen der Beschuldigten in der Regel nach.

1.3 Was bedeutet „Compliance“?

In den Vorstandsetagen der großen DAX-Konzerne ist der Begriff „Compliance“ in Mode - spätestens seit dem 15. Dezember 2008. An diesem Tag erließ die Staatsanwaltschaft München I gegen Siemens einen Bußgeldbescheid über 395 Millionen Euro. Begründet

wurde er mit der Verletzung von Aufsichtspflichten des Gesamtvorstands infolge einer mangelhaften Compliance-Struktur.

Übersetzt bedeutet der Begriff Compliance die **Einhaltung von Gesetzen und Richtlinien**; gleichzeitig steht er für freiwillige ethische Kodizes in Unternehmen und Betrieben. Der aus der Betriebswirtschaft stammende Begriff steht sowohl für die Einhaltung aller geltenden Regeln als auch für die Kontrolle der Einhaltung. Sogenannte „Compliance-Manager“ sorgen in Unternehmen somit für die Einhaltung von Rechtsvorschriften und ethischen Grundsätzen.

2. Die Rechtslage

2.1 Welche Straftatbestände beziehen sich auf korrupte Handlungen?

Das Strafrecht kennt keine übergreifende „Korruptionsstrafvorschrift“, sondern sanktioniert das mit Korruption verbundene Unrecht in verschiedenen Straftatbeständen im Strafgesetzbuch (StGB). Relevante strafrechtliche Korruptionsdelikte sind:

- Vorteilsnahme (§ 331 StGB)
- Bestechlichkeit (§ 332 StGB)
- Vorteilsgewährung (§ 333 StGB)
- Bestechung (§ 334 StGB)
- besonders schwere Fälle der Bestechung (§ 335 StGB)
- Untreue (§ 266 StGB)
- Urkundenfälschung (§ 267 StGB)
- Betrug (§ 263 StGB)
- Verletzung des Dienstgeheimnisses (§ 353b StGB)
- Verleitung Untergebener zur Straftat (§ 357 StGB)

2.2 Worin liegt der Unterschied zwischen „Vorteilsannahme/-gewährung“ und „Bestechlichkeit/Bestechung“?

Der Unterschied liegt darin, dass von **Vorteilsannahme** bereits gesprochen werden kann, wenn eine Amtsträgerin oder ein Amtsträger einen Vorteil für die legale Dienstaussübung fordert, sich versprechen lässt oder annimmt. **Bestechlichkeit** liegt dagegen vor, wenn für einen solchen Vorteil eine *konkrete Diensthandlung* unter Verletzung der Dienstpflichten vorgenommen wird; dabei ist schon die geäußerte Bereitschaft strafbar. Die Vorschriften zur Bestechlichkeit sind aber auch bereits anzuwenden, wenn jemand sich bereit gezeigt hat, sich bei einer Ermessensentscheidung durch einen Vorteil beeinflussen zu lassen. Das gleiche gilt umgekehrt für die Tatbestände der Vorteilsgewährung und Bestechung.

Dies bedeutet: Wenn sich jemand - z.B. durch Geschenke - „für die gute Zusammenarbeit“ bedankt, können bereits die Tatbestände der Vorteilsannahme/Vorteilsgewährung erfüllt sein.

Sämtliche Tatbestände (§§ 331 - 334 StGB) sind auch erfüllt, wenn die Vorteile an eine dritte Person oder Institution fließen, wenn also z.B. Ehepartnerin/Ehepartner, Kinder oder

sonstige Verwandte einer Amtsträgerin oder eines Amtsträgers ein überdimensioniertes Salär für die Tätigkeit bei einer Baufirma beziehen.

Nicht strafbar ist die Vorteilsannahme nach § 331 Abs. 3 StGB, wenn die Annahme der Geschenke vorher genehmigt wurde bzw. unverzüglich Anzeige über den Erhalt von Vorteilen gemacht und die Annahme genehmigt wurde. Insofern bedürfen hier die Regelungen über die generelle und einmalige Genehmigung der Annahme von Vorteilen in der Dienstanweisung zum Verbot der Annahme von Vorteilen besonderer Beachtung.

2.3 Was ist unter dem Tatbestand der Untreue (§ 266 StGB) zu verstehen?

Untreue im strafrechtlichen Sinn ist eine Straftat gegen das Vermögen. Untreue begeht, wer eine eingeräumte Befugnis missbraucht, über fremdes Vermögen zu verfügen und dadurch einen Schaden verursacht.

Beispiele dafür finden sich täglich in den Medien. Derartige Fälle lägen etwa vor, wenn Vorgesetzte Bauhofmitarbeiterinnen und -mitarbeiter während der Dienstzeit für private Interessen einsetzen, wenn ein Behördenmitarbeiter technische Geräte für die Verwaltung beschafft, aber privat nutzt, oder wenn eine GmbH-Geschäftsführerin gute Bekannte zu überhöhten Bezügen beschäftigt.

Der Tatbestand der Untreue beschränkt sich aber nicht darauf, dass man sich oder einer dritten Person einen rechtswidrigen Vermögensvorteil verschafft. Er kann auch erfüllt sein, wenn der oder die Täter nur handeln, um einer vermeintlich oder auch tatsächlich „guten Sache“ zu dienen, die politisch, sozial oder sonst wie erwünscht ist, aber dem Vermögen einer oder eines anderen Schaden zufügen. Dies könnte in einer Kommunalverwaltung z.B. bei der Verwendung von Landesmitteln für Zwecke, die dem Bewilligungsbescheid widersprechen, der Fall sein.

2.4 Wer fällt unter den Begriff „Amtsträgerin/Amtsträger“?

Prinzipiell gilt: „Amtsträgerin“ oder „Amtsträger“ ist, wer Amtsgeschäfte ausübt – ohne Rücksicht darauf, in welchem Rahmen dies geschieht. Amtsträgerin ist daher nicht nur die förmlich bestellte Beamtin, sondern jede Person, die bei einer Behörde oder einer „sonstigen Stelle“ (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. c StGB) Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.

Es ist dabei nicht erheblich, ob die Tätigkeit im Hauptamt oder ehrenamtlich geschieht. Auch Referendarinnen und Referendare, Personen in der Probezeit oder im Praktikum und Auszubildende können unter Umständen Amtsträgerstatus innehaben.

Darüber hinaus können z.B. freiberuflich tätige Architektinnen/Architekten und Ingenieurinnen/Ingenieure, die von einer Behörde beauftragt werden, mittels einer Verpflichtungserklärung für freiberuflich Tätige verpflichtet werden. Diese Verpflichtung hat zur Folge, dass Verstöße gegen die einschlägigen Straftatbestände in gleicher Weise geahndet werden können wie bei Amtsträgern.

Mitglieder kommunaler Volksvertretungen sind nur dann Amtsträger im strafrechtlichen Sinn, wenn sie zusätzlich zu ihrer Abgeordnetentätigkeit mit der Erledigung konkreter Verwaltungsaufgaben betraut sind.

2.5 Welche Vorschriften zur Korruptionsprävention gelten für mich?

- das Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in NRW (**Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG**). Das Gesetz trifft Regelungen für ein Korruptionsregister für den öffentlichen Bereich, verpflichtet öffentliche Stellen, Maßnahmen zur Korruptionsprävention zu treffen und sieht Transparenzvorschriften für Mandatsträger und -trägerinnen vor.
- der Runderlass des IM NRW zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung, u. a. mit Regelungen zum Personalwesen, Vergabeverfahren und Sponsoring.
- Weitere Rechtsgrundlagen sowie Informationen finden Sie auf der Internetseite des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW.

2.6 Gibt es neben dem Strafrecht weitere Konsequenzen für korruptes Verhalten?

Neben der drohenden strafrechtlichen Verurteilung wegen Vorteilsannahme, Bestechlichkeit, Untreue etc. hat Korruption regelmäßig auch disziplinarrechtliche Folgen. Darüber hinaus sind die Betroffenen dem Dienstherrn bzw. Arbeitgeber ggf. schadensersatzpflichtig, sofern im Zusammenhang mit einem Verstoß ein wirtschaftlicher Nachteil entstanden ist. Unabhängig davon kann ein Anspruch auf Herausgabe der Vorteile bestehen.

3. Arbeiten in korruptionsgefährdeten Bereichen

3.1 Welche Bereiche einer Verwaltung sind korruptionsgefährdet?

Recherchen zum Thema ergeben, dass fast alle Bereiche und Hierarchiestufen einer Verwaltung, deren Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen sowie die Beteiligungsgesellschaften korruptionsgefährdet sind - einige mehr, andere weniger. Zusammengefasst können wir feststellen, dass alle Bereiche gefährdet sind, die

- Aufträge vergeben,
- Fördermittel bewilligen,
- über Genehmigungen, Gebote und Verbote entscheiden,
- andere rechtliche Entscheidungen treffen,
- Steuern, Gebühren und andere Abgaben festsetzen oder erheben,
- Kontrolltätigkeiten ausüben.

Auf die Kreisverwaltung bezogen bestehen in den Ämtern/Anstalten/Betrieben besondere Gefahren, wenn folgende Aufgaben erledigt werden:

Bau

Ausschreibung und Vergabe von Architekten-, Ingenieur- und Bauleistungen, Planung, Entwicklung, Kalkulation, Gutachten, Wertermittlung, Wohnungsbauförderung, Baugenehmigungen und -abnahmen.

Beschaffungen

Ankauf von Büroausstattungen, allgemeine Verbrauchsgüter, fachspezifische Einrichtungen, Maschinen und Fahrzeuge; Ersatzteile, Vergabe von Dienstleistungen und Wartungsverträgen.

Genehmigungen

Erlaubnisse und Untersagungen, Konzessionsvergaben, Anerkennungen, Berechtigungen, Wohnraumbelegung und -vermittlung, Aufenthaltsgenehmigungen, Zulassungsvoraussetzungen, Standplatzgenehmigungen, Sondernutzungen, Beihilfen, Zuschüsse, Vorschüsse, Zuweisungen nach Warteliste.

