



# CHECKLISTE FÜR „SELF-AUDITS“ ZUR KORRUPTIONSPRÄVENTION IN KOMMUNEN

# 1. EINFÜHRUNG UND ZIELSETZUNG

Unter Korruption versteht Transparency International den Missbrauch von anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil. Korruption gefährdet die soziale und demokratische Ordnung, sie unterhöhlt die Prinzipien der Gleichheit vor dem Gesetz und des freien Wettbewerbs. Die materiellen Schäden, die der Allgemeinheit durch Korruption zugefügt werden, sind immens.

Aus Sicht von Transparency Deutschland hat die Korruptionsprävention auf kommunaler Ebene eine besondere Bedeutung, statistisch werden hier die meisten Korruptionsfälle festgestellt und verfolgt. In Kommunen sind die handelnden Akteure – Amts- und Mandatsträgerinnen und -träger, Bürgerinnen und Bürger, Vereine, Wirtschaft, Parteien, Medien – oft auch im persönlichen Bereich eng miteinander verbunden. Die besondere Nähe der Entscheidungsträger birgt die Gefahr von Filz und Strukturen von „Geben und Nehmen“.

Korruptionsgefährdete Bereiche im kommunalen Umfeld sind vor allem dort anzunehmen, wo auf Aufträge, Fördermittel oder auf Genehmigungen, Gebote und Verbote Einfluss genommen werden kann. Die Vergabe öffentlicher Aufträge ist mit hohen Korruptionsrisiken verbunden. Korruption führt hier zu überhöhten Preisen oder zu verminderter Qualität der Leistungen.

Besondere Aufmerksamkeit verlangen die kommunalen Unternehmen, da sie sich – oft in privatrechtlicher Form – weitgehend der Steuerung und Kontrolle durch die Mehrheitsgesellschafterin Kommune entziehen. Kommunale Unternehmen sind allerdings mittlerweile für mehr als 60% aller kommunalen Investitionen verantwortlich. Im Rahmen eines Neuen Kommunalen Finanzmanagements / Rechnungs- und Steuerungswesens sind sie Teil des Konzerns Stadt / Kreis und sollten daher gleichermaßen wie die Kernverwaltung die Kriterien der Korruptionsbekämpfung und -prävention respektieren.

Transparency Deutschland fordert auf kommunaler Ebene ein Höchstmaß an Öffentlichkeit und Transparenz. Gerade bei wesentlichen Entscheidungen, z.B. über Privatisierungen, Grundstücksverkäufe und Nutzungstarife, sind eine aktive Öffentlichkeitsarbeit und weitgehende Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erforderlich. Mittlerweile haben etliche Bundesländer Informationsfreiheitsgesetze erlassen, die den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit geben, sich auch bei ihrer Kommunalverwaltung über Vorgänge zu informieren. Die Verwaltungspraxis zeigt aber, dass kommunale Dienststellen die Vorschriften häufig restriktiv handhaben. Räte und Kreistage sollten im Interesse der Transparenz Satzungen erlassen, die den Zugang zu Informationen auf kommunaler Ebene weitgehend sichern.

Bürgerinnen und Bürger, die in ihrem unmittelbaren beruflichen Umfeld Kenntnisse über korrupte Praktiken erlangen, empfinden dies häufig als Bürde. Einerseits drängt es sie, den Vorfall zu melden, andererseits befürchten sie Repressalien von Seiten der Kolleginnen und Kollegen und von Vorgesetzten. Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber zeigen Zivilcourage und benötigen den Schutz ihrer Kommune.

Die Checkliste soll dazu dienen, besonders korruptionsgefährdete Bereiche zu erkennen. Zielsetzung der Checkliste ist es, Kommunen bei der Analyse und Vermeidung von möglichen Korruptionsrisiken zu unterstützen. Grundlage sind staatliche Antikorruptionsgesetze, Leitfäden und Richtlinien von Kommunen und Hinweise der Vereinigung der örtlichen Rechnungsprüfungen in NRW.

