

# *Empfehlungen für Vorgesetzte und Behördenleiter zur Korruptionsprävention*

Ein Leitfaden für die Praxis

***Die Vorgesetzten und Behördenleiter haben Vorbildfunktion für die ihnen unterstellten Beschäftigten. Ihr Verhalten, aber auch ihre Aufmerksamkeit sind von großer Bedeutung für die Korruptionsprävention.***

***In der Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde), Brem.Abl. 2001 S. 103, sind u. a. die Schwachstellen und Einfallstore für Korruption beschrieben. Wie ihnen begegnet werden kann, wird im Folgenden aufgezeigt.***

## 1. Belehrung und Sensibilisierung

Sprechen Sie mit Ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in regelmäßigen Abständen anhand des „Verhaltenskodex gegen Korruption“ über die Verpflichtungen, die sich aus dem Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken nach § 69 BremBG oder den entsprechenden tariflichen Vorschriften, aber auch aus den §§ 20, 21 BremVwVfG (Interessenkollision) ergeben.

## 2. Organisatorische Maßnahmen

Im Rahmen Ihrer Befugnisse:

- achten Sie auf klare Definition und gegebenenfalls Einschränkung der Entscheidungsspielräume;
- erörtern Sie mit Ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Delegationsstrukturen, die Grenzen der Ermessensspielräume und die Notwendigkeit von Mitzeichnungspflichten;
- achten Sie in besonders korruptionsgefährdeten Tätigkeitsbereichen auf eine Flexibilisierung der Vorgangsbearbeitung nach numerischen oder Buchstabensystemen durch
  - kritische Überprüfung der Sachbearbeitung nach diesen Systemen,
  - Einzelzuweisung nach dem Zufallsprinzip oder
  - wiederholten Wechsel der Nummern- oder Buchstabenzuständigkeiten einzelner Sachbearbeiter.

Realisieren Sie – wenn irgend möglich – das Vier-Augen-Prinzip auch in Ihrem Verantwortungsbereich. Eventuell bietet sich die Bildung von Arbeitsteams bzw.–gruppen an. Prüfen Sie, ob die Begleitung einer bzw. eines Beschäftigten durch eine Kollegin bzw. einen Kollegen zu Ortsterminen, Kontrollen vor Ort usw. oder die Einrichtung von „gläsernen Büros“ für die Abwicklung des Besucherverkehrs geboten ist, damit Außenkontakte der Dienststelle nur nach dem Vier-Augen-Prinzip vorgenommen werden. Wo sich das wegen der tatsächlichen Umstände nicht realisieren lässt, organisieren Sie Stichprobenkontrollen in nicht zu großen zeitlichen Abständen.

Setzen Sie personalwirtschaftliche Instrumente insbesondere bei Tätigkeiten mit schnell erlernbaren Fachkenntnissen konsequent – wie prophylaktische Rotation nach einem Zeitraum von 4 Jahren - ein: Ein Verzicht auf Umsetzung im Ausnahmefall (z. B. bei Tätigkeiten mit langfristig erworbenem Sachverstand) verlangt eine schriftliche Begründung und eine besonders gründliche Kontrolle des Arbeitsbereichs durch den Vorgesetzten.

Nutzen Sie die Zweierbelegung von Diensträumen zur Korruptionsprävention in besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten durch z. B. sporadischen Wechsel der Raumbesetzungen (auch ohne Aufgabenänderung für die Beschäftigten).

## 3. Fürsorge

In besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten erfordert Korruptionsprävention auch eine erhöhte Fürsorge für Ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

- Berücksichtigen Sie stets die erhöhte Gefährdung des Einzelnen.

- Der ständige Dialog mit Ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist ein Mittel der Fürsorge.
- Beachten Sie dienstliche und private Probleme Ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
- Wenn Ihnen Interessenkollisionen durch eine Nebentätigkeit einer Mitarbeiterin bzw. eines Mitarbeiters oder durch Tätigkeiten der Angehörigen bekannt werden (§ 21 BremVwVfG), sorgen Sie für Abhilfe durch Entbindung von den Aufgaben im Einzelfall.
- Besondere Wachsamkeit ist bei erkennbarer Überforderung oder Unterforderung des Einzelnen geboten.
- Wenn Ihnen persönliche Schwächen oder eine Überschuldung einer Mitarbeiterin bzw. eines Mitarbeiters bekannt werden, ist Ihre erhöhte Aufmerksamkeit gefordert. Beschäftigte, deren wirtschaftliche Verhältnisse nicht geordnet sind, sollten im Beschaffungswesen sowie auf Dienstposten, auf denen sie der Gefahr einer unlauteren Beeinflussung durch Dritte besonders ausgesetzt sind, nicht eingesetzt werden.
- Bei offen vorgetragener Unzufriedenheit mit dem Dienstherrn müssen Sie besonders wachsam sein und versuchen, dem entgegenzuwirken.