Kontrollen

Lebensmittel-, Gewerbe-, Veterinär-, Umwelt- und Verkehrsüberwachung, Bauaufsicht, Abfallentsorgung, Vollziehungsdienste, Erhebung von Verwarnungs- und Bußgeldern.

Finanzen

Abgabenfestsetzungen, Stundungen, Niederschlagungen, Aussetzung der Vollziehung, Darlehensgewährung, Kreditbeschaffung, Zuweisungen, freiwillige Zuschüsse u. ä.

Grundstücksverkehr

An- und Verkäufe, Pacht-, Miet- und Zinsfestsetzung

3.2 Wann sollte ich mögliche Gefährdungspotenziale am eigenen Arbeitsplatz mindestens prüfen?

Jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter sollte den eigenen Arbeitsplatz kritisch auf mögliche Schwachstellen untersuchen und vorgesetzte Personen gegebenenfalls entsprechend informieren. Die persönliche Gefährdungseinschätzung soll mindestens immer dann vorgenommen werden, wenn

- ein neues Arbeitsgebiet übernommen bzw. übertragen wird,
- ein Mitarbeitergespräch vorzubereiten ist,
- eine Neu- oder Umorganisation der Arbeitsabläufe umgesetzt wird,
- wesentliche Veränderungen in der EDV eintreten.

Über die Möglichkeiten der Korruption und die Mittel zu ihrer Verhinderung an einem bestimmten Arbeitsplatz sollte mit den Kolleginnen und Kollegen sowie den Führungskräften freizügig diskutiert und nachgedacht werden. Dabei ist zu bedenken, dass jede Präventivmaßnahme vor allem auch der eigenen Sicherheit und Entlastung dient.

3.3 Was ist bei der Sachbearbeitung zu beachten?

Die für den Kreis Minden-Lübbecke erarbeiteten „Leitlinien des Handelns“ bieten hier bereits eine Orientierungshilfe, indem dort transparentes Handeln vorgegeben wird, um

„Gerüchte durch Wahrheit zu ersetzen“ und „Sicherheit für unser Handeln zu geben“.

Das bedingt, dass alle Vorgänge lückenlos, klar und für jede und jeden verstehbar zu dokumentieren sind, um den ordnungsgemäßen Verfahrensablauf zu erkennen und Entscheidungen nachvollziehbar zu machen (Transparenzprinzip).

Grundsätzlich soll auch kein Vorgang von Anfang bis Ende von einer Person bearbeitet werden; vielmehr sind jeweils mehrere wechselseitig kontrollierende Personen zu beteiligen. Dieser Grundsatz steht zunächst im vermeintlichen Widerspruch zum Abbau von Schnittstellen durch ganzheitliche Bearbeitung, er kann daher nicht ungeprüft auf alle Tätigkeiten der Verwaltung angewandt werden. In vielen Fällen kann dies trotzdem ohne Reibungsverluste eingeführt werden oder es ergibt sich schon aus dem üblichen Geschäftsablauf heraus eine Beteiligung mehrerer Personen (Vier-Augen-Prinzip), z.B. im Kassen- und Anordnungswesen.

Darüber hinaus sollte das so genannte „Rotationsprinzip“ beachtet werden (s. a. Ziffer 7.5).

3.4 Was ist eigentlich „Anfüttern“?

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können unter Umständen ohne eigenes Verschulden in eine Situation geraten, in der sie sich dann mehr oder weniger gezwungen sehen, mehr oder weniger illegal zu handeln. Vertreterinnen und Vertreter von Firmen, bei welchen Korruption zur Geschäftsphilosophie gehört, verfügen über eine reiche Erfahrung im „Anfüttern“. Sie gehen oft so subtil vor, dass die bestochene Person in einer ersten Phase gar nicht zur Kenntnis nimmt, was eigentlich geschieht. Der langsame Anfütterungsprozess kann einerseits dazu führen, dass die Zielperson auf die umfangreichen Zuwendungen selber nicht mehr verzichten und damit ihren Lebensstandard nicht mehr senken will. Andererseits gerät die bestochene Person ab einem gewissen Zeitpunkt in einen Zustand der Erpressbarkeit, aus der sie nicht mehr herausfindet.

Helfen kann hier nur die Information über den Ablauf derartiger Praktiken!

Ein typisches Beispiel dafür, wie öffentlich Bedienstete z.B. von Firmen manipuliert werden, damit sie unbewusst in Abhängigkeiten geraten und später „genutzt“ werden können, ist das sogenannte „Anfüttern“. Fachleute gehen übrigens davon aus, dass in 90 % der Korruptionsfälle entsprechend dem folgenden Beispiel angefütert wurde:

Die Firma versucht zunächst diejenigen Beschäftigten herauszufinden, die überhaupt die gewünschten Arbeitsbereiche bzw. Entscheidungsbefugnisse haben, ihr also Vorteile verschaffen können.

Dann beginnt das Korrumpieren mit kleinen Geschenken (häufig Werbegeschenke), an denen im Grunde niemand etwas Anstößiges sieht. Sie werden natürlich ohne Bezug zu konkreten Gegenleistungen gemacht und sollen nur ganz allgemein geneigt machen. Außerdem wird so klar, welche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter empfänglich für derartige „Kleinigkeiten“ sind.

Mit der Zeit steigt der Wert der Geschenke - häufig auch ohne dass diese Wertsteigerung der betroffenen Person überhaupt bewusst wird. Erfahrungsgemäß ist es ihr dann später peinlich, weitere und größere Geschenke, die meistens noch aus besonderem Anlass (runder

Geburtstag, Silberhochzeit etc.) und noch immer ohne die Forderung einer konkreten Gegenleistung gemacht werden, zurückzuweisen.

Bis zu diesem Stadium ist das „Anfüttern“ für den Geber übrigens nach wie vor straffrei.

Irgendwann kommt dann der Zeitpunkt, an dem von der Amtsträgerin oder dem Amtsträger zunächst kleine Gefälligkeiten erbeten werden und ihr oder ihm bewusst wird, dass sie oder er bei Nichterfüllung Gefahr läuft, bisheriges „Fehlverhalten“ eingestehen zu müssen.

Damit scheint das Gelingen des „Anfütterns“ mit der Möglichkeit späterer größerer Korruptionen durchaus vorstellbar. Eine Abhängigkeit der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters wird nur vermieden werden können, wenn spätestens an dieser Stelle der Beeinflussungsversuch unverzüglich gemeldet wird.

Dieses allgemein gehaltene Beispiel lässt sich aus der Praxis beliebig erweitern und verfeinern. Es soll sensibilisieren und deutlich machen, wie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Zwänge geraten können, aus denen sie ohne weiteres allein nicht wieder herauskommen. Zu vermeiden ist der Einstieg in solche Abhängigkeiten am einfachsten durch eine entsprechende Sensibilisierung, so dass schon kleinere Geschenke höflich, aber bestimmt abgelehnt werden.

3.5 Kann auch die Politik ein korruptionsgefährdeter Bereich sein?

Korruption ist grundsätzlich nicht allein ein Problem, das nur die Verwaltung betrifft. Was für die Beschäftigten der Verwaltung skizziert worden ist, gilt vielfach gleichsam für die Politik.

Aufgrund der engen Verzahnung der Aufgabenstellungen zwischen Verwaltung und Politik auf kommunaler Ebene können auch kommunale Mandatsträgerinnen und -träger von Korruptionsversuchen betroffen sein. Schließlich verfügen sie in erheblichem Umfang über Entscheidungsbefugnisse.

Um bei den Politikerinnen und Politikern ein entsprechendes Problembewusstsein zu schaffen oder zu stärken, sollten ihnen die einzelnen Ausformungen, die Rechtslage und die Rechtsfolgen von Korruption in tatsächlicher und strafrechtlicher Hinsicht bekannt sein. Sie sind zwar nur in Ausnahmefällen auch Amtsträgerin oder Amtsträger, werden aber als gewählte Volksvertreterinnen und -vertreter sowohl von den Bediensteten des Kreises als auch von den Menschen außerhalb der Verwaltung zum Vorbild genommen. Andererseits wird ihr Verhalten in der Bevölkerung und in den Medien häufig kritisch betrachtet, und ihre Objektivität wird in Frage gestellt.

Insbesondere die Annahme von Belohnungen und Geschenken auf politischer Ebene ist nicht unproblematisch. In der Öffentlichkeit entsteht oftmals der Eindruck, es handele sich hierbei um ein übliches und damit unbedenkliches Zusammenwirken von Politik und Wirtschaft. Auch gegenüber den Beschäftigten der Verwaltung muss es unglaublich erscheinen, wenn von ihnen verlangte Verhaltensweisen nicht selbst praktiziert werden. Das grundlegende Verbot der Annahme von Vorteilen, wie es für die Beschäftigten des Kreises Minden-Lübbecke gilt, sollte daher auch von den Politikerinnen und Politikern konsequent beachtet werden.

4. Warnsignale

4.1 Woran erkenne, dass möglicherweise jemand nicht rechtmäßig arbeitet?

Eine Reihe von Indikatoren können Warnsignale im Hinblick auf eine Korruptionsgefährdung sein, insbesondere wenn sie stark ausgeprägt sind oder häufiger bzw. in Kombination mit anderen auftreten. Für sich alleine betrachtet besitzt ein solcher Indikator nur eine geringe Aussagekraft, aus der nicht zwangsläufig auf ein Fehlverhalten geschlossen werden kann.

Eine Bewertung der Indikatoren, die auf Korruption hindeuten, ist daher mit größter Sorgfalt durchzuführen, um Kolleginnen und Kollegen nicht falschen Verdächtigungen auszusetzen! Keinesfalls darf eine generelle Misstrauenskultur entstehen. Gefordert ist deshalb eine hohe Sensibilität, aber auch die Bereitschaft aller Führungskräfte und Beschäftigten, die Korruption zu bekämpfen bzw. ihr vorzubeugen.

Hinweise auf mögliche Korruption können sich nach bisherigen Erfahrungen aus drei Arten von Auffälligkeiten ergeben, die in

- auftragsbezogene
- kontroll- oder systembezogene und
- personenbezogene Indikatoren

unterteilt werden können.