Die Checklisten-Fragen zu korruptionspräventiven Themenbereichen sind den typischerweise betroffenen Organisationseinheiten innerhalb einer Kommune zugeordnet, nämlich:

- Kommunalvertretung
- Verwaltungsleitung
- Korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete
- Innenrevision/Rechnungsprüfung
- Kommunale Unternehmen

„Kommunalvertretung“ steht hier für die Vertretung der Bürgerschaft in der Kommune und heißt in Bundesländern auch Stadtrat, Kreistag, Stadtverordnetenversammlung, Kreisversammlung, Bürgerschaft, Marktgemeinderat oder Abgeordnetenhaus. Mit „Verwaltungsleitung“ werden Oberbürgermeister, Bürgermeister, Landräte, haupt- und ehrenamtliche Stadträte, Beigeordnete, Dezernenten, Magistratsmitglieder oder vergleichbare Ämter und Funktionen bezeichnet.

Zu den korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten gehören Bereiche der Kommunalverwaltung, die erfahrungsgemäß besondere Anfälligkeiten aufweisen, wie die Vergabe von Aufträgen, Zuwendungen, Erteilung von Genehmigungen, Lizenzen und Konzessionen, die Erhebung und Festsetzung von Steuern, Abgaben und Gebühren und häufig auch Bereiche, in denen vertrauliche verwaltungsinterne Informationen zugänglich sind.

Der Fragenkatalog ist für eine pauschale Überprüfung des Stands der Korruptionsprävention in der Kommune bestimmt. Die positive Beantwortung der Fragen ist keine Voraussetzung für eine Mitgliedschaft bei Transparency International Deutschland.

## 2. HANDHABUNG DER CHECKLISTE

Struktur und Detaillierung der Fragen in dieser Checkliste stellen einen Vorschlag dar, der nicht in jedem Fall und für jede Kommune zutreffend sein muss.

Die Checkliste kann daher in jeder Hinsicht verändert, erweitert und maßgeschneidert auf die spezifische Situation angepasst werden.

Rat / Kreistag bzw. Verwaltungsleitung bestimmen, wer dieses Audit federführend durchführt. Eine Information und gegebenenfalls aktive Einbeziehung des Personalrates ist empfehlenswert.

Die Antworten zu den Fragen der Checkliste werden mit Noten von 1 bis 6 differenziert bewertet. Mit ihnen soll der Reifegrad der Umsetzung der in den Fragen implizit enthaltenen Maßnahmen gewürdigt werden.

Im Einzelnen bedeutet:

- 1 = voll erfüllt (Konzept voll vorhanden, Maßnahmen sind voll umgesetzt und werden umfassend kontrolliert)  
2 = überwiegend erfüllt (Konzept voll vorhanden, Maßnahmen sind überwiegend umgesetzt und werden teilweise kontrolliert)

3 = befriedigend erfüllt (Konzept weitestgehend vorhanden, Maßnahmen sind in wichtigen Teilen umgesetzt und werden gelegentlich kontrolliert)

4 = nur ansatzweise erfüllt (Konzept teilweise vorhanden, einzelne Maßnahmen sind nur umgesetzt, aber ohne Kontrolle)

5 = noch nicht erfüllt (Konzept ansatzweise vorhanden, Maßnahmen und Kontrollen sind teilweise definiert, aber nicht umgesetzt)

6 = ganz und gar nicht erfüllt (Konzept und Maßnahmen fehlen völlig)

Hinweis: Gehen Sie bei der Beantwortung der einzelnen Fragen von Ihrer jetzigen Arbeitssituation aus und bewerten Sie ganz ehrlich danach, wie es im Moment bei Ihnen tatsächlich ist – und nicht wie Sie es gern hätten!

Kreuzen Sie die Note (1 bis 6) an, die am ehesten auf Ihre Kommune zutrifft. Fragen, die für Ihre Kommune nicht zutreffen, lassen Sie offen.

## 3. Fragen zur Kommunalvertretung

Note:

Kommentare:

- 3.1** Die Kommunalvertretung lässt sich regelmäßig über Stand und Maßnahmen der Korruptionsvorbeugung in der Kommunalverwaltung und in den kommunalen Unternehmen unterrichten?

1  2  3  4  5  6

- 3.2** Für die Mandatsträger gelten Verhaltensregeln zur Annahme von Geschenken und sonstigen Vorteilen sowie zum Umgang mit vertraulichen Informationen (Ehrenordnung)?

1  2  3  4  5  6

- 3.3** Die Mandatsträger verpflichten sich schriftlich zu den Grundsätzen einer Ehrenordnung?

1  2  3  4  5  6

- 3.4** Ein Ehrenrat der Kommunalvertretung kann bei einem Verstoß gegen Verhaltensregeln Maßnahmen wie Ermahnung, Missbilligung und öffentliche Bekanntgabe (z.B. Amtsblatt, Internetauftritt) festlegen?