#### 4. Aufsicht; Führungsstil

Machen Sie sich bewusst, dass es bei Korruption keinen beschwerdeführenden Geschädigten gibt und Korruptionsvorsorge deshalb wesentlich von Ihrer Sensibilität und der Sensibilisierung Ihrer Mitarbeiterinnen bzw. Ihrer Mitarbeiter abhängt. Sie erfordert aber auch Ihre Dienst- und Fachaufsicht. Ein falsch verstandener kooperativer Führungsstil oder eine nachlässige Führung können in korruptionssensiblen Bereichen verhängnisvoll sein. Versuchen Sie deshalb

- die Vorgangskontrolle zu optimieren, indem Sie z. B. Kontrollmechanismen (Wiedervorlagen o. ä.) in den Geschäftsablauf einbauen,
- das Abschotten oder eine Verselbständigung einzelner Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter zu vermeiden,
- dem Auftreten von Korruptionsindikatoren besondere Wachsamkeit zu schenken,
- stichprobenartig das Einhalten vorgegebener Ermessensspielräume zu überprüfen,
- die Akzeptanz des Verwaltungshandeln durch Gespräche mit dem „Verwaltungskunden“ zu ermitteln.

Nutzen Sie auch das Fortbildungsangebot bei Lehrgängen zur Korruptionsprävention.

#### 5. Anzeichen für Korruption, Warnsignale

Auch bei Einhaltung aller Präventionsmaßnahmen ist Korruption nicht auszuschließen. Nach dem Ergebnis einer vom Bundeskriminalamt (BKA) durchgeführten Expertenbefragung<sup>1</sup> ist korruptes Verhalten häufig mit Verhaltensweisen verbunden, die als Korruptionssignale gewertet werden können. Diese Wertung ist aber mit Unwägbarkeiten verbunden, weil einige der Indikatoren als neutral oder sogar positiv gelten, obwohl sie sich nachträglich als Korruptionssignale erwiesen haben.

Keiner der Indikatoren ist ein „Nachweis“ für Korruption. Wenn Ihnen aber auf Grund von Äußerungen oder Beobachtungen ein Verhalten auffällig erscheint, müssen Sie prüfen, ob das Auftreten eines Indikators zusammen mit den Umfeldbedingungen eine Korruptionsgefahr anzeigt.

---

<sup>1</sup> BKA Forschungsreihe „Korruption – hinnehmen oder handeln?“ S. 151 – 160, Wiesbaden 1995

## 5.1 Neutrale Indikatoren

- Auffallender und unerklärlich hoher Lebensstandard; aufwendiger Lebensstil; Vorzeigen von Statussymbolen;
- auffällige private Kontakte zwischen Beschäftigten und Antragstellern oder Bietern (Einladungen);
- unerklärlicher Widerstand gegen eine Aufgabenänderung oder eine Umsetzung, insbesondere wenn sie mit einer Beförderung bzw. Gehaltsaufbesserung oder zumindest der Aussicht darauf verbunden ist;
- Ausübung von Nebentätigkeiten ohne entsprechende Genehmigung bzw. Anzeige;
- nicht erklärbare Verhaltensänderung (z. B. aufkommende Verschlossenheit) gegenüber Kolleginnen und Kollegen und Vorgesetzten;
- abnehmende Identifizierung mit dem Dienstherrn oder den Aufgaben;
- soziale Probleme (Alkohol-, Drogen- oder Spielsucht u. ä.);
- Prahlen mit Kontakten im dienstlichen und privaten Bereich;
- Vergünstigungen von Dritten (Sonderkonditionen beim Einkauf, Freihalten in Restaurants, Einladungen zu privaten oder geschäftlichen Veranstaltungen von Verwaltungskunden);
- auffallende Großzügigkeit von Unternehmen (z. B. Sponsoring).

## 5.2 Alarmindikatoren

Außer den vorstehenden eher neutralen gibt es auch Indikatoren, die nach den Erfahrungen des BKA charakteristisch für die Verwaltungskorruption sind und deshalb als „Alarmindikatoren“ eingestuft werden müssen.