Auftragsbezogene Indikatoren können u. a. sein:

- langjährige Dauer einer Geschäftsbeziehung,
- intensive Kontakte zur/zum Lieferanten/Auftragnehmerin/Auftragnehmer,
- Beteiligung von ausschließlich ortsansässigen Firmen,
- Kompetenz-Konzentration auf eine Person oder Gruppe,
- zu große Entscheidungs- oder Ermessensspielräume,
- lückenhafte Planung / Häufung von Nachtragsbeauftragungen,
- Manipulationen von Abrechnungen oder Ergebnissen,
- Abrechnungen nicht erbrachter Leistungen oder
- Doppelabrechnungen.

Kontroll- oder systembezogene Indikatoren sind u. a.

- fehlende Kontrollmöglichkeiten und/oder unzureichende Kontrollstrukturen,
- Nichtbeachtung von Prüfungsbeanstandungen,
- unzureichende Kontrolle durch vorgesetzte Personen,
- gezielte Ausschaltung und Umgehung von Kontrollen.

Personenbezogene Indikatoren für korruptives Verhalten können sein:

- häufiger außerhäuslicher Umgang mit Unternehmen, mit denen geschäftliche Beziehungen bestehen, private Beziehungen, gemeinsame Vereinszugehörigkeit,

- kostenlose Überlassung von Fahrzeugen, Geräten oder Urlaubsdomizilen,
- sich plötzlich ändernder bzw. mit dem Einkommen nicht erklärbarer Lebensstil,
- persönliche Schwächen wie z.B. Spielsucht,
- „Unabkömmlichkeit“ (Verzicht auf Urlaub, Anwesenheit bei Krankheit),
- Absonderung, Verschlossenheit des Mitarbeiters/der Mitarbeiterin,
- auffällige Mitnahme von Vorgängen nach Hause,
- hochwertige „Werbegeschenke“ oder Spendentätigkeit der Auftragnehmerin oder des Auftragnehmers,
- plötzlicher Meinungswandel in Bezug auf getroffene Entscheidungen,
- plötzliches Interesse für andere Ressorts ohne eigene Zuständigkeit,
- Sponsoring (für die Kaffee- oder Betriebsausflugskasse) oder häufige private Einladungen auf Kosten der Firma (Weinproben, Jagdausflüge, Golfturniere, Segeltörns etc.),
- organisationsinterne Gerüchte.

4.2 Wodurch kann korruptes Verhalten entstehen?

Die Motivationen zur Korruption sind vielschichtig. Natürlich spielen allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen wie der oft beklagte und teilweise von „oben“ vorgelebte Wertewandel in der Gesellschaft mit der Abwendung von bisher allgemein anerkannten Pflicht- und Akzeptanzwerten und einer Aushöhlung des Unrechtsbewusstseins sowie eine verstärkte Orientierung an materiellen Werten eine Rolle.

Wesentliche Ursachen liegen auch außerhalb der Verwaltung, sie werden bei den Korruptierenden, den „Gebenden“, von unterschiedlichen Begehren geprägt. Symptomatisch sind folgende Punkte:

- wirtschaftlicher Profit, Gewinnsicherung,
- Schaffung von Abhängigkeitsverhältnissen,
- Beeinflussung von Auftragsvergaben,
- Vermeidung von Kontrollen,
- Erlangung eines Wissensvorsprungs, auch zu Zwecken der Spekulationsnutzung,
- Erwirken von Genehmigungen,
- Befreiung von kostenintensiven Auflagen
- Veranlassen zum Handeln/Dulden.

Für die Seite der Korruptierten, der „Nehmenden“, sind vor allem folgende Auslöser für ein bewusstes Eingehen auf Korruptionsversuche oder sogar deren Initiierung bekannt:

- persönliche Probleme (Sucht, Überschuldung usw.),
- Frust, Unzufriedenheit durch subjektiv empfundene fehlende Wertschätzung oder Unterbezahlung,
- übersteigertes Geltungsbedürfnis, Prestigedenken,
- mangelnde Unternehmensidentifikation,
- unangemessener Lebensstandard (z.B. kostspielige, aufwendige Hobbys),
- mangelhaftes Vorbildverhalten von Führungskräften.

Allerdings spielt auch eine wichtige Rolle, inwieweit in einer Verwaltung Schwachstellen bestehen, die korruptes Handeln möglich machen. Diese Schwachstellen können folgende Ursachen haben (die Aufstellung ist nicht abschließend):

- Vernachlässigung der Dienst- und Fachaufsicht,
- fehlende Transparenz und Dokumentation der Arbeitsvorgänge,
- mangelnde Kontrollen von vorgesetzten Personen,
- Möglichkeiten, Kontrollen gezielt zu umgehen,
- Aufgabenwahrnehmung in einer Hand,
- zu große, unkontrollierte Entscheidungsspielräume,
- „blindes“ Vertrauen gegenüber langjährigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Oft entsteht aber auch Korruption, weil Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die im Grunde in keiner Weise unredlich sind, von Dritten bewusst in korruptive Handlungen verstrickt werden. Ein bekanntes Beispiel hierfür ist das sogenannte „Anfüttern“ von Amtsträgerinnen und -trägern, die aufgrund ihrer Handlungs- oder Entscheidungsbefugnisse für Firmen interessant sind. Um davor zu schützen, dass jemand unbewusst in Abhängigkeiten gebracht zu werden, sind gerade in diesem Bereich entsprechende Informationen unbedingt notwendig.

5. Annahme von Vorteilen

5.1 Welche Regeln gelten für den Umgang mit Geschenken, Belohnungen und anderen Vorteilen?

Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kreisverwaltung ist die Annahme von Vorteilen in Bezug auf ihr Amt oder ihre Tätigkeit nach dienst-, tarif- und strafrechtlichen Bestimmungen grundsätzlich verboten. Das gilt auch über die Dienst- bzw. Beschäftigungsverhältnisse hinaus.

Näheres regelt die Dienstanweisung zum Verbot der Annahme von Vorteilen. Dort finden Sie unter anderem

- die generellen Annahmeverbote,
- Beispiele für Vorteile,
- Regelungen zum Umgang mit bereits zugewendeten Vorteilen,
- die Ausnahmen vom grundsätzlichen Annahmeverbot,
- Hinweise zum Verhalten bei Bestechungsversuchen,
- die möglichen Folgen von Verstößen.

Letztlich müssen Sie jeden Einzelfall individuell betrachten und abwägen. Es darf nicht der Anschein entstehen, dass die betroffenen Beschäftigten damit in irgendeiner Weise beeinflusst werden könnten. Ziel der Regelungen über das grundsätzliche Verbot der Annahme von Zuwendungen ist deshalb auch, schon jeden bloßen Anschein zu vermeiden, dass die Beschäftigten der Kreisverwaltung in ihrer dienstlichen Tätigkeit durch Geschenke und sonstige Gefälligkeiten beeinflussbar sein könnten.

5.2 Was sind Belohnungen, Geschenke und sonstige Vorteile?

Belohnungen, Geschenke und sonstige Vorteile sind Zuwendungen in Form von

- Geld (z.B. Bargeld, Überweisungen, zinslose oder zinsgünstige Darlehen),
- Sachwerten (z.B. Bücher, CDs, Spirituosen, Kleidungsstücke, Schmuck),
- geldwerten Leistungen (z.B. Gutscheine, Frei- oder Eintrittskarten, Einladungen mit Bewirtung, Rabatte),

auf die kein Rechtsanspruch besteht. Es sind aber auch Vorteile, die in irgendeiner Weise eine tatsächliche Besserstellung der Beschäftigten zur Folge haben können, z.B. Zuwendung an eine(n) Dritte(n) (zum Beispiel Familienangehörige oder karitative Einrichtungen) oder immaterielle Vorteile wie Ehrungen, gegebenenfalls auch die Vermittlung einer Nebentätigkeit.

Weitere Beispiele finden Sie in der Dienstanweisung zum Verbot der Annahme von Vorteilen.

5.3 Ist wirklich jedes kleinere Geschenk schon als Korruption anzusehen?

In der Dienstanweisung zum Verbot der Annahme von Vorteilen wird konkret definiert, für welche Vorteile die Zustimmung zur Annahme allgemein ist, soweit mit der Zuwendung keine rechtswidrige Handlung erreicht werden soll. Es wird allerdings immer Grauzonen zwischen „kleiner Gefälligkeit“ und Korruption geben, die Übergänge sind fließend. Oftmals ist es schwer erkennbar, ob es sich um den Versuch oder die Anbahnung von Korruption (Stichwort „anfüttern“) oder lediglich um eine Höflichkeitsgeste handelt.

Neben der konsequenten Beachtung der Dienstanweisung zum Verbot der Annahme von Vorteilen und der Möglichkeit, das Prüfungsamt beratend einzuschalten, kann sich jede betroffene Person folgende Fragen stellen, um die Rechtmäßigkeit der Annahme eines Geschenkes einzuschätzen:

- Erwartet die/der andere von mir möglicherweise eine Gegenleistung?
- Könnte diese eine nicht legale Gefälligkeit oder Bevorzugung sein?
- Werde ich in der Lage sein, die Annahme vor meinen Führungskräften/der Presse/vor Gericht zu rechtfertigen?

Und wer bedenkt schon, dass sie oder er in einer Steuererklärung einer Firma auftauchen könnte, zum Beispiel mit dem Vermerk: "Ledernes Füller-Etui für Frau XY: € 49,00"?

Im Zweifel sollten Sie daher die Zuwendung höflich, aber bestimmt ablehnen.

5.4 Wie kann ich mit Gastgeschenken umgehen?

Gastgeschenke sind keine persönlichen Geschenke, sondern Geschenke, die Bediensteten als Repräsentantin oder Repräsentant des Dienstherrn übergeben wurden. Die Ablehnung oder Rückgabe von Gastgeschenken ist in der Regel ein Verstoß gegen die allgemeinen Regeln des gesellschaftlichen Umgangs oder der Höflichkeit. Das Gastgeschenk muss dann

nicht abgelehnt werden. Wird es angenommen, geht es nicht in das persönliche Eigentum über, sondern ist beim Dienstherrn abzugeben.