1  2  3  4  5  6

- 3.5** Die Mandatsträger geben schriftlich Auskunft über Beruf, Anstellung, Beteiligungen, Mitgliedschaften in Aufsichtsräten, Vereinen und Verbänden etc.?

1  2  3  4  5  6

- 3.6** Die Kommune veröffentlicht die Angaben der Mandatsträger jährlich in geeigneter Form (Internet, Amtsblatt, Jahresabschluss)?

1  2  3  4  5  6

**3.7** Soweit im Bundesland kein Informationsfreiheitsgesetz gilt, stellt die Kommune etwa durch eine Informationsfreiheitsatzung sicher, dass die Bürgerinnen und Bürger auf Antrag Zugang zu Dokumenten der Kommune erhalten?

1  2  3  4  5  6

**3.8** Die Kommunalvertretung verpflichtet Verwaltung und kommunale Unternehmen, wichtige Dokumente und Informationen pro-aktiv in geeigneter Form (Internet, Amtsblatt, Jahresabschluss) zu veröffentlichen?

1  2  3  4  5  6

## 4. Fragen zur Verwaltungsleitung

Note:

Kommentare:

**4.1** Die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte zeigt der Kommunalvertretung eine Nebentätigung vor Übernahme unter Angabe des vorgesehenen Entgeltes an?

1  2  3  4  5  6

**4.2** Die Kommune veröffentlicht in geeigneter Form (Amtsblatt, Internet) die Herkunft und die Höhe der Einkünfte der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten aus Nebentätigkeiten?

1  2  3  4  5  6

**4.3** Die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte teilt auch innerhalb eines Zeitraumes von 5 Jahren nach Eintritt in den Ruhestand bzw. von 3 Jahren nach Erreichen der Altersgrenze jede Nebentätigkeit mit?

1  2  3  4  5  6

**4.4** Die Verwaltungsleitung hat angeordnet, dass die Richtlinien des jeweiligen Bundeslandes zur Prävention gegen Korruption in der Kommunalverwaltung entsprechend angewandt werden?

1  2  3  4  5  6

**4.5** Die Verwaltungsleitung hat eine umfassende Dienstanweisung zum Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken und anderen Vorteilen erlassen?

1  2  3  4  5  6

**4.6** Die Dienstanweisung zum Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken und anderen Vorteilen wird allen Beschäftigten gegen Unterschrift jährlich zur Kenntnis gegeben?

1  2  3  4  5  6

**4.7** Die Dienstanweisung regelt klar und eindeutig, unter welchen Voraussetzungen der Beschäftigte von einer „stillschweigenden Zustimmung“ der Verwaltungsleitung zu einer Vorteilsannahme ausgehen darf?

1  2  3  4  5  6

**4.8** Die Beschäftigten werden bei Einstellung und dann regelmäßig zu den Gefahren der Korruption sensibilisiert und fortgebildet (in korruptionsgefährdeten Bereichen mindestens einmal im Jahr)?

1  2  3  4  5  6

**4.9** Für Vorgesetzte gibt es klare Anweisungen, auf welche Korruptionsindikatoren sie achten sollen und welche Maßnahmen bei einem Korruptionsverdacht zu ergreifen sind?

1  2  3  4  5  6

**4.10** Jeder Verstoß gegen das dienst- bzw. arbeitsrechtliche Verbot der Vorteilannahme wird konsequent verfolgt?

1  2  3  4  5  6

- 4.11** Die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte teilt Tatsachen, die Anhaltspunkte für Straftaten der Korruption darstellen können, der zuständigen Strafverfolgungsbehörde unverzüglich mit?  
 1  2  3  4  5  6
- 4.12** In der Verwaltung ist eine Ansprechperson bestellt, die für die Beschäftigten, die Bürgerinnen und Bürger und die Verwaltungsleitung in Sachen Korruption beratend tätig ist?  
 1  2  3  4  5  6
- 4.13** Es ist sichergestellt, dass Beschäftigte Hinweise auf Korruption in ihrem Tätigkeitsbereich auch anonym geben können (externe Ombudsperson, elektronisches System)?  
 1  2  3  4  5  6
- 4.14** Bei Beschäftigung von nahe stehenden Personen (z.B. Angehörige, Lebenspartner) werden Interessenkonflikte vermieden (z.B. keine direkte Berichtslinie)?  
 1  2  3  4  5  6
- 4.15** Sponsoringleistungen, Spenden und Schenkungen werden nicht eingeworben oder entgegengenommen, wenn ein böser Anschein für eine Beeinflussung bei der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben zu erwarten ist?  
 1  2  3  4  5  6
- 4.16** In einem Bericht zu Sponsoring, Spenden und Geschenken werden die Namen der Zuwendenden, die Art und der Wert der Zuwendung sowie der Verwendungszweck veröffentlicht?  
 1  2  3  4  5  6