### a) Dienststelleninterne Indikatoren:

- Umgehen oder „Übersehen“ von Vorschriften, Häufung „kleiner Unregelmäßigkeiten“, Abweichungen zwischen tatsächlichem Vorgangsablauf und späterer Dokumentation;
- ungewöhnliche Entscheidungen ohne nachvollziehbare Begründung;
- unterschiedliche Bewertungen und Entscheidungen bei Vorgängen mit gleichem Sachverhalt und verschiedenen Antragstellern, Missbrauch von Ermessensspielräumen;
- Erteilung von Genehmigungen (z. B. mit Befreiung von Auflagen) unter Umgehung anderer zuständigen Stellen;
- Verheimlichen von Vorgängen;
- auffallend kurze Bearbeitungszeiten bei einzelnen begünstigenden Entscheidungen;
- Parteinahme für einen bestimmten Antragsteller oder Bieter, wiederholte Bevorzugung;
- Verharmlosung des Sparsamkeitsprinzips;
- Versuche der Beeinflussung von Entscheidungen bei Aufgaben, die nicht zum eigenen Zuständigkeitsbereich gehören und bei denen Drittinteressen von Bedeutung sind;
- stillschweigende Duldung von Fehlverhalten, insbesondere bei rechtswidrigem Verhalten;
- fehlende Vorgangskontrolle dort, wo sie besonders notwendig wäre;
- Ausbleiben von Reaktionen auf Verdachtsmomente oder Vorkommnisse.

### b) Indikatoren im Bereich der Außenkontakte

- Auffallend entgegenkommende Behandlung von Antragstellern;
- Bevorzugung beschränkter Ausschreibungen oder freihändiger Vergaben;
- Splitten von Aufträgen, um freihändige Vergaben zu ermöglichen, Vermeiden des Einholens von Vergleichsangeboten;

- erhebliche bzw. wiederholte Überschreitung der vorgesehenen Auftragswerte;
- Beschaffungen zum marktunüblichen Preis, unsinnige Anschaffung, Abschluss langfristiger Verträge ohne transparenten Wettbewerb mit für die Dienststelle ungünstigen Konditionen;
- auffallend häufige „Rechenfehler“, Nachbesserungen in Leistungsverzeichnissen;
- Eingänge in Vergabesachen ohne Eingangsstempel (Eingang „über die persönliche Schiene“);
- Aufwendige Nachtragsarbeiten;
- Nebentätigkeiten von Beschäftigten oder Tätigkeit ihrer Angehörigen für Firmen, die gleichzeitig Auftragnehmer oder Antragsteller der öffentlichen Verwaltung sind;
- „kumpelhafter“ Umgangston oder auffallende Nachgiebigkeit bei Verhandlungen mit Unternehmern;
- Ausspielen von „vermeintlichen“ Machtpositionen durch Unternehmer;
- häufige „Dienstreisen“ zu bestimmten Firmen (auffallend insbesondere dann, wenn eigentlich nicht erforderliche Übernachtungen anfallen);
- dauernde Firmenbesuche von Unternehmen in der Dienststelle bei einem bestimmten Entscheidungsträger oder Sachbearbeiter und Vorsprache bestimmter Unternehmen nur dann, wenn „ihr“ Dienststellenangehöriger anwesend ist.
- Ausbleiben von Konflikten mit Unternehmern bzw. Antragstellern dort, wo sie üblicherweise vorkommen.

Diese Merkmale können insbesondere dann von Interesse sein, wenn sich etwas außerhalb der üblichen Norm bewegt („unerklärliche“, „nicht nachvollziehbar“, „sich plötzlich verändernde“, „auffallende“ Verhaltensweisen). Als häufiges und hervorstechendes Warnsignal hebt die BKA-Forschungsreihe den typischerweise aufwendigen bzw. ungewöhnlich hohen Lebensstandard von Beschäftigten mit „Nebenverdiensten“ hervor, wozu auch das Vorzeigen entsprechender Statussymbole gehört.

Als Warnsignale werden ferner Andeutungen im Kollegenkreis, Gerüchte von außen sowie anonyme Hinweise (z. B. von benachteiligten und dadurch in finanzielle Schwierigkeiten geratene Unternehmer) in der BKA-Forschungsreihe aufgeführt. Diese Signale werden noch deutlicher, wenn sie sich häufen und auf bestimmte Personen oder Aufgabenbereiche konzentrieren. Anonyme Hinweise geben vielfach den Anlass zu Ermittlungen, durch die dann tatsächlich Korruption aufgedeckt werden kann.

Eine ständige Gewichtung und Analyse der „Gerüchteküche“ ist dabei unabdingbar, um Missbrauch auszuschließen.

## 6. Verdacht

Bei konkreten und nachvollziehbaren Anhaltspunkten für einen Korruptionsverdacht müssen Sie unverzüglich den zuständigen Antikorruptionsbeauftragten unterrichten, ebenso den Dienstvorsetzten, damit entsprechende behördeninterne Ermittlungen eingeleitet werden können. Bedenken Sie, dass zur wirksamen Korruptionsbekämpfung Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden auf gegenseitige Mithilfe angewiesen sind und prüfen Sie, ob es zweckmäßig oder sogar rechtlich geboten ist, die Polizei oder Staatsanwaltschaft einzuschalten. Sie können sich über Ihr Vorgehen auch von der beim Senator für Finanzen eingerichteten Zentralen Antikorruptionsstelle beraten lassen. Nur eine konsequente Verfolgung von Korruptionsfällen trägt zur Korruptionsprävention bei!