5.5 Wie müssen Beschäftigte mit Rabatten umgehen, die ihnen privat gewährt werden?

Unproblematisch sind für den gesamten öffentlichen Dienst gewährte Rabatte (z.B. Versicherungen), auch Rabatte für alle Beschäftigten einer Behörde oder eine größere, genau eingrenzbar Gruppe von Beschäftigten (z.B. allen Beschäftigten an einem bestimmten Standort), sofern diese Rabatte unabhängig von Geschäftsbeziehungen der Rabattgewährenden zur Verwaltung gewährt werden (z.B. Sportstudios). Problematisch ist hingegen immer eine Bevorzugung nur bestimmter Personen. Dieser Gefahr - auch wenn es unberechtigte Vorwürfe sind - sollten sich weder die/der Rabattgewährende noch die Dienstkraft unnötig aussetzen.

Rabatte, die einzelnen Beschäftigten oder ihnen nahestehenden Dritten (Familienangehörige, Freunde, Bekannte, Organisationen etc.) privat gewährt werden, sind unproblematisch, wenn die Gefahr eines Interessenkonfliktes bei der Rabattnutzung ausgeschlossen ist. Rabatte dürfen nicht in Anspruch genommen werden, wenn sie aufgrund des Amtes der Rabattnehmerin oder des Rabattnehmers höher ausfallen als bei anderen Personen. Dabei ist schon der Anschein einer möglichen Vorteilsnahme zu vermeiden.

5.6 Machen sich Beschäftigte oder Gebende strafbar, wenn die Zuwendung angenommen wird?

In der Privatwirtschaft sind Zuwendungen nur dann strafbar, wenn sie eine Gegenleistung für eine (künftige) unlautere Bevorzugung im Wettbewerb sein sollen.

Bei Beschäftigten des öffentlichen Dienstes kann hingegen die Zuwendung von Vorteilen schon dann strafbar sein, wenn sie im Sinne eines „Anfütterns“ bzw. einer Klimapflege zugunsten des „allgemeinen Wohlwollens“ im Hinblick auf die Amtsstellung – „für die Dienstausübung“ – erfolgt. Ein pflichtwidriges Verhalten von Beschäftigten als Gegenleistung oder eine Reaktion auf die Zuwendung ist nicht unbedingt erforderlich: Die Annahme einer Zuwendung ohne Zustimmung bzw. Genehmigung der Dienststelle kann sogar bei pflichtgemäßem Verhalten von Beschäftigten zur Verwirklichung des Tatbestandes der Vorteilsannahme bzw. bei den Gebenden aus der Wirtschaft zur Vorteilsgewährung führen. Bei einem pflichtwidrigen Verhalten kommt eine Strafbarkeit wegen Bestechlichkeit bzw. bei den Gebenden wegen Bestechung in Frage.

Auch die Annahme geringwertiger Zuwendungen, der nicht zugestimmt wird, kann zur Strafbarkeit führen, da im Strafgesetzbuch keine konkreten Wertgrenzen genannt sind.

Bei einer erteilten Zustimmung der Dienststelle besteht sowohl für Nehmende als auch für Gebende keine Strafbarkeit mehr. Dies gilt nicht im Fall der Bestechlichkeit bzw. Bestechung.

5.7 Welche weiteren Folgen können Verstöße gegen das Verbot der Annahme von Vorteilen haben?

Ein Verstoß gegen das Verbot der Annahme von Geschenken und Belohnungen stellt ein Dienstvergehen bzw. eine Verletzung arbeitsvertraglicher Pflichten dar, so dass Beamtinnen

und Beamten disziplinarische Maßnahmen bis zur Entfernung aus dem Beamtenverhältnis bzw. bei Ruhestand bis zur Aberkennung des Ruhegehaltes, Beschäftigten sowie Auszubildenden arbeitsrechtliche Sanktionen bis zur außerordentlichen Kündigung drohen.

Nach der Rechtssprechung ist zum Beispiel bei der Annahme von Geschenken und Belohnungen für eine pflichtwidrige Handlung als Disziplinarmaß regelmäßig die Entfernung aus dem Dienst gerechtfertigt. Dass Kolleginnen und Kollegen oder auch vorgesetzte Personen sich möglicherweise ebenso verhalten, führt regelmäßig zu keinem milderem Disziplinarmaß. Darüber hinaus droht eine strafrechtliche Verurteilung wegen Vorteilsannahme, Bestechlichkeit, Untreue usw.

Dazu als Beispiele zwei Urteile des Bundesverwaltungsgerichtes:

- einer Reinigungsfirma wird durch einen Beamten des einfachen Dienstes eine höhere Arbeitsleistung bescheinigt; Annahme von dreimal 100 DM: **Entfernung aus dem Dienst.**
- ein Bauführer nimmt insgesamt 700 DM von einem Bauunternehmer an: **Entfernung aus dem Dienst.**

In den Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des § 59 LBG NRW/§ 42 BeamtStG findet sich zur Annahme von Bargeld folgende Regelung:

„Hat der Beamte bares Geld angenommen, so ist ohne Rücksicht auf die strafrechtliche Qualifikation eines solchen Verhaltens in der Regel die Erhebung der Disziplinaranzeige angezeigt, bei der der Beamte mit der Entfernung aus dem Beamtenverhältnis, der Ruhestandsbeamte mit der Aberkennung des Ruhegehalts rechnen muss. Ausnahmsweise kann nach Abwägung der Umstände des Einzelfalls eine Kürzung der Dienstbezüge oder eine Kürzung des Ruhegehaltes ausreichend sein.“

5.8 Gibt es sonstige Regelungen, die bei der Annahme zu Zuwendungen beachtet werden müssen?

Ja, die Annahme von Zuwendungen kann dazu führen, dass der geldwerte Vorteil versteuert werden muss, etwa dann, wenn die Möglichkeiten der pauschalen Besteuerung gem. § 37b EStG nicht bestanden oder seitens der/des Zuwendenden nicht genutzt wurden und daher zum Beispiel eine Sachzuwendung bei der Ermittlung der Einkünfte der Empfängerin oder des Empfängers in Ansatz zu bringen ist.

6. Hinweise zum Verhalten im konkreten Einzelfall

6.1 Wie kann ich mich und andere gegen Korruptionsversuche schützen?

Bei Außenkontakten, z.B. mit antragstellenden Personen, Auftragnehmerinnen/Auftragnehmern oder bei Kontrolltätigkeiten müssen Sie von Anfang an klare Verhältnisse schaffen und jeden Korruptionsversuch sofort abwehren. Es darf nie der Eindruck entstehen, dass Sie für „kleine Geschenke“ offen sind. Seien Sie selbstbewusst

und scheuen Sie sich nicht, ein Geschenk zurückzuweisen oder zurückzusenden - mit der Bitte um Verständnis für die für Sie geltenden Regeln!

Wenn Sie von Dritten um eine zweifelhafte Gefälligkeit gebeten werden, informieren Sie unverzüglich Ihre vorgesetzte Person und gegebenenfalls auch das Prüfungsamt. Denn wenn Sie einen Korruptionsversuch zwar selbst abwehren, ihn aber nicht offenbaren, wird sich Ihr Gegenüber möglicherweise an eine andere Person wenden und es dort versuchen. Schützen Sie daher auch Ihre Kolleginnen und Kollegen durch konsequentes Offenlegen von Korruptionsversuchen Außenstehender!

6.2 Wie verhalte ich mich, wenn in einem Gespräch ein zweifelhaftes Ansinnen geäußert wird oder so ein Gespräch zu befürchten ist?

Manchmal steht Ihnen ein Gespräch bevor, bei dem Sie vermuten, dass ein zweifelhaftes Ansinnen an Sie gestellt und dieses nicht leicht zurückzuweisen sein wird. Hier hilft oft auch eindeutige Distanzierung nicht. Sie sollten sich dann dem Gespräch nicht alleine stellen, sondern jemanden zu dem Gespräch hinzubitten.

Scheuen Sie sich auch nicht, dies in einem bereits laufenden Gespräch zu tun.

6.3 Wie kann ich mich selbst vor ungerechtfertigten Vorwürfen schützen?

Sorgen Sie für Transparenz und schützen Sie sich selbst, indem Sie Ihren Arbeitsplatz so führen, dass Ihre Arbeit und Ihre Entscheidungen jederzeit nachvollziehbar sind. Sie können dann unberechtigte Korruptionsvorwürfe leicht entkräften.

Schon weil Sie Ihren Arbeitsplatz in der Regel irgendwann wieder verlassen werden (Umsetzung, Zuständigkeitsänderung etc.) oder auch einmal kurzfristig ausfallen können, sollten Ihre Arbeitsvorgänge so transparent sein, dass sich jederzeit eine vertretende Person einarbeiten kann. Die transparente Aktenführung hilft Ihnen aber auch, sich bei Kontrollvorgängen vor dem ausgesprochenen oder unausgesprochenen Vorwurf der Unredlichkeit zu schützen. „Nebenakten“ sollten Sie vermeiden, um jeden Eindruck von Unredlichkeit von vorneherein auszuschließen. Handakten sollten Sie nur zu Ihrer persönlichen Hilfe führen, sie dürfen aber nicht amtliche Vorgänge ersetzen.

6.4 Was muss ich bei der Ausübung von Nebentätigkeiten beachten?

Grundsätzlich gilt: Trennen Sie Dienstliches von Privatem und bevorzugen Sie im Rahmen Ihrer dienstlichen Tätigkeit weder Verwandte noch Freunde und Bekannte. Informieren Sie, wenn nötig, Kolleginnen und Kollegen oder Führungskräfte vorab über Vorgänge, für die Sie dienstlich zuständig sind und die private Kontakte tangieren, um Transparenz zu schaffen und um sich selbst zu schützen.

Korruptionsversuche werden oftmals gestartet, indem Dritte den dienstlichen Kontakt auf Privatkontakte ausweiten. Wenn man sich auch privat versteht, ist es bekanntermaßen schwieriger, eine Gefälligkeit zu verweigern. Bei privaten Kontakten sollten Sie daher von Anfang an klarstellen, dass Sie streng zwischen Dienst- und Privatleben trennen müssen.