## 5. Fragen zu korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten

Note:

Kommentare:

- 5.1** Die Kommune stellt in regelmäßigen Abständen und aus gegebenem Anlass die korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete und die entsprechenden Arbeitsplätze innerhalb der Verwaltung fest?  
 1  2  3  4  5  6
- 5.2** Die Kommune führt für diese Arbeitsgebiete bei Bedarf eine intensive Risikoanalyse durch und ändert bei festgestellten Defiziten Aufbau- und Ablauforganisation sowie Personalauswahl?  
 1  2  3  4  5  6
- 5.3** Beschäftigte in korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten werden dort grundsätzlich nicht länger als 5 Jahre ununterbrochen eingesetzt?  
 1  2  3  4  5  6
- 5.4** Ist eine Verlängerung der Beschäftigung in einem korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiet erforderlich, so werden die Gründe aktenkundig gemacht und alternative Maßnahmen bestimmt?  
 1  2  3  4  5  6
- 5.5** In den korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten ist das Mehr-Augen-Prinzip (Beteiligung bzw. Mitprüfung durch mehrere Beschäftigte oder Organisationseinheiten) sichergestellt?  
 1  2  3  4  5  6
- 5.6** Die freihändige Vergabe und die beschränkte Ausschreibung ohne vorherigen Teilnahmewettbewerb sind auf die zugelassenen Ausnahmen beschränkt und werden sorgfältig dokumentiert?  
 1  2  3  4  5  6

- 5.7** Bei freiberuflichen Leistungen gibt es keine „Haus- und Hoflieferanten“ (Berater, Gutachter, Sachverständige, Architekten, Ingenieurbüros, Rechtsanwälte)?  
 1  2  3  4  5  6
- 5.8** Bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen sind Vorbereitung, Planung und Bedarfsbeschreibung, das Vergabeverfahren sowie die spätere Abrechnung organisatorisch getrennt?  
 1  2  3  4  5  6
- 5.9** Bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen wird die Eignungsprüfung sorgfältig im Hinblick darauf vorgenommen, ob Verfehlungen von Bieter/Bewerbern vorliegen, die ihre Zuverlässigkeit in Frage stellen?  
 1  2  3  4  5  6
- 5.10** Meldet die Kommune, soweit auf Landesebene ein Korruptionsregister besteht, alle Verfehlungen von Bieter/Bewerbern, die in der entsprechenden Vorschrift genannt werden?  
 1  2  3  4  5  6
- 5.11** Werden bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen in geeigneten Fällen Antikorruptionsklauseln vorgesehen, die eine Kündigung des Vertrags aus wichtigem Grund, Vergabesperrn und Vertragsstrafen vorsehen?  
 1  2  3  4  5  6
- 5.12** Werden Dritte, die Aufgaben der Kommune insbesondere im Zusammenhang mit Ausschreibung, Vergabe, Überwachung und Abrechnung von Aufträgen wahrnehmen, auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten verpflichtet?  
 1  2  3  4  5  6

## 6. Fragen zu Innenrevision/Rechnungsprüfung

Note:

Kommentare:

- 6.1** Die Verwaltungsleitung hat eine Stelle oder Einrichtung geschaffen oder bestimmt, die sich innerhalb der Verwaltung speziell mit der Abwehr und Prävention von Korruption befasst?  
 1  2  3  4  5  6
- 6.2** Zur Korruptionsbekämpfung und Korruptionsprävention finden auch nicht-anlassbezogene Prüfungen durch diese Organisationseinheit statt?  
 1  2  3  4  5  6
- 6.3** Die Kommune hat eine Rechnungsprüfungsordnung verabschiedet, in der die Korruptionsbekämpfung als eine Aufgabe der Rechnungsprüfung ausdrücklich festgelegt ist?  
 1  2  3  4  5  6
- 6.4** Der Leiter/die Leiterin des Rechnungsprüfungsamtes darf Tatsachen, die Anhaltspunkte für Korruptionsstraftaten darstellen, selbst und unmittelbar den Strafverfolgungsbehörden mitteilen?  
 1  2  3  4  5  6