Erkennen Sie bei einer konkreten Aufgabe eine mögliche Kollision zwischen Ihren dienstlichen Pflichten und Ihren privaten Interessen oder den Interessen Dritter, denen Sie sich verbunden fühlen, so unterrichten Sie darüber Ihre Führungskraft, damit angemessen reagiert werden kann, möglicherweise auch mit der Befreiung von einer Tätigkeit im Einzelfall.

Auch bei von Ihnen ausgeübten oder angestrebten Nebentätigkeiten muss eine klare Trennung zwischen der Arbeit und der Nebentätigkeit bleiben. Bedenken Sie außerdem, dass bei Ausübung genehmigungspflichtiger, aber nicht genehmigter Nebentätigkeiten dienst- bzw. arbeitsrechtliche Konsequenzen drohen.

Unabhängig davon schadet es früher oder später Ihrem Ansehen und damit auch dem Ansehen der Kreisverwaltung, wenn Sie bei Käufen (z. B. Autokauf) besondere Konditionen bekommen oder bei Nebentätigkeiten im Konfliktfall Ihren privaten Interessen den Vorrang gegeben haben. Das gilt in besonderem Maße, wenn Sie an einflussreicher Stelle tätig sind. Achten Sie in diesem Fall besonders darauf, nur jene Konditionen in Anspruch zu nehmen, die allen zugänglich sind.

6.5 Wie gehe ich mit Geschenken um, die ich nicht unmittelbar zurückweisen kann?

Zunächst ist in jedem Fall der bzw. die Vorgesetzte zu informieren. Weitere Informationen enthält die Dienstanweisung zum Verbot der Annahme von Vorteilen u. a. unter Ziffer 3 und 4.2.

Sofern Geschenke zurückgesandt werden, sollte dies mit einem höflichen, auf die Sach- und Rechtslage verweisenden Brief geschehen. Als Muster dazu kann folgender Text dienen:

Sehr geehrte ...,

zunächst möchte ich mich recht herzlich für den/die/das bedanken. Damit haben Sie sich bei mir für die gute Zusammenarbeit bedankt. So habe ich Ihr Geschenk verstanden.

Mich bringt diese Praxis aber durchaus in Schwierigkeiten. Einerseits freue ich mich, Ihnen im Rahmen meiner dienstlichen Möglichkeiten weitergeholfen zu haben, andererseits muss ich aber um Verständnis bitten, dass ich das Präsent zurückgebe. Denn mit der Annahme würde ich gegen geltendes Recht verstoßen.

Die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes sind als so genannte Amtsträgerinnen/Amtsträger zur neutralen, ordnungsgemäßen Erledigung der übertragenen Aufgaben verpflichtet und müssen deshalb jeden Anschein vermeiden, im Rahmen ihrer Amtsführung für persönliche Vorteile empfänglich zu sein. Deshalb dürfen auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kreises Minden-Lübbecke grundsätzlich keine Belohnungen oder Geschenke annehmen.

Bitte verstehen Sie diese Grundhaltung und die Rückgabe nicht falsch. Ich würde mich besonders freuen, wenn Sie künftig von vorneherein auf die Übersendung/Übergabe derartiger Präsente verzichten oder diese sozialen, karitativen oder sonstigen gemeinnützigen Einrichtungen zukommen lassen würden.

Mit freundlichen Grüßen

6.6 Welche Einladungen darf ich annehmen?

Amtsträgerinnen und Amtsträger dürfen zum Beispiel Bewirtungen im Rahmen ihrer dienstlichen Tätigkeit nur annehmen, wenn sie in Art und Umfang angemessen, also „sozialadäquat“, sind.

Als sozialadäquat gelten lediglich Leistungen, die der Höflichkeit oder Gefälligkeit entsprechen und deshalb allgemein gebilligt sind. Eine feste Wertgrenze gibt es hierfür nicht; stattdessen sind stets die Gegebenheiten des Einzelfalls zu beachten. Dazu zählen Wert und Anlass der Zuwendung, die hierarchische Stellung der betroffenen Person und deren Bedeutung für die zuwendende Person oder Stelle. Jedenfalls ist aber davon auszugehen, dass Geschenke ohne besonderen Anlass auch bei einem herausragenden Dienstposten des Amtsträgers oder der Amtsträgerin kaum als sozialadäquat angesehen werden können.

Es kommt auch darauf an, ob im jeweiligen Einzelfall Art und Umfang der Zuwendung die Vermutung unlauterer Vermischung von dienstlichen und privaten Belangen nahelegen. Dabei ist grundsätzlich jeder Anschein zu vermeiden, für persönliche Vorteile empfänglich zu sein. Ebenso wichtig ist in diesem Zusammenhang die Transparenz - das heißt, dass Führungskräfte gegebenenfalls über die Annahme von Vorteilen unterrichtet werden und diese vorher genehmigen.

Ein guter Test im Zusammenhang mit Bewirtungen ist es übrigens, sich zu fragen, ob die Einladung in gleicher Form erfolgt wäre, wenn die Gastgeberin oder der Gastgeber sie aus eigener, privater Tasche hätte bezahlen müssen.

6.7 Wie gehe ich mit Veranstaltungen von Kanzleien, Firmen, Verbänden usw. um?

Häufig werden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu Fortbildungsveranstaltungen eingeladen, die von Dritten kostenlos oder verbilligt angeboten werden. Auch werden von Ausstellenden Eintrittskarten für Messen und ähnlichen Events unentgeltlich weitergegeben. Da es in vielen Fällen nicht sinnvoll wäre, einen generellen Verzicht auf die Teilnahme an derartigen Veranstaltungen anzuordnen, wurden unter Ziffer 4.4 der Dienstanweisung zum Verbot der Annahme von Vorteilen Regelungen für die Praxis getroffen.

7. Einbindung der Führungskräfte in Aufgaben der Korruptionsprävention

7.1 Was müssen Führungskräfte im Rahmen ihrer Fürsorgepflicht beachten?

Behördenleitungen und Führungskräfte haben eine Vorbildfunktion und Fürsorgepflicht für die ihnen unterstellten Bediensteten. Zu den Führungsaufgaben zählt es nicht nur, korrupte Verhaltensweisen aufzudecken, sondern Führungskräfte sind besonders gefordert, Korruptionsgefahren entgegenzuwirken.

Zunächst sollten Führungskräfte selbst alle „Privilegien“, die sie haben, kritisch hinterfragen. Dabei stellt sich auch die Frage, ob es sich bei den eigenen Aufgaben in jedem Fall um

Repräsentationspflichten oder Höflichkeitsgesten handelt, oder ob Einfluss auf die eigene Tätigkeit genommen werden soll.

In besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten bedarf es erhöhter Fürsorge durch Führungskräfte. Wichtig ist hier unter anderem, dass im Dialog dienstliche und private Probleme der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erkannt werden, so dass bei Problemen auch für Abhilfe gesorgt werden kann. Dies kann im Einzelfall zum Beispiel auch die Entbindung einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters von einer Aufgabe sein, wenn eine Interessenkollision durch eine Nebentätigkeit der Dienstkraft oder durch Tätigkeiten ihrer Angehörigen bekannt werden.

Führungskräfte müssen darauf hinwirken, dass jemand, der einen Korruptionsverdacht anzeigt, nicht in eine Abseitsposition gedrängt wird. Andererseits müssen sie aber auch ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unbedingt bei erkennbar unberechtigten Vorwürfen durch Dritte unterstützen.

Sie sind auch verpflichtet, sich und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angemessen über Korruptionsgefahren und -prävention zu informieren. Neben der Teilnahme an geeigneten Fortbildungsveranstaltungen bieten für die interne Information Mitarbeitergespräche und Dienstbesprechungen eine gute Plattform.

7.2 Wie müssen Führungskräfte ihre Führungsverantwortung umsetzen?

Die Erfahrung zeigt, dass Korruptionsdelikte verstärkt auftreten, wenn

- Kontrollen von Führungskräften nicht oder nicht ausreichend durchgeführt werden,
- blindes Vertrauen gegenüber langjährigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zum Verzicht auf Kontrollen führt,
- Führungskräfte selbst ein negatives Vorbild abgeben oder
- Konsequenzen nach Manipulationen ausbleiben.

Deshalb sind Führungskräfte verpflichtet, im Rahmen ihrer Führungsverantwortung Kontrollen unter Gesichtspunkten der Korruptionsprävention durchzuführen. Zu diesen Kontrollen gehören auch Stichproben von Arbeitsergebnissen etc. Diese Kontrollen sind in angemessenem Umfang konsequent bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vorzunehmen. Sie sollen auch nicht unbemerkt stattfinden, sondern es muss allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bewusst sein, dass Kontrollen durchgeführt werden, um (nicht zuletzt im Rahmen der Fürsorgepflicht) präventiv wirken zu können.

Soweit Personalrotation im Zuständigkeitsbereich möglich ist (z.B. wenn Sachgebiete von mehreren Personen bearbeitet werden), muss diese auch realisiert werden. Ebenso ist für eine konsequente Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips Sorge zu tragen. Soweit beides nicht oder nur eingeschränkt möglich ist, müssen Gefahren durch sinnvolle Kontrollen angemessen kompensiert werden.

7.3 Was müssen Führungskräfte bei Korruptionsverdacht tun?

Ziel dieser Empfehlungen ist es, vorgesetzten Personen eine Hilfestellung anzubieten, damit sie bei Korruptionsverdacht die richtigen Entscheidungen und Maßnahmen treffen.

Keinesfalls soll ein Klima des Misstrauens zwischen Führungskräften und Kolleginnen und Kollegen geschaffen werden. Vielmehr liegt es im gemeinsamen Interesse, Korruption zu erkennen und ihr zu begegnen.

Die Beurteilung von Verdachtsmomenten, insbesondere der Umgang mit so genannten „Alarm-Indikatoren“, ist auch nicht ganz einfach. Dazu gehören Fingerspitzengefühl und eine gewisse Erfahrung. „Alarm-Indikatoren“ sind Umstände oder Verhaltensweisen, die – insbesondere bei einer gewissen Häufigkeit – auf Unregelmäßigkeiten hindeuten, zum Beispiel:

- unerklärliche Entscheidungen, die Dritte begünstigen und in dieser Art nicht hätten getroffen werden dürfen,
- unterschiedliche Beurteilung bzw. Bearbeitung von Vorgängen mit gleichem Sachverhalt,
- Missbrauch oder Überstrapazierung von Ermessensspielräumen,
- Ignorieren bzw. „Übersehen“ von Mitzeichnungspflichten in kritischen Vorgängen; bewusstes Übergehen von Entscheidungsträgern oder Vorgesetzten,
- die wiederholte Wahrnehmung von Außenterminen ohne plausible Erklärung des Anlasses,
- die wiederholte Bevorzugung bestimmter Unternehmen („Hoflieferantentum“),
- unerklärliche Verfahrensbeschleunigung,
- die Beschaffung unnötiger oder überholter Technik,
- ein konkreter Auftrag, einen Vorgang „zustimmend zu bearbeiten“,
- das Umgehen öffentlicher Ausschreibungen oder
- die unzulässige Ausweitung von Delegationsvorgaben.

Indikatoren allein sind noch kein Beweis. Treten sie aber gehäuft auf, ist Wachsamkeit geboten. Allerdings darf nicht außer Acht gelassen werden, dass Führungskräfte eine Fürsorgepflicht haben. Niemand will eine andere Person falsch verdächtigen oder die eigene Organisation ohne Not belasten. Dennoch müssen Führungskräfte jedem Korruptionsverdacht nachgehen. Ein (wünschenswertes) Ergebnis kann natürlich auch die vollständige Ausräumung eines Verdachts sein, denn Gerüchte belasten das Arbeitsklima auf Dauer.

Führungskräfte sollten auch bedenken, dass sie sich eventuell strafbar machen, wenn sie in Kenntnis des wahren Sachverhaltes zum Einschreiten verpflichtet wären, die untergebenen Personen aber gewähren lassen (§ 357 StGB).

Wenn gehandelt werden muss, sollte der bekannt gewordene Sachverhalt zunächst durch folgende Fragen auf seinen Wahrheitsgehalt grob geprüft werden:

- Lässt die Organisationsstruktur den geschilderten Handlungsablauf möglicherweise zu?
- Sind die Aussagen von offenen oder anonymen Hinweisen oder Anzeigen in sich schlüssig und sind die benannten Personen und/oder Objekte existent?

Sofern danach weitere Schritte eingeleitet werden müssen, sollte bereits das Rechtsamt und/oder das Prüfungsamt eingeschaltet werden, um die Verdachtsmomente gemeinsam zu gewichten. Wichtig ist dabei, dass auch die Momente bedacht werden, die zu Gunsten

des/der Betroffenen sprechen. Vermieden werden sollte insbesondere die Einbeziehung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Umkreis der betroffenen Person. Diese könnte gewarnt werden. Außerdem besteht die Gefahr, dass im Umfeld (falsche) Gerüchte und Unruhe entstehen. Möglicherweise könnten auch spätere Ermittlungen der Polizei oder Staatsanwaltschaft gefährdet werden.

Erhärtet sich nach eingehender Prüfung ein Verdacht, kann durch nachfolgende Verhaltensregeln eine mögliche Verdunkelung der Sache vermieden werden:

- Verdacht nicht gegenüber einer Vielzahl von Personen offenbaren
- Dritte (Hinweisgebende) verpflichten, keine weiteren Personen über die Verdachtslage zu informieren
- Betroffene nicht mit dem Sachverhalt konfrontieren
- Offene Sachbeweise sichern

Dann sollte unter Einbeziehung weiterer Führungskräfte geprüft werden, ob Polizei und Staatsanwaltschaft eingeschaltet werden müssen. Eventuelle dienstrechtliche, arbeitsrechtliche oder disziplinarrechtliche Maßnahmen sind abzustimmen. Möglicherweise sind auch schon organisatorische Veränderungen vonnöten, um weiteren Schaden zu vermeiden.

Grundsätzlich ist der Arbeitgeber/Dienstherr verpflichtet, belastete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anzuhören, bevor er aus dem Sachverhalt Folgerungen herleitet, die der Kollegin oder dem Kollegen möglicherweise abträglich sind. Allerdings ist die Fürsorge- und Schutzpflicht des Dienstherrn nicht schrankenlos gewährleistet. Die Fürsorge- und Schutzpflicht des Dienstherrn wird durch gegenläufige öffentliche Interessen begrenzt. Zu diesen öffentlichen Interessen gehört auch das Interesse des Staates (hier des Kreises Minden-Lübbecke) an der Aufklärung und Verfolgung von Straftaten.

7.4 Inwieweit können Führungskräfte im strafrechtlichen Sinn mitverantwortlich sein?

Wenn Vorgesetzte eine untergeordnete Person zu einer rechtswidrigen Tat im Amt verleiten oder zu verleiten versuchen, weil jemand z.B. seinen Willen umsetzen will und dazu seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter heranzieht und diese vor die Aufgabe stellt, ein Projekt ohne Rücksicht auf die Rechtslage umzusetzen und/oder die Finanzierung sicherzustellen, gilt für sie nach § 357 StGB die gleiche Strafe wie für die untergebenen Personen.

Führungskräfte, denen die Aufsicht oder Kontrolle über die Dienstgeschäfte anderer Personen übertragen ist, können sich auch strafbar machen, wenn sie von der Annahme von Belohnungen oder Geschenken durch diese Personen wissen, weil sie eine rechtswidrige Tat geschehen lassen.

Untergebene Personen können sich durch Verstöße gegen öffentlich-rechtliche Vorschriften strafbar machen. Führungskräfte, die in Kenntnis des wahren Sachverhaltes zum Einschreiten verpflichtet wären, die Untergebenen aber gewähren lassen, können sich bereits nach § 357 StGB strafbar gemacht haben.

7.5 Kann das Rotationsprinzip realisiert werden?

Im Gegensatz zum mehr oder weniger häufigen Arbeitsplatzwechsel durch Umsetzungen im Rahmen der Personalentwicklung ist die Ursache für die Personalrotation in Hinblick auf die Korruptionsbekämpfung nicht das eingesetzte Personal, sondern die Besonderheit des Arbeitsplatzes in der Verwaltung. Durch gezielte Umsetzungen soll verhindert werden, dass durch langjährige Betreuung von Verwaltungskunden zu enge Beziehungen zwischen ihnen und Bediensteten der Verwaltung wachsen können. Dazu bedarf es zunächst einer Analyse, welche Bereiche konkret als korruptionsgefährdet anzusehen sind.

Da Korruption häufig kein spontanes Geschehen, sondern ein längerfristiger Prozess (etwa durch „Anfüttern“) ist, sollten in besonders gefährdeten Bereichen nach Ablauf einer bestimmten Zeit - z. B. nach fünf Jahren - Umsetzungen vorgenommen werden. Dies dürfte zumindest dort relativ problemlos möglich sein, wo mehrere Dienstkräfte vergleichbare Tätigkeiten verrichten, da das angesammelte spezifische Fachwissen in ausreichendem Umfang erhalten bleibt.

In Bereichen, in denen mehrere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tätig sind (aufgeteilt nach Buchstaben, Wohnorten o. ä.), sollten nach einer gewissen Zeit zumindest die Zuständigkeiten gewechselt werden. Bei dieser so genannten Projektrotation verbleiben die Personen somit auf ihren Arbeitsplätzen. Durch diese Maßnahme kann in bestimmten Bereichen der Verwaltung Beziehungsgeflechten entgegengewirkt werden, so dass eine ähnliche Wirkung wie bei der Personalrotation eintritt, ohne dass hier spezifische Fachkenntnisse verloren gehen.

Selbstverständlich ist die praktische Umsetzung einer regelmäßigen Personalrotation oft problematisch. Aspekte wie Verlust von Fachwissen und Detailkenntnissen, Personalmangel, fehlende Fachkräfte oder auch die Tatsache, dass Kräfte so speziell ausgebildet sind, dass sie nur in einem bestimmten Bereich eingesetzt werden können, sind zu berücksichtigen. Soweit das Rotationsprinzip dadurch tatsächlich nicht realisiert werden kann, was auch häufig in kleineren Kommunen der Fall ist, muss dies durch geeignete andere Präventionsmaßnahmen kompensiert werden.

8. Bau- und Beschaffungswesen

8.1 Warum gibt es so viele Korruptionsvorwürfe im Bau- und Beschaffungswesen?

Die öffentlichen Ausgaben für den Einkauf von Investitions- und Gebrauchsgütern sowie für Bau- und Dienstleistungen belaufen sich in Deutschland auf mehr als 250 Milliarden Euro pro Jahr. Zwangsläufig bietet die öffentliche Hand als Auftraggeber damit ein riesiges Spektrum an Möglichkeiten für korrupte Verhaltensweisen. Immer dann, wenn es um lukrative Geschäfte geht, gibt es potenzielle Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer, die bereit sind, sich einen Vertragsabschluss auch zusätzlich etwas kosten zu lassen und damit Entscheidungen zu ihrem Vorteil herbeizuführen. Die Felder dafür erstrecken sich daher quer durch die ganze öffentliche Auftragsverwaltung, angefangen beim Bauwesen, über die Beschaffungsstellen, Genehmigungsverwaltung bis hin zur Bestellung von Gutachterinnen und Gutachtern.

Es kommt zu vielen Kontakten zwischen Dienstkräften der Verwaltung und Auftragnehmenden, nicht selten im Zusammenhang mit bedeutenden Auftragssummen. Aufträge der öffentlichen Hand können für Betriebe überlebenswichtig sein. Hierdurch können persönliche Beziehungen entstehen, die den Einstieg in Korruptionssachverhalte begünstigen.

Maßnahmen zur Korruptionsprävention bei der öffentlichen Beschaffung dürfen sich nicht auf das Vergabeverfahren im engeren Sinn, also die Auswahl der liefernden oder dienstleistenden Stelle, beschränken, auch bei der Durchführung und Abwicklung von Projekten bestehen erhebliche Korruptionsrisiken.