## 7. Fragen zu kommunalen Unternehmen

Note:

Kommentare:

- 7.1** Die Kommune hat einen Public Corporate Governance Kodex für seine kommunalen Unternehmen erlassen, der Maßstäbe guter Beteiligungssteuerung und Unternehmensführung setzt?  
 1  2  3  4  5  6

- 7.2** Die kommunalen Unternehmen verfügen über Compliance-Richtlinien zu Interessenkollisionen, Nebentätigkeiten, Verschwiegenheit und der Annahme und des Angebots von Zuwendungen durch Organmitglieder und Beschäftigte?  
 1  2  3  4  5  6
- 7.3** Aktives Sponsoring ist nur bei kommunalen Unternehmen zulässig, die im Wettbewerb stehen und erfolgt grundsätzlich in Abstimmung mit den Organen der Gesellschaft (Gesellschafterversammlung, Aufsichtsrat)?  
 1  2  3  4  5  6
- 7.4** Die Bezüge und sonstigen Leistungsansprüche der Mitglieder der Geschäftsführung, des Aufsichtsrats, des Beirates oder einer ähnlichen Einrichtung werden unter Namensnennung im Anhang zum Jahresabschluss aufgeführt?  
 1  2  3  4  5  6
- 7.5** Die Besetzung von leitenden Positionen (Geschäftsführung, 2. Ebene) in kommunalen Unternehmen erfolgt allein nach Qualifikation; Bewerber aus der Politik und der Verwaltung werden nicht bevorzugt?  
 1  2  3  4  5  6
- 7.6** Bei der Bestellung des jeweiligen Wirtschaftsprüfers der verschiedenen kommunalen Unternehmen wirkt die Kommune auf einen regelmäßigen Wechsel (circa alle drei Jahre) hin?  
 1  2  3  4  5  6
- 7.7** Die Kommune behält sich in den Gesellschaftsverträgen das Recht vor zu bestimmen, dass im Rahmen der Wirtschaftsprüfung auch Angelegenheiten der Korruption vertieft geprüft werden?  
 1  2  3  4  5  6
- 7.8** Das kommunale Rechnungsprüfungsamt ist nach den Gesellschaftsverträgen berechtigt, auch Vergaben und die Abwicklung von Baumaßnahmen in den Unternehmen mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung zu prüfen?  
 1  2  3  4  5  6



Transparency Deutschland bekämpft Korruption in Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft. Um unabhängig und wirkungsvoll arbeiten zu können, sind wir auf Ihre Unterstützung angewiesen.

#### Förderbeitrag

Regelmäßige Förderbeiträge geben uns hohe Planungssicherheit und stärken unsere Unabhängigkeit. Wir informieren Sie regelmäßig über unsere Arbeit.

#### Spende

Einzelne Spenden ermöglichen es uns, Projekte durchzuführen, die sonst nicht möglich wären. Auch der Druck dieser Broschüre gehört dazu.

Spendenkonto:

GLS Bank

Konto: 11 46 00 37 00

BLZ: 430 609 67

IBAN: DE77 4306 0967 1146 0037 00

BIC: GENO DE M 1 GLS



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**  
Deutschland e.V.

**Die Koalition gegen Korruption.**

Verfasser:

Dr. Helmut Brocke

Dr. Irene Lausen

Ulrike Lühr

Transparency International Deutschland e.V.

Geschäftsstelle

Alte Schönhauser Straße 44

10119 Berlin

Telefon: 030 - 54 98 98 - 0

Telefax: 030 - 54 98 98 - 22

office@transparency.de

www.transparency.de

2., überarbeitete Auflage

Februar 2013

ISBN: 978-3-9814329-7-8

Gestaltung: Julia Bartsch, Berlin

Papier: Gedruckt auf 100% Recyclingpapier

Druck: dieUmweltDruckerei GmbH



Die von Transparency Deutschland genutzte Lizenz CC BY-NC-ND 3.0 legt fest, dass die Vervielfältigung und Verbreitung nur dann erlaubt wird, wenn der Name der Autorin/des Autors genannt wird, wenn die Verwendung nicht für kommerzielle Zwecke erfolgt und wenn keine Bearbeitung, Abwandlung oder Veränderung erfolgt.