8.2 Macht die elektronische Vergabe Beschaffungsvorgänge sicherer?

Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien in der öffentlichen Beschaffung bietet erhebliche Einsparungspotenziale. Der Nutzen liegt auf der Hand: geringere Prozesskosten, kürzere Informations- und Beschaffungszeiten sowie niedrigere Einkaufspreise sind die wesentlichen Vorteile von elektronischen Beschaffungssystemen. Doch nicht nur das – die moderne Technologie leistet auch einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention.

Elektronische, standardisierte und verschlüsselte Vergabeverfahren erhöhen die Transparenz gegenüber den konventionellen, „papiergestützten“ Verfahren. Dadurch lassen sich zahlreiche Manipulationsmöglichkeiten ausschließen. Unter dem Gesichtspunkt des erheblichen volkswirtschaftlichen Schadens durch Korruption müssen elektronische Vergabesysteme als Chance gesehen werden für mehr Sicherheit und als Regulativ gegen Missbrauch. Allein durch Preisabsprachen bei öffentlichen Baumaßnahmen entstehen Schätzungen zufolge bundesweit jährlich Schäden in Höhe von rund 5 Milliarden Euro. Diese Summe entspricht etwa 2 % des gesamten jährlichen Beschaffungsvolumens der öffentlichen Hand.

8.3 Warum müssen öffentliche Aufträge grundsätzlich im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen vergeben werden?

Unter Fachleuten ist unumstritten, dass die ordnungsgemäße Durchführung eines streng formalisierten Vergabeverfahrens der wichtigste Schutz vor Manipulationen bei der Auftragsvergabe ist. Korruptionsdelikte finden überwiegend im Rahmen intransparenter Vergabeverfahren wie der so genannten „freihändigen Vergabe“ und bei „beschränkten Verfahren“ ohne vorherigen Teilnahmewettbewerb statt (die häufig von Auftraggebern genutzt werden, obwohl öffentlicher Wettbewerb vorgeschrieben ist).

Trotzdem sind natürlich „beschränkte Ausschreibungen“ als formelle Vergabeverfahren und formlose „freihändige Vergaben“ möglich, aber nur bei Vorliegen der in den Vergabe- bzw. Verdingungsordnungen (VOB/A und VOL/A) und der Vergabeordnung des Kreises vorgegebenen Voraussetzungen und im Rahmen der Dienstanweisung zur Regelung des Beschaffungs- und Vergabens des Kreises Minden-Lübbecke.

8.4 Warum sind freihändige Vergaben (und Nachverhandlungen) nur in Ausnahmefällen zulässig?

Es wird immer wieder argumentiert (häufig auch von Personen, die nicht ständig mit Vergaben zu tun haben), dass freihändige Vergaben mit anschließenden Nachverhandlungen aufgrund der hohen Rabatte zu wirtschaftlicheren Ergebnissen führen würden als Vergaben im formellen Verfahren. Dazu sei folgendes angemerkt:

- In der Vergangenheit wurden mehrfach Vorschläge zu freihändigen Vergaben nicht akzeptiert. Die anschließend durchgeführten formellen Ausschreibungen ergaben wirtschaftlichere Ergebnisse.
- Einigermäßen „korruptionssichere“, d.h. dokumentierte und mit Zeuginnen oder Zeugen geführte mehrfache Nachverhandlungen mit mehreren Bietenden bedeuten einen hohen Verwaltungsaufwand. Verzichtet man aber auf diesen Aufwand, wäre zum Beispiel der Möglichkeit Tür und Tor geöffnet, dass eine Dienstkraft mit einer bestimmten, „ihr genehmen“ Firma zuletzt verhandelt.
- Modellversuche haben ergeben, dass im Rahmen von Nachverhandlungen nur geringfügige Einsparungen zu erzielen sind, denen aber höhere Korruptionsrisiken oder, wenn man diese Risiken weitgehend vermeiden will, höherer Verwaltungsaufwand gegenüberstehen.
- Wenn Firmen wissen, dass nachverhandelt wird, halten sie sich eine Marge für diese Nachverhandlungen offen.
- Freihändige Vergaben werden von unerfahrenen Dienstkräften oft nur deshalb bevorzugt, um mangelnde Marktkenntnisse oder Mängel in der Leistungsbeschreibung zu kaschieren, was naturgemäß zu Abhängigkeiten von den Bietenden führen muss, da diese praktisch das Leistungsverzeichnis vorgeben. Damit ist die Gefahr groß, dass Aufträge zu teuer werden oder auch Dinge eingekauft werden, die man so nicht benötigt hätte.
- Firmen, die nachträglich hohe Rabatte einräumen können, haben das ursprüngliche Angebot nicht seriös kalkuliert.

Deshalb muss überall dort, wo ein Markt mit mehreren Konkurrenzunternehmen besteht und bestimmte Auftragssummen erreicht werden, grundsätzlich im formellen Verfahren ausgeschrieben werden. Nur wenn nachweislich kein ausreichender Wettbewerb existiert, kann freihändig vergeben werden. Dann wären auch Nachverhandlungen zulässig, diese sollten aber ausreichend dokumentiert werden und zumindest unter Beachtung des Vier-Augen-Prinzips erfolgen.

8.5 Was ist bei der Erstellung von Leistungsbeschreibungen zu beachten?

Leistungsbeschreibungen müssen unter Beachtung der vergaberechtlichen Bestimmungen (z. B. §§ 7 VOB/A und VOL/A) erstellt werden.

Die Mengen müssen nach dem tatsächlichen Bedarf ermittelt werden, es dürfen keine Scheinpositionen und unzutreffenden Mengen ausgeschrieben werden.

Auf Fabrikatsfestlegungen ist zu verzichten, um Absprachen mit Herstellern oder Lieferanten zu verhindern. Ebenso ist auf lange bzw. sehr ausführliche Produktbeschreibungen zu verzichten, sofern sie nicht unbedingt nötig sind, da sie häufig auf ein bestimmtes Fabrikat hinweisen. Das Gleiche gilt grundsätzlich für die Vorgabe von technischen Produktmerkmalen, denen nur ein einziger Hersteller gerecht werden kann, sowie für eine Häufung von Fabrikatsbezeichnungen, auch wenn sie mit dem Zusatz „oder gleichwertiger Art“ versehen werden. Vorteilhaft ist auch die Forderung an die Bietenden, die Preise nicht nur in Ziffern, sondern auch in Worten anzugeben.

Bei Wahlpositionen sind präzise Mengenangaben nötig, bei Bedarfs- und Eventualpositionen sind die Mengen so genau wie möglich zu schätzen. Diese Positionen dürfen nur in (aktenkundig) begründeten Ausnahmefällen aufgenommen werden.

Bewerbungs- und Angebotsfristen sind ausreichend zu bemessen, wobei auf Feiertage und Urlaubszeit Rücksicht zu nehmen ist. Zu kurze Fristen begünstigen „vorinformierte“ Unternehmen.

8.6 Welche weiteren Präventionsmaßnahmen sind im Beschaffungs- und Vergabewesen sinnvoll?

Zentrale Submissions- bzw. Vergabestelle

Früher fanden in vielen Verwaltungen die Verdingungsverhandlungen (Submissionen) in der Abteilung statt, die auch die Ausschreibung erarbeitet hatte. Oft hat die Dienstkraft, die das Leistungsverzeichnis aufgestellt hatte, auch die Verdingungsverhandlung geleitet. Die Angebote gingen bei ihr ein und blieben auch nach dem Verlesen der Endpreise in ihrem Besitz. Die Prüfung und Wertung der Angebote wurde ebenfalls von ihr vorgenommen. Damit war der Manipulation des Ausschreibungsergebnisses Tür und Tor geöffnet, da die Möglichkeit bestand, Seiten auszutauschen, die Lochung der Angebote an der richtigen Stelle nachzuholen oder womöglich das Angebot komplett auszutauschen.

Um dieser Gefahr durch Trennung der Zuständigkeiten vorzubeugen, wurde vor einigen Jahren beim Kreis eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet. Die Verantwortung für die Planung (z. B. Erstellung des Leistungsverzeichnisses) und die spätere Abwicklung liegt, ebenso wie die Durchführung des Verfahrens bei freihändigen Vergaben, bei den fachverantwortlichen Leistungseinheiten. Die Vergabekompetenz liegt bei der zentralen Submissionsstelle. Diese Trennung von strategischen und operativen Kompetenzen ist sowohl fachlich als auch im Hinblick auf Korruptionsprävention außerordentlich positiv einzuschätzen.

Auf die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle, die zusätzlich auch noch die rechnerische und fachliche Prüfung der Angebote vornimmt und/oder bei beschränkten Ausschreibungen Bieterkreise festlegt, ist bewusst verzichtet worden, denn die damit zu erreichenden Vorteile werden durch andere, prozessabhängige Prüfungen kompensiert.

Beteiligung freiberuflich tätiger Personen

Ins Vergabeverfahren eingeschaltete freiberuflich tätige Personen dürfen weder Vergabeunterlagen versenden, Pläne in ihren Büros zur Einsicht auslegen, das Vergabeverfahren betreffende Auskünfte erteilen, noch den Submissionstermin abhalten. Hierbei handelt es sich um ureigene Bauherrenaufgaben.

Bei beschränkten Ausschreibungen haben freiberuflich Tätige, insbesondere Planungsbüros (Architektinnen und Architekten bzw. Ingenieurinnen/Ingenieure) nur ein Vorschlagsrecht und dürfen die Bewerberinnen und Bewerber nicht selbstständig festlegen.

Freiberuflich Tätige sollten mittels einer Verpflichtungserklärung nach dem Verpflichtungsgesetz für freiberuflich Tätige förmlich verpflichtet werden. Diese Verpflichtung hat zur Folge, dass Verstöße gegen die einschlägigen Straftatbestände in gleicher Weise geahndet werden können wie bei Amtsträgern.

Vergabedateien

Beim Kreis Minden-Lübbecke sind alle Vergabevorschläge mit Auftragswerten ab 5.000,-- € dem Prüfungsamt vor der Erteilung eines Auftrages vorzulegen. Im Rahmen der Prüfung werden alle wesentlichen Angaben zu den einzelnen Vergabevorgängen digital erfasst. Anhand dieses Datenbestandes ist es jederzeit möglich, objekt-, firmen- und/oder mitarbeiterbezogenen Erkenntnisse herauszufiltern, um Auffälligkeiten zu erkennen.

Unabhängig davon wird im Prüfungsamt gespeichert, welche Firmen im Rahmen von Angebotseinholungen bei freihändigen Vergaben bzw. beschränkten Ausschreibungen über 5.000,-- € zur Abgabe von Angeboten aufgefordert worden sind und wer zu welchem Preis jeweils den Zuschlag bekommen hat. Dadurch kann jederzeit festgestellt werden, ob zwischen den aufgeforderten Anbietern gewechselt wird, ob auch auswärtige Bieter beteiligt werden oder ob Dienstkräfte bei bestimmten Gewerken immer die gleichen Bieterkreise zur Angebotsabgabe auffordern und womöglich auch noch immer die gleiche Firma den Zuschlag bekommt. Ein wesentlicher Aspekt dieser Datei ist es, damit die Gefahr von Preisabsprachen eines immer gleichen Bieterkreises zu verringern.

Neben der nachträglichen Prüfungsmöglichkeit ist ein wesentlicher Aspekt der Vergabedateien vor allem aber die präventive Wirkung, indem das Wissen um diese Vergabeerfassung und die Möglichkeit der Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten gefährdete Kolleginnen und Kollegen von Manipulationen abhält.

Weitere Informationen

Weitere Ausführungen zum Thema „Sicherheit im Vergabeverfahren“ wie z.B. Vergaberegister, Informationsstelle, Vier-Augen-Prinzip, Sicherungskopien von Angeboten finden Sie u. a. im Erlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung vom 26.04.2005 - IR 12.02.06.

9. Sponsoring und Spenden

9.1 Was ist unter Sponsoring zu verstehen?

Unter Sponsoring verstehen wir im Allgemeinen die Zuwendung von Finanzmitteln, Sach- und/oder Dienstleistungen durch Private (Sponsoren) an eine Einzelperson, eine Gruppe von Personen, eine Organisation oder Institution (Gesponserte). Mit Sponsoring werden regelmäßig auch eigene (unternehmensbezogene) Ziele der Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit verfolgt.

Die Akquisition von Sponsormitteln zur Realisierung und Durchführung von Projekten des Kreises Minden-Lübbecke in kulturellen, sportlichen, ökologischen, sozialen oder ähnlich bedeutsamen gesellschaftspolitischen Bereichen gewinnt als zusätzliche Einnahmequelle zunehmend an Bedeutung. Viele öffentliche Maßnahmen, deren Erfüllung freiwillig erfolgt, können heute ohne Sponsoring oft nicht aufrechterhalten werden. Deshalb ist Sponsoring grundsätzlich nicht unerwünscht.

Sponsoring kann unter Umständen eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellen, die der Körperschafts-, Gewerbe- und Umsatzsteuerpflicht unterliegt.

9.2 Worin können Leistungen von Sponsoren und Gesponserten bestehen?

Mögliche Leistungen des Sponsors:

- Finanzierungsbeteiligung
- Auslobung von Kunst-, Kulturpreisen, Patenschaften
- PR-Leistungen (Plakate, Anzeigen, Broschüren)
- Übernahme von Transportleistungen, Logistik, Maßnahmen der Infrastruktur
- Bereitstellung/Anmietung von Räumen
- Erstellung von Katalogen, Büchern, Publikationshilfen.

Mögliche Gegenleistungen der/des Gesponserten:

- Namensnennung und Logo auf Plakaten, in Broschüren oder Programmheften
- Hinweis auf Sponsor in Eröffnungsreden, Interviews, Statements
- Nennung des Sponsors bei allen PR-Maßnahmen
- Mitwirkung des Sponsors bei allen PR-Maßnahmen, zum Beispiel durch persönliche Präsenz während einer Pressekonferenz
- Informationsstand des Sponsors im Rahmen der Veranstaltung, zum Beispiel im Foyer
- Direkte Platzierung des Namens oder Logos im Rahmen der Veranstaltung, zum Beispiel über dem Podium
- Freikarten für Sponsor und Geschäftsfreundinnen/-freunde
- Empfang für Künstlerinnen oder Künstler mit Geschäftsfreundinnen/-freunden

9.3 In welcher Form ist Sponsoring in der öffentlichen Verwaltung möglich?

Jedes Sponsoring muss sich auf die zweckgebundene Finanzleistung des Sponsors und die kommunikative Gegenleistung des Kreises Minden-Lübbecke reduzieren. Würde diese Trennung zwischen dem Sponsoringgeschäft und dem übrigen Geschäft nicht eingehalten, wäre die Gefahr eines Korruptionsdeliktes groß.

Mit dem Sponsoring dürfen keine rechtswidrigen Ziele verfolgt werden. Bei einer rechtskonformen Sponsoringmaßnahme müssen daher vor allem folgende Leitlinien beachtet werden:

- Sponsoring muss für die Öffentlichkeit erkennbar sein. Eine vollständige Transparenz des Umfangs, der Art von Sponsoring und der Sponsoren ist unentbehrlich.
- Es darf nicht einmal der Eindruck entstehen, die Dienststellen oder ihre Beschäftigten ließen sich bei ihren Aufgaben oder bei der Vergabe öffentlicher Aufträge von den Interessen des Sponsors leiten.
- In Sponsoringverträgen sollen die Leistungen und Gegenleistungen genau benannt sein.
- Es ist auszuschließen, dass der Sponsor Vorgaben für die Erledigung der öffentlichen Aufgabe macht oder irgendwie hierauf Einfluss nimmt.
- Liegen mehrere Angebote für Sponsoring vor, ist auf Neutralität zu achten.
- Im Zusammenhang mit Sponsoring dürfen keine Zusatzausgaben entstehen.
- Es sollte auch nicht unberücksichtigt bleiben, dass letztlich alle staatlichen Ebenen über Steuermindereinnahmen die gesponserten Leistungen mitfinanzieren, wenn der Sponsor seine Leistungen als Betriebsausgaben steuerlich geltend machen kann.

9.4 In welchen Verwaltungsbereichen ist Sponsoring problematisch?

Die Verwaltung darf sich nicht unbeschränkt dem Sponsoring öffnen, so wird z.B. in folgenden Bereichen Sponsoring nur sehr zurückhaltend oder gar nicht stattfinden können:

- bei Ordnungs- und Genehmigungsdienststellen, wenn die Sponsoren als Adressaten oder Antragsteller des Verwaltungshandelns in Frage kommen
- bei Aufsichtsdienststellen, deren potenzielle oder tatsächliche Sponsoren aus dem Aufsichtsbereich oder aus dem Umfeld der Adressaten der Aufsicht stammen
- bei Bewilligungsdienststellen, wenn die Sponsoren oder deren Umfeld potenzielle oder tatsächliche Zuwendungsempfänger sein können
- Dienststellen mit Beschaffungsaufgaben, deren Sponsoren aus dem Bereich möglicher Auftragnehmer oder Lieferanten stammen könnten
- Dienststellen mit Planungsaufgaben, wenn die Interessen der Sponsoren mittelbar oder unmittelbar durch die Planung berührt sein könnten
- öffentliche Dienststellen der Wohlfahrtspflege (wie zum Beispiel Träger der Sozialhilfe, Versorgungs- und Sozialbehörden), wenn die Interessen der Sponsoren mittelbar oder unmittelbar durch Leistungen der Wohlfahrtspflege berührt sein könnten
- Dienststellen, die berufsbezogene Prüfungen oder Eignungsprüfungen durchführen, wenn der Sponsor tatsächlicher oder potenzieller Kandidat solcher Prüfungen ist.

9.5 Warum sollte jede Inanspruchnahme von Sponsoringmitteln vertraglich festgehalten werden?

Der Grat zwischen einem legalen und wünschenswerten Sponsoring und einer strafbaren Handlung im Sinne der Korruption kann bisweilen schmal sein, weshalb sich ein unkritischer Umgang mit dieser Finanzierungsform verbietet.

Insofern ist in der Dienstanweisung für den Umgang mit Sponsoring, Spenden und sonstigen Schenkungen festgelegt, dass alle Sponsoringmaßnahmen in einer vertraglichen Vereinbarung zwischen dem Sponsor und der Empfängerin bzw. dem Empfänger der Leistung zu dokumentieren sind (Sponsoring-Vertrag). Darin sind u. a. Vertragsgegenstand, Art und Umfang der Leistungen des Sponsors und der Empfängerin bzw. des Empfängers, Leistungsfristen und Vertragsdauer, Kündigungsmöglichkeiten und steuerliche Verpflichtungen zu regeln.

9.6 Wann handelt es sich um Sponsoring, wann um Spenden?

Ein Spende (Sach- oder Geldspende) ist dadurch gekennzeichnet, dass mit ihr, anders als beim Sponsoring, keine Ziele der Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit verbunden sind. Die Spende kann zweckgebunden sein, sie erfolgt immer ohne Gegenleistung. Im Einzelnen kann die Abgrenzung auch dem folgenden Schema entnommen werden:

Merkmal	Sponsoring	Spende
Ziel des Gebers: <ul style="list-style-type: none"> • Marketing • Unternehmenskommunikation • Selbstlosigkeit, Gemeinwohl 	ja ja nein	nein nein ja
Zweckbindung	ja	möglich
Werbung als Gegenleistung	ja	nein
Sonstige Gegenleistung	nein	nein
Schriftlicher Vertrag	ja	nein
Steuerliche Abzugsmöglichkeit beim Geber <ul style="list-style-type: none"> • für gemeinnützige Zwecke • als Betriebsausgabe 	nein ja	ja nein
Anonymität des Gebers	nein	möglich

Gegenüberstellung Spenden und Sponsoring

9.7 Welche weiteren Vorschriften gibt es in Bezug auf Sponsoring und Spenden?

Für den Kreis Minden-Lübbecke ist die Dienstanweisung für den Umgang mit Sponsoring, Spenden und sonstigen Schenkungen verbindlich. Darüber hinaus finden Sie weitere Informationen im Runderlass des IM NRW zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung.