

LOUIS · GLINDER · WASSMER (Hrsg.)

Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung

– Handbuch für die kommunale Praxis –

 BOORBERG



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
Deutschland e.V.

Die Koalition gegen Korruption.

LOUIS · GLINDER · WABMER

**Korruptionsprävention
in der öffentlichen Verwaltung**

Handbuch für die kommunale Praxis

Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung

Handbuch für die kommunale Praxis

herausgegeben von

Prof. Dr. Dr. Jürgen Louis
Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl

Dr. Peter Glinder
Leiter der Zentralen Antikorruptionsstelle der Stadt Stuttgart
Lehrbeauftragter an der Hochschule für öffentliche Verwaltung
und Finanzen Ludwigsburg

Prof. Dr. Dr. h.c. Martin Paul Waßmer
Universität zu Köln

in Zusammenarbeit
mit der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl und
Transparency International Deutschland e. V. – Regionalgruppe
Baden-Württemberg

Zitiervorschlag:

Louis/Glinder/Waßmer, Handbuch Korruptionsprävention/*Bearbeiter* Rn.
HdB Korruptionsprävention/*Bearbeiter* Rn.

Die für dieses Handbuch zusammengestellten Mustertexte wie auch die Nachweise zu abrufbaren Dokumenten im Internet sind zur leichteren Bearbeitung auf den Internetseiten des Boorberg Verlags als pdf-Dokument eingestellt unter

www.boorberg-plus.de

Der einzugebende Zugangscode lautet: HdBKORP20

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

ISBN 978-3-415-06676-2 E-ISBN 978-3-415-06677-9

© 2020 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satz: Thomas Schäfer, www.schaefer-buchsatz.de | Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH, Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Vorwort der Herausgeber

Seit mittlerweile über zwei Jahrzehnten ist das Thema Antikorrruption in den Blickpunkt der Öffentlichkeit, der öffentlichen Verwaltung und der Unternehmen gerückt. Mit Einführung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung im Jahr 1994, der Verschärfung der Regelungen der Amtsträgerbestechung und der Einführung neuer Straftatbestände zur Bestechung in der Privatwirtschaft in 1997 sowie mit der Verabschiedung des EU-Bestechungsgesetzes und des Gesetzes zur Bekämpfung internationaler Bestechung in 1998 war der deutsche Gesetzgeber aktiv geworden. In Folge wurden auf Bundes- und Landesebene Verwaltungsvorschriften zur Korruptionsprävention und -bekämpfung für Behörden erlassen (in Baden-Württemberg 1997). In ihnen ist neben diversen Maßnahmen die Bestellung von Antikorrupsionsbeauftragten vorgesehen (wenn auch nicht in allen Behörden). Für die Kommunen haben diese Verwaltungsvorschriften jedoch weitgehend lediglich empfehlenden Charakter. Ab Mitte der 2000er Jahre wurden mehrere Bestechungsskandale bei Großunternehmen (VW, Daimler, Siemens, MAN) bekannt, die nicht nur medial ein größeres Echo hervorriefen, sondern zudem die Rechtsprechung und das Bewusstsein zur Compliance beförderten.

Im Zuge dieser Entwicklung sind zahlreiche themenbezogene Publikationen entstanden. Welchem Zweck dient nun dieses Buch? Die Idee dazu wurde im Dezember 2017 auf dem Symposium zum Weltantikorrupcionstag von Transparency International Deutschland (Regionalgruppe Baden-Württemberg) und der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl geboren. Dort diskutierten Vertreter von Behörden, Unternehmen sowie aus Forschung und Lehre über die Praxis der Korruptionsprävention und -bekämpfung in der öffentlichen Verwaltung. Eine Erkenntnis war, dass die öffentliche Verwaltung, insbesondere die kommunale Ebene, bei diesem Thema im Hinblick auf Risikobewusstsein, Know-how und verfügbare Ressourcen recht heterogen aufgestellt ist. Dieses von fachkundigen Experten aus der Praxis geschriebene Buch soll dem abhelfen und als Praxisleitfaden bzw. Nachschlagewerk den Verantwortlichen (Führungskräfte, Antikorrupsions-, Compliance-Beauftragte, Personalverantwortliche, Rechtsämter usw.) in den kleinen, mittleren und großen Kommunen bzw. Behörden das erforderliche Wissen und die praktisch einsetzbaren Werkzeuge in Form von Handlungsanweisungen, Mustervorlagen, Schaubildern, Checklisten und Downloads sowie umfangreichen Verweisen und einem ausführlichen Stichwortverzeichnis an die Hand geben. Neben der Darstellung des gegenwärtigen Stands der Korruptionsprävention und -bekämpfung liegt der ausführliche

Fokus der Beiträge auf den einzelnen Elementen und Maßnahmen eines wirksamen Antikorruptionssystems einer Kommune sowie den straf-, beamten- und arbeitsrechtlichen Aspekten. Wegen des ganzheitlichen Ansatzes eignet sich das Fachbuch auch für die Aus-, Fort- und Weiterbildung.

Wir bedanken uns bei allen Autoren für ihr Mitwirken an diesem Buch, wohl wissend, dass viele weitere Personen sie hierbei in der einen oder anderen Weise unterstützt haben. Weiterhin möchten wir uns beim Rektor der Hochschule Kehl, Herrn Prof. Paul Witt, und den beiden Vorsitzenden der Regionalgruppe Baden-Württemberg von Transparency International Deutschland e. V., Frau Nicole Perez und Frau Dr. Berta van Schoor, für ihre Geleitworte und ihre tatkräftige Unterstützung dieses Buchvorhabens bedanken.

Schließlich danken wir dem Boorberg Verlag für die Aufnahme des Werkes in sein Verlagsprogramm sowie dem Justiziar des Verlags und Lektor dieses Handbuchs, Herrn Syndikusrechtsanwalt Hans-Jörn Bury, für die umsichtige Begleitung und Unterstützung bei der Drucklegung.

Rückmeldungen, Anregungen und Kritik zum Buch sind jederzeit willkommen. Sie erreichen uns per E-Mail unter:

HdB-Korruptionspraevention@mailbox.org.

Stuttgart, im Juni 2019 *Jürgen Louis / Peter Glinder / Martin Paul Waßmer*

Geleitwort des Rektors der Hochschule Kehl

Das Thema der Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung hat für die Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl als Ausbildungsstätte für Verwaltungsbeamte des gehobenen Dienstes einen ganz besonderen Stellenwert. Im Mittelpunkt des Studienangebotes unserer Hochschule steht mit dem Bachelorstudiengang „Public Management“ die akademische Ausbildung des Beamtennachwuchses für den gehobenen Verwaltungsdienst des Landes Baden-Württemberg sowie der Städte, Gemeinden und Landkreise einschließlich der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

In Anbetracht der nachteiligen Folgen von Korruption für die Funktionsfähigkeit eines demokratischen Rechtsstaates sollen sich die Studierenden unserer Hochschule schon früh mit dem Thema der Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung auseinandersetzen. Die Studierenden sollen Verwaltungsbeamte werden, die Korruption zu verhindern und zu bekämpfen wissen. Dieser Anspruch kommt bereits im ersten Kernsatz des Profils unserer Hochschule zum Ausdruck: „Wir können und lehren rechtsstaatliche Verwaltung in allen Disziplinen.“

Nicht nur in der Lehre, auch in der Forschung nimmt sich die Hochschule Kehl des Themas Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung an. Am Kehler Institut für Angewandte Forschung (KIAF), in dem die Forschungsaktivitäten der Hochschule gebündelt werden, ist die Korruptionsprävention Gegenstand eines eigenständigen Forschungs- und Kompetenzzentrums, für welches Professor Dr. Dr. Jürgen Louis, Honorarprofessor unserer Hochschule und Mitherausgeber dieses Handbuchs, Ansprechpartner ist. Im Rahmen eines von ihm verantworteten Drittmittelprojektes wurde jüngst am KIAF für einen Anbieter von webbasierten Schulungsprogrammen ein E-Learning-Modul zur Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung erstellt. Zudem entstand in mehreren von Professor Louis geleiteten Fachprojekten an der Hochschule Kehl ein öffentlich zugängliches Wiki, das Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes unter der Internetadresse KorruptionsWiki.de eine Erstinformation zu Korruptionsfragen wie beispielsweise der Annahme von Geschenken oder dem Verhalten im Korruptionsfall gibt.

Die Hochschule Kehl war sehr gerne Gastgeber des im Dezember 2017 gemeinsam mit der Regionalgruppe Baden-Württemberg von Transparency International Deutschland veranstalteten Symposiums zur Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung. Das nun vorliegende Handbuch ist weit mehr als nur ein Tagungsband. Mit dem Beitrag zur Einführung von

Antikorruptionssystemen in der öffentlichen Verwaltung, der Kommentierung der einschlägigen strafrechtlichen Bestimmungen sowie der Darstellung der arbeits- und beamtenrechtlichen Konsequenzen in Korruptionsfällen wird den Kommunal- und Landesverwaltungen ein praktisches Hilfsmittel für den Verwaltungsalltag zur Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption an die Hand gegeben. Ich wünsche mir, dass dieses Handbuch zur Korruptionsprävention nicht nur eine weite Verbreitung in den öffentlichen Verwaltungen erfährt, sondern den kommunalen Spitzenverbänden auch Anstöße für die weitere Diskussion um einheitliche Standards von Antikorruptionsmaßnahmen insbesondere in den Bürgermeister- und Landratsämtern gibt. Das Handbuch für Korruptionsprävention bietet hierfür eine gute Grundlage.

Ich danke dem Herausgeber dieses Bandes und dem Initiator der Tagung Herrn Prof. Dr. Dr. Jürgen Louis und allen Autoren für das hervorragende Engagement und wünsche Ihnen viel Freude und einen hohen Erkenntnisgewinn beim Lesen der Beiträge.

Prof. Paul Witt

Rektor der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl

Geleitwort von Transparency, Regionalgruppe Baden-Württemberg

Als die Regionalgruppe Baden-Württemberg vor einigen Jahren eine Umfrage zur Korruptionsprävention in baden-württembergischen Städten und Kommunen durchführte, waren die Ergebnisse recht ernüchternd. Konkret hatte die Regionalgruppe Auskunft darüber erbeten, ob für die gewählten Mandatsträger der jeweiligen Körperschaft eine schriftlich festgelegte Antikorruptionsregelung vorhanden ist und ob es in der Verwaltung einen Antikorruptionsbeauftragten gibt.

Knapp 30 der Großen Kreisstädte und ein Landkreis hatten damals angegeben, einen Ansprechpartner für Korruptionsfragen benannt zu haben. Antikorruptionsbeauftragte, die explizit in diese Funktion berufen wurden, meldeten jedoch nur vier Große Kreisstädte und Stadtkreise sowie ein Landkreis. Schriftlich festgelegte Antikorruptionsregelungen für Mandatsträger im Gemeinderat und Kreistag waren mit Ausnahme einer Stadt auf kommunaler Ebene nicht vorhanden.

Erfreulich war jedoch, dass die Kommunen in ihren Rückmeldungen oftmals großes Interesse an dem Thema bekundeten und sich darüber hinaus den Austausch mit anderen Kommunen wünschten. So wurde in der Regionalgruppe die Idee geboren, eine Plattform zum vertrauensvollen Austausch untereinander zu schaffen, bei der sich Mitarbeiter von Kommunen gleichzeitig über aktuelle Entwicklungen der kommunalen Korruptionsprävention informieren können.

Im Dezember 2017 war es schließlich soweit: Anlässlich des weltweiten Antikorruptionstags fand an der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl ein Fachsymposium unter dem Titel „Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung“ statt. Einen Nachmittag lang beleuchteten Experten aus Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und der Wirtschaft zukünftige Anforderungen an Antikorruptionsmaßnahmen in der öffentlichen Verwaltung. Dabei war Prof. Dr. Dr. Jürgen Louis, Mitglied bei Transparency und Honorarprofessor an der Hochschule Kehl, maßgeblich am Zustandekommen dieser gelungenen Kooperation beteiligt.

Die Tagung machte deutlich, dass Kommunen ein wichtiges Bindeglied zur Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland sind. Auch wenn sich die Rahmenbedingungen für Korruptionsbekämpfung in den letzten zwei Jahrzehnten verbessert haben, so besteht weiterhin deutlicher Entwicklungsbedarf bei den Antikorruptionsmaßnahmen in Kommunen.

Der vorliegende Tagungsband fasst alle Redebeiträge des Fachsymposiums zusammen und soll Verantwortliche in Kommunen bei den ersten Schritten zur Etablierung geeigneter Präventionsmaßnahmen unterstützen. Die Publikation zeigt außerdem konkrete Handlungsmöglichkeiten für die Einführung von Antikorruptionsprozessen auf. Hierbei sei insbesondere auf die Checkliste für „Self-Audits“ zur Korruptionsprävention in Kommunen im Anhang dieses Bandes verwiesen.

Es bleibt zu wünschen, dass der vorliegende Tagungsband eine gewisse Verbreitung in kommunalen Kreisen erfährt und im besten Fall viele Kommunen dazu ermutigt, das Thema Korruptionsvermeidung offensiv anzugehen. Dazu gehört aus unserer Sicht auch und gerade der interkommunale Austausch z. B. im Rahmen von Runden Tischen, wie er bereits in mehreren Bundesländern zum Teil begleitet durch Transparency Deutschland praktiziert wird.

Dr. Berta van Schoor & Nicole Perez
Leiterinnen Regionalgruppe Baden-Württemberg
Transparency International Deutschland e. V.

Inhaltsübersicht

Vorwort der Herausgeber	5
Geleitwort des Rektors der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl	7
Geleitwort der Leiterinnen der Regionalgruppe Baden-Württemberg von Transparency International Deutschland e. V.	9
Inhaltsverzeichnis	13
Verzeichnis der Mustertexte	29
Abkürzungsverzeichnis	31
A. Einführung	
Jürgen Louis Zur Bedeutung von Antikorruptionsmaßnahmen für die kommunale Verwaltungspraxis	43
B. Die Praxis der Korruptionsprävention und -bekämpfung	
Gabriele C. Klug Zum Stand der Korruptionsbekämpfung in der Verwaltung – Anmerkungen aus Sicht von Transparency International –	71
Julian Würtenberger / Marina Wolf-Marinova Eckpunkte der Landesregierung Baden-Württemberg zur Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung	81
Peter Glinder Wirklichkeit und Herausforderungen der Antikorruptionsarbeit in öffentlichen Verwaltungen	95
Klaus Moosmayer Compliance – ein Praxisbericht aus der Wirtschaft für die Verwaltung	109
C. Kommunale Antikorruptionssysteme	
Peter Glinder / Beate Schröfel Einführung von Antikorruptionsprozessen in die öffentliche Verwaltung	125

D. Korruptionsstrafrecht

Martin Paul Waßmer

Korruptionsstraftaten – Kommentierung 223

E. Beamten- und Arbeitsrecht

Lena Kühnbach

**Dienstrechtliche Maßnahmen bei Korruptionsverdacht gegen einen
Mitarbeiter 369**

F. Anhang

**I. Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Runderlasse
u. a. 477**

**II. Transparency Deutschland: Checkliste für „Self-Audits“ zur
Korruptionsprävention in Kommunen 583**

III. Korruptionswahrnehmungsindex (Ranking und Weltkarte) . . . 591

IV. Autorenverzeichnis 595

V. Stichwortverzeichnis 599

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber	5
Geleitwort des Rektors der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl	7
Geleitwort der Leiterinnen der Regionalgruppe Baden-Württemberg von Transparency International Deutschland e. V.	9
Inhaltsübersicht	11
Verzeichnis der Mustertexte	29
Abkürzungsverzeichnis	31

A. Einführung

Jürgen Louis

Zur Bedeutung von Antikorruptionsmaßnahmen für die kommunale Verwaltungspraxis

1. Was ist Korruption? (Rn. 1)	43
2. Wie erfasst man Korruption? (Rn. 4)	45
2.1 Die Polizeiliche Kriminalstatistik (Rn. 4)	45
2.2 Zufriedenheitsbefragung von Bürgern und Unternehmen (Rn. 6)	46
2.3 Der Korruptionswahrnehmungsindex CPI (Rn. 8)	47
2.4 Zwischenergebnis (Rn. 11)	49
3. Stellenwert der Korruptionsprävention (Rn. 12)	49
3.1 Das UN-Übereinkommen gegen Korruption (Rn. 12)	49
3.2 Die Agenda 2030 (Rn. 15)	50
4. Korruptionsformen (Rn. 17)	51
4.1 Situative – Strukturelle – Systemische Korruption (Rn. 17)	51
4.2 Korruption durch Unwissenheit (Rn. 18)	52
4.2.1 Fotoaktionen in Kindergärten und Schulen (Rn. 19)	52
4.2.2 Koppelangebote mit privaten Vorteilen (Rn. 21)	53
4.2.3 Spendenannahmen im vermeintlich öffentlichen Interesse (Rn. 22)	54
4.2.4 Unerlaubte Interessendurchsetzung (Rn. 23)	55
5. Vielen Dank für die Angestellten – oder: Alles eine Frage der Sozialadäquanz? (Rn. 25)	55
6. Instrumente der Korruptionsprävention (Rn. 30)	58
7. Die Standards von morgen (Rn. 36)	62
7.1 Bundeswettbewerbsregister (Rn. 36)	62
7.2 Digitalisierung der Verwaltungsverfahren (Rn. 38)	63

7.3	Transparenzgesetze (Rn. 40)	64
7.4	Alimentationsprinzip (Rn. 44)	65
8.	Fazit (Rn. 46)	66

B. Die Praxis der Korruptionsprävention und -bekämpfung

Gabriele C. Klug

Zum Stand der Korruptionsbekämpfung in der Verwaltung – Anmerkungen aus Sicht von Transparency International –	71
---	-----------

Julian Würtenberger / Marina Wolf-Marinova

Eckpunkte der Landesregierung Baden-Württemberg zur Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung	81
---	-----------

I. Einleitung (Rn. 68)	81
---	-----------

II. Übersicht der Instrumente des Landes Baden-Württemberg im Bereich der Korruptionsprävention (Rn. 69)	82
---	-----------

1. Geltungsbereich der VwV Korruptionsverhütung und -bekämpfung (Rn. 69)	82
--	----

2. Instrumente zur Korruptionsprävention nach der VwV Korruptionsverhütung und -bekämpfung (Rn. 71)	83
---	----

a) Allgemeine Maßnahmen (Ziffer 3.1 der Verwaltungsvorschrift) (Rn. 71)	83
---	----

b) Maßnahmen bei Großprojekten (Ziffer 3.2 der Verwaltungsvorschrift) (Rn. 73)	84
--	----

c) Anderweitige Regelungen (Ziffer 3.3 der Verwaltungsvorschrift) (Rn. 74)	84
--	----

d) Melde- und Informationsstelle für Vergabesperrn (Ziffer 3.4 der Verwaltungsvorschrift), Bundeswettbewerbsregister (Rn. 75)	84
---	----

e) Förmliche Verpflichtung externer Personen (Ziffer 3.5 der Verwaltungsvorschrift) (Rn. 78)	86
--	----

3. Instrumente zur Korruptionsbekämpfung nach der VwV Korruptionsverhütung und -bekämpfung (Rn. 79)	86
---	----

a) Informationsgewinnung (Ziffer 4.1 der Verwaltungsvorschrift) (Rn. 79)	86
--	----

aa) Institut des Vertrauensanwalts (Ziffer 4.1.4 der Verwaltungsvorschrift) (Rn. 80)	87
--	----

bb) Business Keeper Monitoring System (BKMS®) (Ziffer 4.1.5 der Verwaltungsvorschrift) (Rn. 82)	88
---	----

b) Maßnahmen bei Auftreten eines Verdachts (Ziffer 4.2 der Verwaltungsvorschrift) (Rn. 84)	89
--	----

c) Unterrichtung der Strafverfolgungsbehörden (Ziffer 4.3 der Verwaltungsvorschrift) (Rn. 85)	90
---	----

III. Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention (Rn. 86)	90
--	-----------

IV. Die Sponsoring-Anordnung (Rn. 88)	91
--	-----------

V.	Haushaltsrechtliche Regelungen (Rn. 90)	92
VI.	Arbeit der Koordinierungsgruppe Korruptionsbekämpfung (KGK) (Rn. 91)	93
VII.	Zusammenarbeit mit Transparency International (Rn. 92)	94

Peter Glinder

	Wirklichkeit und Herausforderungen der Antikorruptionsarbeit in öffentlichen Verwaltungen	95
1.	Einführung (Rn. 93)	95
2.	Grobskizze eines Anti-Korruptionssystems (Rn. 95)	95
3.	Integrität – tone at the top (Rn. 100)	97
4.	Integrität – Einstellung der Mitarbeiter (Rn. 104)	99
5.	Integrität – Verbot der Vorteilsannahme (Rn. 107)	100
6.	Gefährdungsbeurteilung als Ausgangspunkt von Präventionsmaßnahmen (Rn. 110)	101
7.	Internes Kontrollsystem (Rn. 114)	102
8.	Aufdeckung – Hinweisgebersystem (Rn. 119)	103
9.	Aufdeckung – Nachgehen von Hinweisen (Rn. 121)	104
10.	Sanktion – Einleiten von Maßnahmen, Strafverfolgungsbehörden und Justiz (Rn. 123)	104
11.	Antikorruptionsbeauftragter (Rn. 126)	106
12.	Fazit (Rn. 129)	107

Klaus Moosmayer

	Compliance – ein Praxisbericht aus der Wirtschaft für die Verwaltung	109
1.	Einführung (Rn. 131)	109
2.	Anlass für das neue Compliance-System von Siemens (Rn. 134)	110
3.	Verantwortung des Managements und eindeutige Kommunikation (Rn. 136)	111
4.	Compliance-Organisation (Rn. 139)	113
5.	Vorbeugen von Compliance-Verstößen („Prevent“) (Rn. 144)	115
6.	Erkennen von Compliance-Verstößen („Detect“) (Rn. 148)	117
7.	Reagieren auf Compliance-Verstöße („Respond“) (Rn. 150)	118
8.	Fortlaufende Verbesserung und Zertifizierung des Compliance-Systems (Rn. 151)	119
9.	Gemeinschaftlicher Kampf gegen Korruption: Collective Action (Rn. 153)	120
10.	Compliance und Integrität (Rn. 154)	121
11.	Fazit (Rn. 155)	121
12.	Ausblick: Compliance im Privatsektor und in der öffentlichen Verwaltung (Rn. 156)	122

C. Kommunale Antikorruptionssysteme

Peter Glinder / Beate Schröfel

Einführung von Antikorruptionsprozessen in die öffentliche

Verwaltung (Rn. 158) 125

1. System der Antikorruption – Strategie (Rn. 158) 125
 - 1.1 Einführung (Rn. 158) 125
 - 1.2 Begriff Korruption – Ziele Antikorruption (Rn. 159) 126
 - 1.3 Vier-Säulen-System der Antikorruption (Rn. 164) 129
2. Akteure und Organisation der Antikorruption (Rn. 167) 133
 - 2.1 Akteure eines Antikorruptions-Systems (Rn. 167) 133
 - 2.2 Leitungsverantwortung und Haftungsrisiko (Rn. 168) 133
 - 2.3 Kontrollorgane und Haftungsrisiko (Rn. 176) 139
 - 2.4 Örtliche Prüfung, Rechtsaufsicht, überörtliche Prüfung, Wirtschaftsprüfung (Rn. 178) 141
 - 2.5 Zentraler Antikorruptionsbeauftragter (AKB) (Rn. 182) 143
 - 2.6 Dezentrale Ansprechpersonen (Rn. 187) 147
 - 2.7 Dienstanweisung Antikorruption (Rn. 188) 147
3. Korruptionsprävention (Rn. 189) 148
 - 3.1 Betrugsdreieck (Rn. 189) 148
 - 3.2 Gefährdungs-, Risiko-, Schwachstellenanalysen (Rn. 190) 150
 - 3.3 Einzelne Präventionsmaßnahmen (Rn. 195) 154
 - 3.3.1 Verhaltenskodex gegen Korruption (Rn. 195) 154
 - 3.3.2 Tone at the Top (Rn. 196) 156
 - 3.3.3 Sensibilisierung und Beratung der Mitarbeiter (Rn. 197) 157
 - 3.3.4 Öffentlichkeitsarbeit (Rn. 199) 159
 - 3.3.5 Verbot der Annahme von Vorteilen (Rn. 200) 160
 - 3.3.6 Versagung konfliktärer Nebentätigkeiten (Rn. 203) 164
 - 3.3.7 Transparenz bei Zuwendungen an die öffentliche Hand (Spenden und Sponsoring) (Rn. 207) 169
 - 3.3.8 Befangenheit und gesetzliche Hinderungsgründe (Rn. 210) 172
 - 3.3.9 Internes Kontrollsystem, Risikomanagement, Interne Revision (Rn. 212) 174
 - 3.3.10 Personalauswahl (Rn. 217) 182
 - 3.3.11 Rotation (Rn. 218) 183
 - 3.3.12 Beschaffungs- und Vergabewesen (Rn. 219) 184
 - 3.3.13 Förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen (Rn. 222) 190
 - 3.3.14 Ehrenordnung/Ehrenkodex Gemeinderat (Rn. 223) 191
 - 3.3.15 Steuerung der Beteiligungen (Rn. 224) 193
 - 3.3.16 Präventive Wirkung von Korruptionsbekämpfung (Rn. 225) 194

4.	Korruptionsbekämpfung (Rn. 226)	194
4.1	Hinweisgebersystem (Rn. 226)	194
4.2	Vorgehen bei Verdachtsfällen (Rn. 232)	198
4.2.1	Hinweiseingang (Rn. 234)	200
4.2.2	Plausibilitätsprüfung (Rn. 235)	200
4.2.3	Interne Ermittlungen (Rn. 236)	201
4.2.4	Maßnahmen zur Schadensbegrenzung (Rn. 246)	211
4.2.5	Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden (Rn. 247)	212
4.2.6	Arbeits- und dienstrechtliche Maßnahmen (Rn. 248)	214
4.2.7	Evaluation, Ursachenanalyse, Rückkoppelung (Rn. 249)	214
5.	Checkliste Antikorruption (Rn. 250)	215
6.	Literaturverzeichnis (Rn. 251)	217

D. Korruptionsstrafrecht

Martin Paul Waßner

Korruptionsstraftaten – Kommentierung (Rn. 252) 223

I. Einführung in das Korruptionsstrafrecht (Rn. 254) 223

1.	Definition (Rn. 254)	223
2.	Sektoren und Delikte (Rn. 255)	223
3.	Gesetzgebungsgeschichte (Rn. 257)	224
4.	Inlands- und Auslandstaten (Rn. 260)	225
5.	Strafverfolgung (Rn. 263)	226

II. Amtsdelikte (§§ 331–337 StGB) (Rn. 266) 227

1.	Allgemeines (Rn. 266)	227
a)	Überblick (Rn. 266)	227
b)	Rechtsgut und Deliktsnatur (Rn. 267)	228
c)	Zuständigkeit der Wirtschaftsstrafkammer (Rn. 269)	228
2.	Begriffe: Amtsträger, Europäischer Amtsträger, Richter und für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter (§ 11 StGB) (Rn. 270)	229
a)	Überblick (Rn. 270)	229
b)	Amtsträger (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB) (Rn. 272)	230
aa)	Beamter (lit. a) (Rn. 273)	230
bb)	Sonstiges öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis (lit. b) (Rn. 275)	231
cc)	Sonstige Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung (lit. c) (Rn. 278)	232
(1)	Bei einer Behörde oder sonstigen Stelle (Alt. 1) oder in deren Auftrag (Alt. 2) (Rn. 279)	232
(2)	Bestellung (Rn. 284)	234
(3)	Aufgaben der öffentlichen Verwaltung (Rn. 286)	235
(4)	Wahrnehmung (Rn. 292)	237

c)	Europäischer Amtsträger (Abs. 1 Nr. 2a) (Rn. 294)	238
d)	Richter (Abs. 1 Nr. 3) (Rn. 299)	239
e)	Für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter (Abs. 1 Nr. 4) (Rn. 302)	239
3.	Nehmerseite: Vorteilsannahme (§ 331 StGB) und Bestechlich- keit (§ 332 StGB) (Rn. 307)	241
a)	Vorteilsannahme (§ 331 StGB) (Rn. 307)	241
aa)	Überblick (Rn. 308)	241
bb)	Täterkreis (Rn. 310)	242
cc)	Objektiver Tatbestand (Rn. 313)	243
(1)	Dienstausübung (Abs. 1) (Rn. 313)	243
(2)	Richterliche Handlung (Abs. 2) (Rn. 317)	244
(3)	Vorteil (Rn. 319)	244
(a)	Grundsätze (Rn. 319)	244
(b)	Schiedsrichtervergütung (Rn. 322)	246
(c)	Drittzwendungen (Rn. 323)	246
(4)	Tathandlungen (Rn. 325)	247
(a)	Fordern (Rn. 325)	247
(b)	Sichversprechenlassen (Rn. 326)	247
(c)	Annehmen (Rn. 327)	247
(5)	Unrechtsvereinbarung (Rn. 328)	248
(a)	Überblick (Rn. 328)	248
(b)	In Bezug auf die Dienstausübung (Abs. 1) (Rn. 332)	249
(c)	In Bezug auf eine richterliche Handlung (Abs. 2) (Rn. 335)	249
(d)	Vornahme von Dienstausübung bzw. richterlicher Handlung (Rn. 337)	250
(e)	Einschränkung: Sozialadäquanz (Rn. 339)	250
(f)	Problematische Fallgruppen (Rn. 343)	252
(aa)	Abschluss von Verträgen und Nebentätigkeiten (Rn. 343)	252
(bb)	Kooperationen zwischen Staat und Privatwirtschaft (Rn. 346)	253
(cc)	Sponsoring (Rn. 350)	254
(dd)	Wahlkampfspenden an (kommunale) Amtsträger (Rn. 353)	255
dd)	Subjektiver Tatbestand (Rn. 355)	256
ee)	Genehmigung (§ 331 Abs. 3 StGB) (Rn. 359)	257
(1)	Allgemeines (Rn. 359)	257
(2)	Zeitpunkt der Genehmigung (Rn. 362)	258
(3)	Form der Genehmigung (Rn. 365)	259
(4)	Im Rahmen der Befugnisse (Rn. 366)	259
(5)	Zuständige Behörde (Rn. 370)	259
ff)	Irrtum (Rn. 374)	261
gg)	Versuch (§ 331 Abs. 2 Satz 2 StGB) (Rn. 377)	262

hh)	Vollendung und Beendigung (Rn. 378)	262
ii)	Täterschaft und Teilnahme (Rn. 380)	263
jj)	Rechtswidrigkeit und Schuld (Rn. 383)	263
kk)	Konkurrenzen (Rn. 386)	264
ll)	Rechtsfolgen (Rn. 390)	264
	(1) Strafen (Rn. 390)	264
	(2) Einziehung (Rn. 393)	265
	(3) Verbands- bzw. Unternehmensgeldbuße (Rn. 395)	266
	(4) Bundeszentralregister und Gewerbezentralregister (Rn. 396)	266
	(5) Korruptionsregister und Vergaberegister (Rn. 398)	267
	(6) Gewerbeuntersagung (Rn. 402)	269
	(7) Disziplinarmaßnahmen (Rn. 403)	269
mm)	Verjährung (Rn. 405)	269
b)	Bestechlichkeit (§ 332 StGB) (Rn. 407)	269
aa)	Überblick (Rn. 407)	270
bb)	Täterkreis (Rn. 408)	270
cc)	Objektiver Tatbestand (Rn. 409)	270
	(1) Pflichtwidrige Handlung (Rn. 409)	270
	(2) Tathandlungen (Rn. 417)	273
	(3) Vorteil und qualifizierte Unrechtsvereinbarung (Rn. 418)	273
dd)	Subjektiver Tatbestand (Rn. 421)	274
ee)	Rechtswidrigkeit und Schuld (Rn. 423)	274
ff)	Irrtum (Rn. 424)	274
gg)	Versuch, Vollendung, Beendigung (Rn. 426)	275
hh)	Täterschaft und Teilnahme (Rn. 429)	275
ii)	Konkurrenzen (Rn. 431)	275
jj)	Rechtsfolgen (Rn. 433)	276
	(1) Strafen und Nebenfolgen (Rn. 433)	276
	(2) Weitere Rechtsfolgen (Rn. 438)	277
kk)	Verjährung (Rn. 442)	277
ll)	Besondere Ermittlungsmaßnahmen und Geldwäsche (Rn. 443)	277
4.	Geberseite: Vorteilsgewährung (§ 333 StGB) und Bestechung (§ 334 StGB) (Rn. 445)	278
a)	Vorteilsgewährung (§ 333 StGB) (Rn. 446)	278
aa)	Überblick (Rn. 446)	278
bb)	Täterkreis (Rn. 448)	278
cc)	Objektiver Tatbestand (Rn. 449)	278
	(1) Dienstausübung (Abs. 1) und richterliche Hand- lung (Abs. 2) (Rn. 450)	279
	(2) Tathandlungen (Rn. 451)	279
	(3) Vorteil und Unrechtsvereinbarung (Rn. 454) . . .	279
dd)	Subjektiver Tatbestand (Rn. 455)	279
ee)	Genehmigung (Abs. 3) (Rn. 456)	280

ff)	Irrtum (Rn. 458)	280
gg)	Versuch, Vollendung, Beendigung (Rn. 459)	280
hh)	Täterschaft und Teilnahme (Rn. 461)	281
ii)	Rechtswidrigkeit und Schuld (Rn. 462)	281
jj)	Konkurrenzen (Rn. 463)	281
kk)	Rechtsfolgen (Rn. 465)	281
ll)	Verjährung (Rn. 469)	282
b)	Bestechung (§ 334 StGB) (Rn. 470)	282
aa)	Überblick (Rn. 470)	283
bb)	Täterkreis (Rn. 471)	283
cc)	Objektiver Tatbestand (Rn. 472)	283
	(1) Pflichtwidrige Diensthandlung (Abs. 1), richterliche Handlung (Abs. 2) (Rn. 473)	283
	(2) Tathandlungen (Rn. 474)	283
	(3) Vorteil und qualifizierte Unrechtsvereinbarung (Rn. 475)	283
dd)	Subjektiver Tatbestand (Rn. 477)	284
ee)	Rechtswidrigkeit und Schuld (Rn. 478)	284
ff)	Irrtum (Rn. 479)	284
gg)	Versuch, Vollendung, Beendigung (Rn. 480)	284
hh)	Täterschaft und Teilnahme (Rn. 482)	284
ii)	Konkurrenzen (Rn. 483)	284
jj)	Rechtsfolgen (Rn. 485)	285
kk)	Verjährung (Rn. 489)	285
ll)	Besondere Ermittlungsmaßnahmen und Geldwäsche (Rn. 490)	285
5.	Besonders schwere Fälle (§ 335 StGB) (Rn. 491)	285
a)	Überblick (Rn. 491)	286
b)	Anwendungsbereich und Strafraum (Abs. 1) (Rn. 493)	286
c)	Regelbeispiele (Abs. 2) (Rn. 495)	286
aa)	Methodik (Rn. 496)	286
bb)	Vorteil großen Ausmaßes (Nr. 1) (Rn. 498)	287
cc)	Fortgesetzte Vorteilsannahme (Nr. 2) (Rn. 501)	288
dd)	Gewerbs- oder bandenmäßige Begehung (Nr. 2) (Rn. 505)	288
	(1) Gewerbsmäßige Begehung (Rn. 505)	288
	(2) Bandenmäßige Begehung (Rn. 507)	288
6.	Ausländische und internationale Bedienstete (§ 335a StGB) (Rn. 510)	289
a)	Überblick (Rn. 510)	290
b)	Gleichstellung von Richtern, Bediensteten, Beauftragten und Soldaten (Abs. 1) (Rn. 513)	291
c)	Gleichstellung von Mitgliedern und Bediensteten des ISTGH (Abs. 2) (Rn. 519)	292
d)	Gleichstellung von Nato-Soldaten nebst Umfeld (Abs. 3) (Rn. 520)	292

e) Anwendbarkeit deutschen Strafrechts (Rn. 523)	293
7. Unterlassen der Diensthandlung (§ 336 StGB) (Rn. 524)	293
8. Verleitung eines Untergebenen zu einer Straftat (§ 357 StGB) (Rn. 527)	294
a) Überblick (Rn. 527)	295
b) Täterkreis (Rn. 530)	295
c) Haupttat (Rn. 531)	296
d) Tathandlungen (Rn. 532)	296
e) Vorsatz (Rn. 535)	297
f) Teilnahme (Rn. 536)	297
g) Rechtsfolgen und Verjährung (Rn. 537)	297
h) Nebenfolge: Verlust der Amtsfähigkeit (§ 358 StGB) (Rn. 539)	298
III. Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern (§ 108e StGB) (Rn. 544)	299
1. Überblick (Rn. 544)	299
2. Gesetzeshistorie (Rn. 545)	300
3. Rechtsgut (Rn. 549)	301
4. Täterkreis (Rn. 550)	301
5. Wahrnehmung des Mandats (Rn. 553)	302
6. Handlungen und Unterlassungen im Auftrag oder auf Weisung (Rn. 554)	302
7. Tathandlungen (Rn. 558)	304
8. Ungerechtfertigter Vorteil (Rn. 559)	304
a) Vorteil (Rn. 560)	304
b) Ungerechtfertigt (Rn. 561)	304
c) Gesetzgeberische Klarstellungen (Rn. 562)	305
9. Qualifizierte Unrechtsvereinbarung (Rn. 567)	306
10. Subjektiver Tatbestand (Rn. 572)	307
11. Rechtswidrigkeit und Schuld (Rn. 574)	308
12. Versuch, Vollendung und Beendigung (Rn. 575)	308
13. Täterschaft und Teilnahme (Rn. 576)	308
14. Konkurrenzen (Rn. 578)	309
15. Rechtsfolgen (Rn. 579)	309
16. Verjährung (Rn. 584)	310
17. Prozessuales (Rn. 585)	310
IV. Straftaten gegen den Wettbewerb (Rn. 587)	310
1. Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen (§ 298 StGB) (Rn. 590)	311
a) Überblick (Rn. 590)	311
b) Täterkreis (Rn. 593)	312
c) Objektiver Tatbestand (Rn. 594)	312
aa) Ausschreibung (Rn. 594)	312
bb) Rechtswidrige Absprache (Rn. 597)	313

cc)	Tathandlung: Abgabe eines Angebots (Rn. 601)	314
d)	Subjektiver Tatbestand (Rn. 603)	314
e)	Versuch, Vollendung und Beendigung (Rn. 604)	315
f)	Täterschaft und Teilnahme (Rn. 605)	315
g)	Konkurrenzen (Rn. 606)	315
h)	Tätige Reue (Rn. 607)	315
i)	Rechtsfolgen (Rn. 608)	316
j)	Verjährung (Rn. 610)	316
k)	Besondere Ermittlungsmaßnahmen (Rn. 611)	316
2.	Korruption im geschäftlichen Verkehr (§§ 299, 300, 301 StGB) (Rn. 612)	316
a)	Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§ 299 StGB) (Rn. 615)	317
aa)	Überblick (Rn. 615)	317
bb)	Täterkreis (Rn. 617)	318
cc)	Tathandlungen (Rn. 622)	319
dd)	Handeln im geschäftlichen Verkehr (Rn. 623)	320
ee)	Vorteil als Gegenleistung (Unrechtsvereinbarung) (Rn. 624)	320
ff)	Beim Bezug von Waren oder Dienstleistungen (Rn. 626)	320
gg)	Bevorzugungsalternative (Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1) (Rn. 627)	321
hh)	Pflichtverletzungsalternative (Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 2) (Rn. 629)	321
ii)	Typische Fälle (Rn. 633)	322
jj)	Subjektiver Tatbestand (Rn. 636)	323
kk)	Versuch, Vollendung und Beendigung (Rn. 637)	323
ll)	Täterschaft und Teilnahme (Rn. 638)	323
mm)	Konkurrenzen (Rn. 639)	324
nn)	Rechtsfolgen (Rn. 640)	324
oo)	Verjährung (Rn. 642)	324
pp)	Besondere Ermittlungsmaßnahmen (Rn. 643)	324
b)	Besonders schwere Fälle (§ 300 StGB) (Rn. 644)	324
c)	Strafantrag (§ 301 StGB) (Rn. 647)	325
3.	Korruption im Gesundheitswesen (§§ 299a, 299b, 300 StGB) (Rn. 651)	326
a)	Allgemeines (Rn. 651)	327
b)	Täterkreis (Rn. 654)	328
c)	Tathandlungen und qualifizierte Unrechtsvereinbarung (Rn. 655)	328
d)	Unlautere Bevorzugung im Wettbewerb (Rn. 659)	329
e)	Versuch, Vollendung, Beendigung (Rn. 666)	331
f)	Subjektiver Tatbestand (Rn. 667)	331
g)	Konkurrenzen (Rn. 668)	331
h)	Rechtsfolgen und Verjährung (Rn. 669)	331
i)	Strafverfahren (Rn. 670)	331

V. Betrug, insbes. Amtsbruch (§ 263 StGB) (Rn. 672)	332
1. Allgemeines (Rn. 672)	332
2. Objektiver Tatbestand (Rn. 675)	333
a) Täuschung (Rn. 675)	333
b) Irrtum (Rn. 679)	334
c) Vermögensverfügung (Rn. 681)	334
d) Vermögensschaden (Rn. 684)	335
3. Subjektiver Tatbestand (Rn. 690)	336
4. Besonders schwere Fälle; Privilegierungen und Qualifikation (Rn. 695)	337
5. Rechtsfolgen und Verjährung (Rn. 699)	338
VI. Untreue, insbes. Haushaltsuntreue (§ 266 StGB) (Rn. 701)	338
1. Allgemeines (Rn. 701)	338
2. Täterkreis (Rn. 703)	339
3. Vermögensbetreuungspflicht (Rn. 704)	339
4. Missbrauch bzw. Treubruch (Rn. 706)	340
5. Nachteil (Rn. 711)	341
a) Grundsätze (Rn. 711)	341
b) Haushaltsuntreue (Rn. 714)	342
6. Subjektiver Tatbestand (Rn. 717)	344
7. Besonders schwere Fälle; Privilegierungen (Rn. 719)	345
8. Rechtsfolgen und Verjährung (Rn. 720)	345
VII. Unterschlagung, insbes. Amtsunterschlagung (§ 246 StGB) (Rn. 722)	346
1. Allgemeines (Rn. 722)	346
2. Tatobjekt (Rn. 725)	346
3. Tathandlung (Rn. 726)	347
4. Subjektiver Tatbestand (Rn. 728)	347
5. Qualifikation (Rn. 729)	347
6. Rechtsfolgen (Rn. 730)	348
VIII. Urkundendelikte (Rn. 731)	348
1. Urkundenfälschung (§ 267 StGB) (Rn. 732)	348
a) Überblick (Rn. 732)	349
b) Urkundsbegriff (Rn. 734)	349
c) Tathandlungen und Taterfolg (Rn. 741)	352
aa) Herstellen einer unechten Urkunde (Alt. 1) (Rn. 742)	352
bb) Verfälschen einer echten Urkunde (Alt. 2) (Rn. 744)	352
cc) Gebrauchen (Alt. 3) (Rn. 746)	353
d) Subjektiver Tatbestand (Rn. 748)	353
e) Rechtsfolgen (Rn. 750)	354
f) Besonders schwere Fälle (Abs. 3) (Rn. 751)	354
g) Qualifikation (Abs. 4) (Rn. 753)	355
h) Konkurrenzen (Rn. 754)	355
2. Datenverarbeitung (§ 270 StGB) (Rn. 757)	355

3. Mittelbare Falschbeurkundung (§ 271 StGB) (Rn. 759)	356
a) Allgemeines (Rn. 759)	356
b) Tatobjekte (Rn. 760)	356
c) Tathandlungen (Rn. 765)	358
d) Subjektiver Tatbestand (Rn. 768)	359
e) Rechtsfolgen (Rn. 770)	359
f) Qualifikation (Rn. 771)	359
g) Konkurrenzen (Rn. 772)	360
4. Urkundenunterdrückung (§ 274 StGB) (Rn. 773)	360
a) Allgemeines (Rn. 773)	360
b) Tatobjekte und Tathandlungen (Rn. 774)	360
c) Subjektiver Tatbestand (Rn. 780)	362
d) Rechtswidrigkeit (Rn. 782)	362
e) Rechtsfolgen (Rn. 783)	362
f) Konkurrenzen (Rn. 784)	362
5. Falschbeurkundung im Amt (§ 348 StGB) (Rn. 785)	363
a) Allgemeines (Rn. 785)	363
b) Objektiver Tatbestand (Rn. 786)	363
c) Subjektiver Tatbestand (Rn. 790)	364
d) Rechtsfolgen (Rn. 791)	364
e) Konkurrenzen (Rn. 792)	365

E. Beamten- und Arbeitsrecht

Lena Kühnbach

Dienstrechtliche Maßnahmen bei Korruptionsverdacht gegen einen Mitarbeiter (Rn. 793) 369

A. Das Handlungsregime bei Beamten (Rn. 794) 370

I. Erste Maßnahmen bei Korruptionsverdacht (Rn. 795) 370

1. Das Verbot der Führung der Dienstgeschäfte (Rn. 795) 370

 a) Personeller und zeitlicher Anwendungsbereich (Rn. 796) 371

 b) Tatbestandliche Voraussetzungen (Rn. 799) 372

 c) Rechtsfolge – Ermessen (Rn. 804) 374

 d) Zuständigkeit, Verfahren, Form und Rechtsbehelfsbelehrung (Rn. 805) 374

 e) Rechtswirkungen – Anordnung der sofortigen Vollziehung (Rn. 811) 376

2. Vorläufige Maßnahmen nach Landesdisziplinarrecht (Rn. 815) 378

 a) Ab Einleitung des Disziplinarverfahrens – Personeller Anwendungsbereich (Rn. 816) 378

 b) Vorläufige Dienstenthebung (Rn. 819) 380

 aa) Tatbestandliche Voraussetzungen (Rn. 820) 380
 (1) Entfernungsprognose nach § 22 Abs. 1 Nr. 1 LDG BW (Rn. 821) 381

(2) Störungsabwehr nach § 22 Abs. 1 Nr. 2 LDG BW (Rn. 822)	381
bb) Rechtsfolge – Ermessen (Rn. 827)	383
cc) Rechtswirkungen (Rn. 830)	385
dd) Verhältnis zum Verbot der Führung der Dienstgeschäfte (Rn. 832)	385
c) Einbehalt der Bezüge (Rn. 833)	386
aa) Tatbestandliche Voraussetzung (Rn. 834)	386
bb) Rechtsfolge – Ermessen (Rn. 835)	386
cc) Rechtswirkungen (Rn. 839)	389
d) Vorläufige nicht amtsgemäße Verwendung (Rn. 841)	389
aa) Tatbestandliche Voraussetzungen (Rn. 842)	390
bb) Rechtsfolge – Ermessen (Rn. 843)	390
cc) Rechtswirkungen (Rn. 844)	391
e) Zuständigkeit, Verfahren, Form und Rechtsbehelfsbelehrung (Rn. 847)	392
3. Flankierende Maßnahmen (Rn. 852)	394
II. Aufklärung des Korruptionsverdachts und abschließende Maßnahmen (Rn. 853)	395
1. Das Disziplinarverfahren (Rn. 854)	396
a) Einleitung des Disziplinarverfahrens (Rn. 854)	396
b) Unterrichtung des Beamten und Erstanhörung (Rn. 859)	399
c) Führen oder Aussetzen des Disziplinarverfahrens (Rn. 861)	400
d) Bestellung eines Ermittlungsführers (Rn. 866)	403
e) Beschleunigung des Disziplinarverfahrens (Rn. 867)	404
f) Erweiterungen und Beschränkungen des Disziplinarverfahrens (Rn. 868)	404
g) Die Ermittlungstätigkeit (Rn. 871)	407
aa) Umfang und Gegenstand der Ermittlungen (Rn. 871)	407
bb) Ermittlungsmaßnahmen (Rn. 875)	409
cc) Beweisangebote des Beamten (Rn. 879)	412
dd) Niederschriften über die Maßnahmen der Beweiserhebung (Rn. 881)	413
ee) Beweiserhebungs- und Beweisverwertungsverbote (Rn. 884)	414
h) Die Beweiswürdigung (Rn. 885)	415
i) Die abschließende Anhörung des Beamten (Rn. 886)	416
j) Die Beendigung des Disziplinarverfahrens (Rn. 889)	417
aa) Die Beendigungstatbestände (Rn. 889)	417
bb) Die Disziplinarmaßnahmen – Maßnahmenbemessung (Rn. 892)	419
k) Die Abschlussverfügung (Rn. 905)	427
aa) Die Einstellungsverfügung (Rn. 905)	427

bb)	Die Disziplinarverfügung (Rn. 906)	427
cc)	Beteiligung des Personalrats, der Schwerbehinder- tenvertretung (Rn. 908)	428
dd)	Die Rechtswirkungen der Abschlussverfügung (Rn. 910)	429
2.	Die Aberkennung des Altersgeldes (Rn. 911)	430
3.	Das Entlassungsverfahren nach § 13 Abs. 3 LBG BW bei Beamten auf Probe und Beamten auf Widerruf (Rn. 912) . .	430
B.	Das Handlungsregime bei Angestellten (Rn. 913)	431
I.	Freistellung und Zuweisung eines anderen Arbeitsplatzes (Rn. 914)	431
1.	Freistellung (Rn. 914)	431
2.	Zuweisung eines anderen Arbeitsplatzes (Rn. 915)	433
II.	Abmahnung und Kündigung (Rn. 916)	433
1.	Verhältnis von Abmahnung und Kündigung (Rn. 916) . .	433
2.	Abmahnung (Rn. 917)	434
3.	Kündigung (Rn. 918)	434
a)	Form und Inhalt (Rn. 919)	435
b)	Ordentliche Kündigung (Rn. 920)	435
c)	Außerordentliche Kündigung (Rn. 922)	437
aa)	Kündigungsgrund (Rn. 922)	437
bb)	Ausschlussfrist (Rn. 923)	438
cc)	Beendigungszeitpunkt (Rn. 926)	441
d)	Verdachtskündigung (Rn. 927)	442
e)	Aufhebungsvertrag (Rn. 931)	445
4.	Maßgeblicher Zeitpunkt für das Vorliegen der Kündigungs- gründe und Nachschieben von Kündigungsgründen (Rn. 932)	445
III.	Beteiligung des Personalrats und andere Zustimmungserfor- dernisse (Rn. 933)	447
1.	Beteiligung des Personalrats (Rn. 933)	447
a)	Bei der Freistellung (Rn. 933)	447
b)	Bei der Zuweisung eines anderen Arbeitsplatzes (Rn. 934)	447
c)	Bei der Abmahnung (Rn. 935)	447
d)	Bei der ordentlichen Kündigung (Rn. 936)	448
e)	Bei der außerordentlichen Kündigung (Rn. 939)	450
f)	Bei Abschluss eines Aufhebungsvertrages (Rn. 940) . .	450
2.	Andere Zustimmungserfordernisse (Rn. 941)	450
C.	Literaturverzeichnis (Rn. 944)	452
D.	Musterschreiben und Hinweise (Rn. 945)	454
1.	Verbot der Führung der Dienstgeschäfte (Rn. 945)	454
2.	Einleitung eines Disziplinarverfahrens, Aktenvermerk (Rn. 946)	455
3.	Bestellung eines Ermittlungsführers (Rn. 947)	455

4.	Eröffnung der Vorwürfe nach § 11 LDG BW (Rn. 948) . . .	456
5.	Vorläufige Dienstenthebung mit Einbehalt der Bezüge (Rn. 949)	457
6.	Vorläufige nicht amtsgemäße Verwendung (Rn. 950) . . .	460
7.	Entscheidung über Beweisanträge des Beamten (Rn. 951)	462
8.	Ladung eines Zeugen zur Zeugenvernehmung (Rn. 952) .	462
9.	Hinweise zur Protokollierung einer Zeugenvernehmung (Rn. 953)	463
10.	Protokollierung einer Zeugenvernehmung (Rn. 954) . . .	466
11.	Schriftliche Zeugenbefragung (Rn. 955)	467
12.	Ermittlungsbericht (Rn. 956)	469
13.	Abschließende Anhörung des Beamten (Rn. 957)	470
14.	Einstellungsverfügung (Rn. 958)	471
15.	Disziplinarverfügung – Entfernung aus dem Beamtenver- hältnis (Rn. 959)	472
F.	Anhang	
I.	Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Runderlasse	
	u. a.	477
	1. Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung (Rn. 960)	478
	mit Anlage 1: Verhaltenskodex gegen Korruption (Rn. 961) .	483
	und Anlage 2: Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleitun- gen (Rn. 962)	488
	2. Förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen	
	a) Verpflichtungsgesetz (Auszug) (Rn. 963)	495
	b) Muster Niederschrift über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen (Rn. 964)	496
	3. Baden-Württemberg	
	a) VwV Korruptionsverhütung und -bekämpfung vom 15. Januar 2013 (Rn. 965)	497
	b) Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention (Rn. 966) . .	512
	c) Gemeinsame Anordnung der Ministerien zur Förderung von Tätigkeiten des Landes durch Leistungen Privater (AnO Sponsoring) (Rn. 967)	523
	d) Muster Ehrenordnung des Gemeinderats (Rn. 968)	527
	e) Muster Dienstanweisung zum Umgang mit Spenden, Schenkungen und ähnlichen Zuwendungen (§ 78 Abs. 4 GemO BW) (Rn. 969)	531
	4. Brandenburg	
	a) Richtlinie der Landesregierung zur Korruptionsprävention in der Landesverwaltung Brandenburg (Auszug) (Rn. 970)	535
	mit Anlage 1: Handlungsanleitung zur Feststellung der kor- ruptionsgefährdeten und gesteigert korruptionsgefährdeten	

	Arbeitsbereiche sowie zur Durchführung einer Risikoanalyse (Rn. 971)	538
b)	Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Ministerpräsidenten und der Ministerien über das Verbot der Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen durch Beschäftigte des Landes Brandenburg (VV VAnBGV) (Rn. 972)	545
	mit Anlage 2: Musterbrief (zur Ablehnung von Geschenken) (Rn. 973)	557
5.	Nordrhein-Westfalen	
a)	Korruptionsbekämpfungsgesetz (Auszug) (Rn. 974)	558
b)	Runderlass Innenministerium „Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung“ (Rn. 975)	559
6.	Rheinland-Pfalz	
a)	VwV Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung (Auszug) (Rn. 976)	572
b)	Muster Sponsoringvertrag (Rn. 977)	577
II.	Transparency Deutschland: Checkliste für „Self-Audits“ zur Korruptionsprävention in Kommunen (Rn. 978)	583
	von Helmut Brocke, Ulrike Löhr, Andreas Weßner	
III.	Korruptionswahrnehmungsindex (Ranking und Weltkarte)	591
IV.	Autorenverzeichnis	595
V.	Stichwortverzeichnis	599

Verzeichnis der Mustertexte

- Zur Information an die Bürgerschaft: Verbot der Annahme von Bargeld, Geschenken und Vergünstigungen aller Art durch Bedienstete der Stadt/ Gemeinde (Rn. 29)
- Verbot der Führung der Dienstgeschäfte (Rn. 945)
- Einleitung eines Disziplinarverfahrens, Aktenvermerk (Rn. 946)
- Bestellung eines Ermittlungsführers (Rn. 947)
- Eröffnung der Vorwürfe nach § 11 LDG BW (Rn. 948)
- Vorläufige Dienstenthebung mit Einbehalt der Bezüge (Rn. 949)
- Vorläufige nicht amtsgemäße Verwendung (Rn. 950)
- Entscheidung über Beweisanträge des Beamten (Rn. 951)
- Ladung eines Zeugen zur Zeugenvernehmung (Rn. 952)
- Protokollierung einer Zeugenvernehmung (Rn. 954)
- Schriftliche Zeugenbefragung (Rn. 955)
- Ermittlungsbericht (Rn. 956)
- Abschließende Anhörung des Beamten (Rn. 957)
- Einstellungsverfügung (Rn. 958)
- Disziplinarverfügung – Entfernung aus dem Beamtenverhältnis (Rn. 959)
- Niederschrift über die förmliche Verpflichtung nicht beamteter Personen (Rn. 964)
- Ehrenordnung des Gemeinderats (Rn. 968)
- Dienstanweisung zum Umgang mit Spenden, Schenkungen und ähnlichen Zuwendungen (§ 78 Abs. 4 GemO BW) (Rn. 969)
- Musterbrief zur Ablehnung von Geschenken (Rn. 973)
- Sponsoringvertrag (Rn. 977)

Abkürzungsverzeichnis

aA	andere(r) Ansicht/Auffassung
aaO	am angegebenen Ort
Abb.	Abbildung
Abh.	Abhandlung(en)
Abk.	Abkommen
ABl.	Amtsblatt
abl.	ablehnend
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
Abt.	Abteilung
abw.	abweichend
aE	am Ende
aF	alte Fassung
AG	Aktiengesellschaft; Amtsgericht
AGVwGO	Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung
AKB	Antikorruptionsbeauftragter
allg.	allgemein
allg.A.	allgemeine Ansicht
allg.M.	allgemeine Meinung
Alt.	Alternative
aM	andere Meinung
amtl.	amtlich
Änd.	Änderung
ÄndG	Änderungsgesetz
ÄndVO	Änderungsverordnung
Anh.	Anhang
Anl.	Anlage
Anm.	Anmerkung
AnO	Anordnung
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
ArbG	Arbeitsgericht
Arch.	Archiv
Arg.	Argumentation
Art.	Artikel
AT	Allgemeiner Teil
Auff.	Auffassung
aufgeh.	aufgehoben
Aufl.	Auflage
Aufs.	Aufsatz
ausdr.	ausdrücklich
ausf.	ausführlich
ausl.	ausländisch
ausschl.	ausschließlich

Az.	Aktenzeichen
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAnz.	Bundesanzeiger
Bay.	Bayern
bay.	bayerisch
BBiG	Berufsbildungsgesetz
Bd.	Band
Bde.	Bände
BDG	Bundesdisziplinalgesetz
BeamStG	Beamtenstatusgesetz
Bearb.	Bearbeiter, Bearbeitung
bearb.	bearbeitet
BEEG	Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz
Begr.	Begründung
begr.	begründet
Beil.	Beilage
Bek.	Bekanntmachung
Bem.	Bemerkung
Ber.	Berichtigung
ber.	berichtigt
bes.	besonders
Beschl.	Beschluss
beschr.	beschränkt, beschrieben, beschreibend
Bespr.	Besprechung
bespr.	besprochen
bestr.	bestritten
Bet.	Beteiligte(r)
bet.	beteiligt
Betr.	Betreff
betr.	betrifft, betreffend
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BKMS	Business Keeper Monitoring System
Bl.	Blatt
Bln.	Berlin
bln.	berlinerisch
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BR	Bundesrat
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
Brdbg.	Brandenburg

brdbg.	brandenburgisch
Brem.	Bremen
brem.	bremisch
BR-Prot.	Bundesrats-Protokoll
BSG	Bundessozialgericht
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
BStBl.	Bundessteuerblatt
BT	Bundestag; Besonderer Teil
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BT-Prot.	Bundestags-Protokoll
Buchst.	Buchstabe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
bw.	baden-württembergisch
BWVGZ	Die Gemeinde, Zeitschrift des Gemeindetags Baden-Württemberg
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.	der/die/das/den/des/durch
Darst.	Darstellung
ders.	derselbe
dgl.	dergleichen, desgleichen
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe
diesbzgl.	diesbezüglich
diff.	differenziert, differenzierend
Diss.	Dissertation
div.	diverse
Dok.	Dokument
Drs.	Drucksache
dt.	deutsch
DVO	Durchführungsverordnung
E	Entwurf
ebd.	ebenda
Ed.	Edition
eG	eingetragene Genossenschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
ehem.	ehemalig/e/er/es
Einf.	Einführung
einf.	einführend
eing.	eingehend
Einl.	Einleitung

einschl.	einschließlich
eK	eingetragener Kaufmann
EL	Ergänzungslieferung
Empf.	Empfehlung
endg.	endgültig
engl.	englisch
Entsch.	Entscheidung
Entschl.	Entschluss
entspr.	entspricht, entsprechend
EP	Europäisches Parlament
ER	Europäischer Rat
Erg.	Ergebnis, Ergänzung
erg.	ergänzend
Ergbd.	Ergänzungsband
Erlk.	Erklärung
Erl.	Erlass, Erläuterung
Erwgr.	Erwägungsgrund
EuG	Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften
EuGH	Europäischer Gerichtshof
europ.	europäisch
e. V.	eingetragener Verein
evtl.	eventuell
f., ff.	folgende Seite bzw. Seiten
FG	Finanzgericht; Festgabe
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
G	Gesetz
GA	Generalanwalt/Generalanwältin
GBA	Generalbundesanwalt/Generalbundesanwältin
GBL	Gesetzblatt
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GE	Gesetzesentwurf
geänd.	geändert
gem.	gemäß
GemO	Gemeindeordnung
GenStA	Generalstaatsanwalt(schaft)
ges.	gesetzlich
GewO	Gewerbeordnung
ggf.	gegebenenfalls
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ggü.	gegenüber
GKÖD	Gesamtkommentar Öffentliches Dienstrecht
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH & Co. KG	Gesellschaft mit beschränkter Haftung und Compagnie Kommanditgesellschaft

GMBL.	Gemeinsames Ministerialblatt
Grdl.	Grundlage
grdl.	grundlegend
grds.	grundsätzlich
GS	Gedenkschrift, Gedächtnisschrift
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Halbbd.	Halbband
HdB	Handbuch
Hess.	Hessen
hess.	hessisch
hins.	hinsichtlich
h. L.	herrschende Lehre
h. M.	herrschende Meinung
Hmb.	Hamburg
hmb.	hamburgisch
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
Hs.	Halbsatz
i. A.	im Auftrag
idF	in der Fassung
idR	in der Regel
idS	in diesem Sinne
iErg	im Ergebnis
ieS	im engeren Sinne
iHd	in Höhe des/der
iHv	in Höhe von
iJ	im Jahre
Inf.	Information
insbes.	insbesondere
insges.	insgesamt
int.	international
iRd	im Rahmen des/der
iS	im Sinne
iSd	im Sinne des/der
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
iSv	im Sinne von
iÜ	im Übrigen
i. V.	in Vertretung
iVm	in Verbindung mit
iwS	im weiteren Sinne
jew.	jeweils
Jg.	Jahrgang
Jge.	Jahrgänge
Jh.	Jahrhundert
JMBL	Justizministerialblatt
jur.	juristisch

Kap.	Kapitel, Kapital
KG	Kommanditgesellschaft; Kammergericht
KGaA	Kommanditgesellschaft auf Aktien
Kj.	Kalenderjahr
Kl.	Kläger
kl.	klagend
Kom.	Komitee, Kommission
Komm.	Kommentar
KöR	Körperschaft des öffentlichen Rechts
krit.	kritisch
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
LAG	Landesarbeitsgericht
LBG	Landesbeamtengesetz
LBeamtVG	Landesbeamtenversorgungsgesetz
LBesG	Landesbesoldungsgesetz
LDG	Landesdisziplinalgesetz
lfd.	laufend
Lfg.	Lieferung
LG	Landgericht
Lit.	Literatur
lit.	litera
LKA	Landeskriminalamt
LKrO	Landkreisordnung
LPVG	Landespersonalvertretungsgesetz
Ls.	Leitsatz
LSG	Landessozialgericht
lt.	laut
Ltd.	Limited (englische Unternehmensform)
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LT-Prot.	Landtags-Protokoll
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
mÄnd	mit Änderungen
mAnm	mit Anmerkung
Mat.	Materialien
maW	mit anderen Worten
max.	maximal
MBL	Ministerialblatt
mBespr	mit Besprechung
mE	meines Erachtens
mind.	mindestens
Mio.	Million(en)
Mitt.	Mitteilung(en)
mN	mit Nachweisen
Mrd.	Milliarde(n)
mtl.	monatlich
MuSchG	Mutterschutzgesetz

MV	Mecklenburg-Vorpommern
mv.	mecklenburg-vorpommersch
mwH	mit weiteren Hinweisen
mwN	mit weiteren Nachweisen
mWv	mit Wirkung vom
nachf.	nachfolgend
Nachw.	Nachweise
Nds.	Niedersachsen
nds.	niedersächsisch
nF	neue Fassung
Nov.	Novelle
Nr.	Nummer
Nrkr	nicht rechtskräftig
NRW	Nordrhein-Westfalen
nrw.	nordrhein-westfälisch
n.v.	nicht veröffentlicht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht
o.	oben, oder
oÄ	oder Ähnliche/s
o. a.	oben angegeben(e/es/er)
öffentl.	öffentlich
o. g.	oben genannte(r, s)
OHG	Offene Handelsgesellschaft
oJ	ohne Jahrgang
OLG	Oberlandesgericht
Öst.	Österreich
öst.	österreichisch
oV	ohne Verfasser
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
rd.	rund
RdErl.	Runderlass
RdSchr.	Rundschreiben
RegE	Regierungsentwurf
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RhPf.	Rheinland-Pfalz
rhpf.	rheinland-pfälzisch
rkr.	rechtskräftig
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RVO	Rechtsverordnung

S.	Seite(n)
s.	siehe
s. o.	siehe oben
s. u.	siehe unten
s. a.	siehe auch
Saarl.	Saarland
saarl.	saarländisch
Sachs.	Sachsen
Sachs.-Anh.	Sachsen-Anhalt
sächs.	sächsisch
sachsanh.	sachsen-anhaltinisch
SchLA	Schlussantrag
SchlH	Schleswig-Holstein
schlh.	schleswig-holsteinisch
Schr.	Schrifttum, Schreiben
Sen.	Senat
SG	Sozialgericht
SGB IX	Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen)
SGG	Sozialgerichtsgesetz
Slg.	Sammlung
sog.	so genannt
Sp.	Spalte
st.	ständig
StA	Staatsanwalt/Staatsanwaltschaft
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
Stichw.	Stichwort
str.	streitig, strittig
stRspr	ständige Rechtsprechung
teilw.	teilweise
Thür.	Thüringen
thür.	thüringisch
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
Tz.	Textziffer
TzBfG	Teilzeit- und Befristungsgesetz
u.	und, unter, unten
u. a.	und andere, unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UAbschn.	Unterabschnitt
u. a. m.	und anderes mehr
überarb.	überarbeitet
überw.	überwiegend
Übk.	Übereinkommen
umfangr.	umfangreich

umstr.	umstritten
unstr.	unstreitig
unv.	unverändert, unveränderte Auflage
unveröff.	unveröffentlicht
unzutr.	unzutreffend
Urk.	Urkunde
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
uU	unter Umständen
v.	vom, von
v. a.	vor allem
Var.	Variante
vAw	von Amts wegen
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
Verf.	Verfasser, Verfassung, Verfahren
VerfG	Verfassungsgericht
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
Verh.	Verhandlung
Veröff.	Veröffentlichung
VerpflG	Verpflichtungsgesetz
Vers.	Versicherung
Vertr.	Vertrag
vertragl.	vertraglich
Verw.	Verwaltung
Vfg.	Verfügung
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
v. H.	vom Hundert
VO	Verordnung
Voraufl.	Vorauslage
Vorb.	Vorbemerkung
vorl.	vorläufig
VV	Verwaltungsvorschrift
vs.	versus
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwV	Verwaltungsvorschrift, teilw. auch VV
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
Wiss.	Wissenschaft
wiss.	wissenschaftlich
zahlr.	zahlreich
z. B.	zum Beispiel
zB	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
Ziff.	Ziffer

zit.	zitiert
z. T.	zum Teil
zul.	zuletzt
zusf.	zusammenfassend
zust.	zustimmend
zutr.	zutreffend
zw.	zweifelhaft
zzgl.	zuzüglich
zzt.	zurzeit

A. Einführung

Jürgen Louis

Zur Bedeutung von Antikorruptionsmaßnahmen für die kommunale Verwaltungspraxis*

1. Was ist Korruption?

Korruption ist Teil aller Gesellschaften dieser Welt und mutmaßlich so alt wie die Menschheit selbst. Soweit besteht Einigkeit.¹ Auf die Frage jedoch, was unter Korruption konkret zu verstehen ist, gibt es keine eindeutige Antwort. Das lateinische Verb *corrumpere*, von dem sich das Wort Korruption ableitet, bezeichnet soviel wie vernichten, verwüsten, verderben, zugrunde richten, zerstören. Die Vorsilbe „con“, zu deutsch „mit“, weist bereits auf das Komplizenhafte der Korruption hin.² Das lateinische Substantiv *corruptio* bedeutet schließlich Verderbtheit, Verführung, Bestechung, Bestechlichkeit.

Eine allgemeine Begriffsbestimmung der Korruption findet sich weder im deutschen Strafgesetzbuch noch in anderen nationalen Normen oder internationalen Abkommen wie beispielsweise dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption³. In der Alltagssprache wird Korruption häufig mit der strafrechtlichen Beamtenbestechung gleichgesetzt, bei der ein Amtsträger einen Vorteil als Gegenleistung für eine rechtswidrige Diensthandlung erhält (§ 332 [Bestechlichkeit] bzw. § 334 StGB [Bestechung]).⁴

* Der Beitrag beruht auf der Antrittsvorlesung des Autors an der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl, die er anlässlich der Verleihung einer Honorarprofessur zur Frage „Was heißt und zu welchem Ende studiert man Korruptionswissenschaft? im Rahmen des Studium Generale am 5. Oktober 2017 an der Hochschule Kehl gehalten hat. Der Vortragsstil wurde für die Veröffentlichung beibehalten.

1 Vgl. Ulrich von Alemann: Kleine Geschichte der Korruption. Zu aller Zeit an jedem Ort; in: *der überblick*. Zeitschrift für ökumenische Begegnung und internationale Zusammenarbeit, 2/2006, S. 22 f., abzurufen unter: <http://www.der-ueberblick.de/ueberblick.archiv/one.ueberblick.article/ueberblicka3cd.html?entry=page.200602.022>; Wolfgang Hetzer: Kapitulation vor der Korruption?; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*: Korruption, Heft 3–4/2009 (12.01.2009), S. 6, abzurufen unter: <https://www.bpb.de/system/files/pdf/GIS2H3.pdf>.

2 Michael Sievernich: Warum Korruption ethisch und spirituell verwerflich ist; in: Jorge Mario Bergoglio (Papst Franziskus): *Korruption und Sünde*; Freiburg u. a. 2014, S. 9.

3 United Nations Convention against Corruption (UNCAC) v. 31.10.2003, abzurufen unter: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf. Eine amtliche deutsche Übersetzung des Übereinkommens findet sich im Bundesgesetzblatt, BGBl. II 2014, 762, abzurufen unter: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl214s0762.pdf#_bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl214s0762.pdf%27%5D__1562950441394.

4 Siehe zur Bestechlichkeit und Bestechung nach §§ 332, 334 StGB die Kommentierung von *Maritin Paul Waßmer* in diesem Handbuch, Rn. 407 ff., 470 ff.

Ein typisches Beispiel für dieses Verständnis ist die Erteilung einer rechtlich unzulässigen Baugenehmigung gegen Zahlung eines Schmiergeldes an den die Genehmigung erteilenden Beamten der Baurechtsbehörde.⁵

- 2 Wesentlich für das heutige Verständnis des Begriffs der Korruption sind die Ausführungen des griechischen Philosophen Aristoteles zum Wesen der einzelnen Verfassungen in seiner politischen Philosophie aus dem vierten Jahrhundert vor Christus. Nach Aristoteles ist eine Verfassung dann richtig und rechtmäßig, wenn sie „den gemeinsamen Nutzen“ im Auge hat. Dagegen sind Verfassungen, die „nur den eigenen Vorteil“ der Herrschenden im Blick haben, fehlerhaft, korrupt und despotisch.⁶

Auch wenn heute die verschiedenen Wissenschaften wie die Rechts-, Verwaltungs-, Politik- und Wirtschaftswissenschaften, die Soziologie, Psychologie, Kriminologie oder Theologie mit jeweils eigenen Begriffsbestimmungen der Korruption arbeiten⁷, so hat sich die bei Aristoteles angelegte **Grundstruktur der Korruption**, bei der sich **Gemeinwohl und Eigenwohl gegenüberstehen**, in vielen Wissenschaftsbereichen durchgesetzt⁸.

- 3

<p><i>„Korruption ist der Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil.“</i></p> <p style="text-align: right;">Transparency International</p>

Die heute geläufigste Definition der Korruption geht auf den amerikanischen Wissenschaftler Joseph J. Senturia zurück, der 1931 in einem Lexikonbeitrag über Politische Korruption die Korruption als Missbrauch öffentlicher Macht zum privaten Nutzen definierte.⁹ Ähnlich versteht auch die 1993 gegründete Nichtregierungsorganisation Transparency International, die sich dem weltweiten Kampf gegen Korruption verschrieben hat¹⁰, unter Korruption den **Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder**

5 Lothar Kuhlen: Die Bestechungsdelikte der §§ 331–334 StGB; in: JuS 2011, 673.

6 Michael Sievernich, ebda. (Fn. 2), S. 9f. bezugnehmend auf Aristoteles: Politik, 1279a.

7 Siehe zu dem unterschiedlichen Begriffsverständnis in den verschiedenen Wissenschaftsbereichen Peter Graeff/Jürgen Grieger (Hrsg.): Was ist Korruption? Begriffe, Grundlagen und Perspektiven gesellschaftswissenschaftlicher Korruptionsforschung; Baden-Baden 2012.

8 Michael Sievernich, ebda. (Fn. 2), S. 10.

9 „Political corruption is the misuse of public power for private profit“, Joseph J. Senturia: Art. Corruption, Political; in: Edwin Robert Anderson Seligman (Hrsg.): Encyclopaedia of the Social Sciences; New York 1931, S. 448–452. Siehe auch Sebastian Wolf: Korruption, Antikorruptionspolitik und öffentliche Verwaltung. Einführung und europapolitische Bezüge; Wiesbaden 2014, S. 18.

10 Siehe zur Gründungsgeschichte von Transparency International die Autobiographie des Transparency-Initiators Peter Eigen: Das Netz der Korruption. Wie eine weltweite Bewegung gegen Bestechung kämpft; Frankfurt a.M. 2003.

Vorteil.¹¹ Mit dieser Definition umfasst der Begriff der Korruption nicht nur missbräuchliches Verhalten in der öffentlichen Verwaltung und der Politik, sondern auch in der Privatwirtschaft.

2. Wie erfasst man Korruption?

2.1 Die Polizeiliche Kriminalstatistik

Wie erfasst man nun Korruption? Eine ebenfalls nicht ganz leicht zu beantwortende Frage. Betrachtet man die in der Polizeilichen Kriminalstatistik erfassten Straftaten, also diejenigen Straftaten, die der Polizei innerhalb eines Jahres bekannt geworden sind und die zur weiteren Verfolgung an die Staatsanwaltschaften abgegeben wurden, dann könnte man die Schlussfolgerung ziehen, dass Korruption in der öffentlichen Verwaltung kein großes Problem zu sein scheint.

So verzeichnet die Polizeiliche Kriminalstatistik für das Jahr **2018 nur 591 Fälle von Vorteilsannahme und Bestechlichkeit**. Auch in den Vorjahren weist die Polizeiliche Kriminalstatistik ähnlich geringe Fallzahlen auf, 2017 396 Fälle, 2016 488 Fälle und 2015 452 Fälle. Vorteilsgewährung und Bestechung, also die Geberseite der Korruptionshandlung, wurden im Jahr 2018 gerade einmal 351 mal erfasst, in 2017 gab es 565 Fälle, 2016 638 Fälle und 2015 624 Fälle; und dies bei insgesamt über 5,5 Millionen erfassten Straftaten im Jahr 2018 in Deutschland. Die Aufklärungsquote lag bei den genannten Korruptionsdelikten übrigens bei 85,8 Prozent (Vorteilsannahme und Bestechlichkeit) bzw. 89,7 Prozent (Vorteilsgewährung und Bestechung).¹²

Was ist der Grund für diese sehr geringen Fallzahlen erfasster Korruptionsdelikte? Die Polizeiliche Kriminalstatistik kann selbstverständlich nur die bekannt gewordene Kriminalität erfassen, also das sogenannte Hellfeld. Korruption ist regelmäßig auf Verdunkelung angelegt. Bei Delikten wie Vorteils-

¹¹ Allgemeine Definition des Begriffs Korruption des deutschen Chapters von Transparency International; siehe Transparency International Deutschland: Was ist Korruption?, abzurufen unter: <https://www.transparency.de/ueber-uns/was-ist-korruption/>; Transparency International definiert Corruption als „the abuse of entrusted power for private gain“, abzurufen unter: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>.

¹² Bundeskriminalamt (Hrsg.): Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland, Jahrbuch 2018, Bd. 4 Einzelne Straftaten/-gruppen und ausgewählte Formen der Kriminalität (66. Ausgabe, V 1.0); Wiesbaden, Mai 2019, S. 142, Schlüssel 651000 und 652000, abzurufen unter: https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/2018/pks2018Jahrbuch4Einzelne.pdf?__blob=publicationFile&v=4; sowie Jahrbuch 2016, Bd. 4 Einzelne Straftaten/-gruppen und ausgewählte Formen der Kriminalität (64. Ausgabe, V 2.0), S. 128, Schlüssel 651000 und 652000, abzurufen unter: https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/2016/pks2016Jahrbuch4Einzelne.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

annahme und Bestechlichkeit, die angesichts des kollusiven Zusammenwirkens von Geber und Nehmer häufig nur schwer zu ermitteln sind, gibt es daher als vermeintlich opferloses Delikt ein **großes Dunkelfeld**, das mutmaßlich ein großes Vielfaches des Hellfeldes beträgt.¹³ Dazu trägt auch bei, dass beim Aufdecken von Korruptionssachverhalten das Anzeigenverhalten in öffentlichen Verwaltungen häufig noch immer sehr gering ausgeprägt ist, um nicht beim öffentlichen Bekanntwerden von Korruptionsvorwürfen gegen Mitarbeiter die eigene Verwaltung insgesamt in einem schlechten Licht erscheinen zu lassen.

2.2 Zufriedenheitsbefragung von Bürgern und Unternehmen

- 6 Lassen Sie uns in diesem Zusammenhang einen Blick auf die Zahlen des Statistischen Bundesamtes werfen. Das Statistische Bundesamt hat im Jahr 2017 repräsentativ Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen zur Zufriedenheit mit behördlichen Dienstleistungen befragt. Gefragt wurde für verschiedene Lebenslagen nach 16 Zufriedenheitsfaktoren, u. a. nach der Fachkompetenz der Behörden, der Verfahrensdauer, der Verständlichkeit der Formulare und Anträge, den Öffnungszeiten und auch nach der Unbestechlichkeit der Beamten und Beschäftigten in den öffentlichen Verwaltungen. Abgefragt wurde die Zustimmung von Bürgern und Unternehmen zu den Aussagen „Im Rahmen meines Anliegens habe ich den Eindruck gewonnen, dass Beschäftigte des zuständigen Amtes bestechlich sind“ bzw. „Ich habe den Eindruck, dass Unternehmen in meiner Branche Beschäftigte des zuständigen Amtes bestochen haben“.¹⁴

Das Ergebnis der Befragung ist erfreulich: Danach bekam von allen behördlichen Dienstleistungen der **Faktor Unbestechlichkeit** mit 1,83 Punkten auf einer Skala von minus 2 bis plus 2 bei den Bürgern und 1,86 Punkten bei den Unternehmen den **höchsten Zufriedenheitswert**, es folgt mit einigem Abstand der Faktor Diskriminierungsfreiheit mit einem Wert von 1,64 (Bürger) bzw. 1,74 Punkten (Unternehmen).¹⁵

13 Werner Vahlenkamp: Eine empirische Untersuchung zur Korruption; in: Werner Vahlenkamp/Ina Knauf: Korruption – hinnehmen oder handeln?; Wiesbaden 1995 (BKA-Forschungsreihe Band 33), S. 227; Britta Bannenberg: Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse; Neuwied u. a. 2002, S. 7, 52 f., 58, 447.

14 Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit behördlichen Dienstleistungen. Ausgewählte Ergebnisse der Lebenslagenbefragung 2017; Wiesbaden, April 2018, S. 142, abzurufen unter: https://www.amtlich-einfach.de/SharedDocs/Downloads/Ergebnisse_Buerger.pdf?__blob=publicationFile&v=10; Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Zufriedenheit der Unternehmen mit behördlichen Dienstleistungen. Ausgewählte Ergebnisse der Lebenslagenbefragung 2017; Wiesbaden, April 2018, S. 80, abzurufen unter: https://www.amtlich-einfach.de/SharedDocs/Downloads/Ergebnisse_Wirtschaft.pdf?__blob=publicationFile&v=8.

15 Ebda., jeweils S. 11 (Abbildung 4).

Welch **hohen Stellenwert eine korruptionsfreie Verwaltung für die Bürger** insgesamt hat, zeigen schließlich die Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes zur Wichtigkeit der einzelnen Faktoren für die Zufriedenheitseinschätzung mit behördlichen Dienstleistungen. Für 89 % der befragten Bürger ist eine unbestechliche Verwaltung wesentlich für die Zufriedenheit mit einer behördlichen Dienstleistung. Geringfügig höher bewertet wird nur das Vertrauen in die Behörde insgesamt (95 %), es folgen neben der Unbestechlichkeit der Verwaltung ebenfalls mit 89 % die Diskriminierungsfreiheit und die Fachkompetenz der Behörde.

Diese Zahlen aus der Bürgerbefragung korrespondieren mit dem Ergebnis aus der Befragung von Unternehmen. Auch hier liegt die Unbestechlichkeit der Verwaltung mit 84 % gemeinsam mit der Diskriminierungsfreiheit und der Fachkompetenz der Behörde auf dem zweiten Platz hinter dem Vertrauen in die Behörde mit 90 %.¹⁶

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Für die Zufriedenheit mit behördlichen Dienstleistungen und damit für die Akzeptanz staatlichen und kommunalen Verwaltungshandelns ist eine unbestechliche Verwaltung entscheidend. Dies belegen die Zahlen des Statistischen Bundesamtes aus der Zufriedenheitsbefragung von Bürgern und Unternehmen nachdrücklich.

2.3 Der Korruptionswahrnehmungsindex CPI

Über das Maß der Korruption weltweit gibt der Korruptionswahrnehmungsindex Auskunft. Der Korruptionswahrnehmungsindex, nach seiner englischen Bezeichnung „**Corruption Perceptions Index**“ auch CPI genannt, wird einmal jährlich vom internationalen Sekretariat der Nichtregierungsorganisation Transparency International veröffentlicht. Er gibt an, wie stark Korruption im öffentlichen Sektor, also in Politik und Verwaltung, in einem Land wahrgenommen wird. Es geht also lediglich um die **Wahrnehmung von Korruption**.¹⁷ Der CPI ist somit **kein Indikator für den Grad der tatsächlichen Korruption** in einem Land. Der Korruptionswahrnehmungsindex ist ein Metaindex, der sich aktuell aus 13 Einzel-Indizes zusammensetzt, so beispielsweise aus Studien der Weltbank oder des Weltwirtschaftsforums.¹⁸

¹⁶ Ebda., jeweils S. 12 (Abbildung 5).

¹⁷ Heike Mayer: Der Korruptionswahrnehmungsindex – das Markenzeichen von Transparency International; in: Scheinwerfer. Das Magazin gegen Korruption – Zeitschrift von Transparency International Deutschland, Ausgabe 79 (23. Jahrgang, Juni 2018), S. 12, abzurufen unter: https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/2018/Scheinwerfer_79_25_Jahre_Transparency_Deutschland.pdf.

¹⁸ Die 13 Einzel-Indizes sind nachgewiesen auf den Seiten von Transparency Deutschland zum CPI: Verwendete Quellen, abzurufen unter: <https://www.transparency.de/cpi/cpi-2018/verwendete-quellen/>.

Der CPI ist die umfassendste Übersichtsstudie mit den meisten Ländern zur wahrgenommenen Korruption im öffentlichen Sektor. Im Jahr 2018 umfasste der CPI 180 Länder. Die Rangfolge der Länder ergibt sich aus einem Punktwert, der das wahrgenommene Korruptionsniveau im öffentlichen Sektor des jeweiligen Landes wiedergibt. Die Skala reicht von 0 (hohes Maß an wahrgenommener Korruption) bis 100 (keine wahrgenommene Korruption).

- 9 Wenn man sich die Weltkarte zum Korruptionswahrnehmungsindex anschaut (abgedruckt im Anhang Rn. 979), sieht man sehr viel rot. Je intensiver der Rotton, desto größer ist die Wahrnehmung von Korruption im öffentlichen Sektor des jeweiligen Landes. Auffällig ist, dass sich an der Spitze, also Ländern mit wenig wahrgenommener Korruption, mit Dänemark (Platz 1), Finnland und Schweden (gemeinsam Platz 3) sowie Norwegen (Platz 7) vor allem Länder aus Skandinavien befinden. Deutschland folgt gemeinsam mit Großbritannien erst auf Platz 11, nach Neuseeland (Platz 2), den skandinavischen Ländern, der Schweiz und Singapur (gemeinsam Platz 3), den Niederlanden (Platz 8), Kanada und Luxemburg (gemeinsam Platz 9), aber immerhin beispielsweise vor Österreich (Platz 14), Frankreich (Platz 21) und den USA (Platz 22), Spanien (Platz 41) oder Italien (Platz 53). Am Ende der Skala (Plätze 178–180) stehen wenig verwunderlich die Bürgerkriegsländer Syrien, Südsudan und Somalia.
- 10 Schaut man sich die Ergebnisse des Korruptionswahrnehmungsindex über einen längeren Zeitraum an, so fällt auf, dass dieses Ranking offenkundig keine bloße Momentaufnahme ist. Die führenden Staaten teilen sich die vorderen Plätze seit über einem Jahrzehnt. Deutschland rückte von Platz 18 in den Jahren 2001 und 2002 auf Platz 10 im Jahr 2015 vor und fiel zuletzt 2017 wieder zurück auf Platz 12 und liegt aktuell auf Platz 11. Grund für das Abrutschen Deutschlands im internationalen Vergleich ist nach Einschätzung von Edda Müller, der ehemaligen langjährigen Vorsitzenden von Transparency Deutschland, dass Deutschland bei der Bekämpfung von Korruption nur noch verwaltet und zuletzt keine neuen Initiativen mehr ergriffen habe. So fordert Transparency Deutschland als notwendige Maßnahmen für einen besseren Schutz vor Korruption in Deutschland einen „legislativen Fußabdruck“ bei Gesetzen, ein verpflichtendes Lobbyregister, erweiterte Offenlegungspflichten von Interessenkonflikten für Abgeordnete und Parteien sowie eine Verschärfung der Regeln der Parteienfinanzierung.¹⁹ Im westeuropäischen Vergleich ist **Deutschland bei der Korruptionsbekämpfung** damit **nur Mittelmaß**. Zu wenig für den bevölkerungsreichsten EU-Mitgliedstaat und eine der führenden Wirtschaftsmächte dieser Welt.

¹⁹ Heike Mayer, ebda. (Fn. 17).

2.4 Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis lässt sich festhalten, dass es **keine verlässliche Methode zur Erfassung von tatsächlicher Korruption** gibt. Der Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International ist jedoch ein guter Indikator, um die Relevanz von Korruption im öffentlichen Sektor in den Ländern der Welt einordnen zu können. 11

3. Stellenwert der Korruptionsprävention

3.1 Das UN-Übereinkommen gegen Korruption

Welchen Stellenwert nimmt die Korruptionsbekämpfung international ein, und was sind die aktuellen Eckpfeiler der internationalen Übereinkommen? Da ist zunächst das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC)²⁰ zu nennen, das im Oktober 2003 von der Vollversammlung der Vereinten Nationen beschlossen wurde. Gut zwei Jahre später, 90 Tage nach Hinterlegung der 30. Ratifizierungsurkunde, trat das Übereinkommen in Kraft. 12

Es ist das **erste auf eine weltweite Geltung angelegte völkerrechtliche Übereinkommen zur Eindämmung der Korruption**. Das Übereinkommen enthält zum einen verbindliche **Vorgaben zur Einführung bestimmter Straftatbestände** wie die aktive und passive Bestechung inländischer Amtsträger, die Unterschlagung, Veruntreuung oder sonstige unrechtmäßige Verwendung von Vermögensgegenständen durch einen Amtsträger. Hinzu treten **Empfehlungen außerhalb des Strafrechts**, die zu einer effizienteren und wirksameren Korruptionsverhütung und -bekämpfung führen sollen, so beispielsweise die Einrichtung von Behörden zur Korruptionsverhütung oder die Einführung von Verhaltenskodizes für die korrekte, ehrenhafte und ordnungsgemäße Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben.

Wichtig ist bereits die Präambel des Übereinkommens, in der die **vernichtenden Auswirkungen von Korruption auf die Entwicklung der Gesellschaften** klar benannt werden. In der Präambel heißt es: 13

„Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens, besorgt über die Schwere der korruptionsbedingten Probleme und Gefahren für die Stabilität und Sicherheit der Gesellschaften; diese Probleme und Gefahren untergraben die demokratischen Einrichtungen und Werte, die ethischen Werte und die Gerechtigkeit und gefährden die nachhaltige Entwicklung und die Rechtsstaatlichkeit.“²¹

²⁰ UNCAC, Fundstellennachweis in Fn. 3.

²¹ UNCAC, Präambel, nach der amtlichen deutschen Übersetzung des Übereinkommens, BGBl. II 2014, 762 (763), Fundstellennachweis in Fn. 3.

Mit anderen Worten: Korruption bedroht in letzter Konsequenz die Existenz von Staaten, oder um es mit Papst Franziskus zu sagen, der 2005 als Erzbischof von Buenos Aires formulierte: Korruption birgt die Gefahr des persönlichen und gesellschaftlichen Zusammenbruchs in sich.²²

- 14 Zu Recht begreifen die Vereinten Nationen daher die Bekämpfung von Korruption als eine der wichtigsten Aufgaben der internationalen Staatengemeinschaft. Umso befremdlicher wirkt daher die Rolle Deutschlands bei der Umsetzung des Übereinkommens. Viele Jahre konnte das Abkommen durch Deutschland nicht ratifiziert werden, da sich der Deutsche Bundestag weigerte, die notwendigen Änderungen bei der **Abgeordnetenbestechung** in § 108e StGB vorzunehmen. Ganz nach dem Motto, was es vermeintlich nicht gibt, die Bestechlichkeit eines deutschen Abgeordneten, braucht man auch nicht strafrechtlich zu regeln. Erst der Druck aus der Wirtschaft führte zu einer Änderung der Haltung. Deutsche, international aufgestellte Konzerne betrachteten es zunehmend als Belastung für ihre Auslandsgeschäfte, dass Deutschland als einer der letzten Staaten der Welt das Übereinkommen noch nicht ratifiziert hatte. Dies führte schließlich 2014 dazu, dass der Deutsche Bundestag seinen Widerstand gegen eine Reform der Abgeordnetenbestechung aufgab und so den Weg zur Ratifizierung des Übereinkommens freimachte.²³

3.2 Die Agenda 2030

- 15 Besser sieht es da mit der Agenda 2030 aus. Im September 2015 haben die Staats- und Regierungschefs der 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in New York die Agenda 2030 beschlossen, in der sie **17 globale Ziele für nachhaltige Entwicklung**, die sogenannten **Sustainable Development Goals**, kurz SDGs festgelegt haben. Diese 17 globalen Ziele richten sich mit ihren 169 Unterzielen an die Regierungen der Staaten weltweit ebenso wie an die Zivilgesellschaft, die Privatwirtschaft und die Wissenschaft.²⁴

Die Korruptionsbekämpfung ist eines der Unterziele von Ziel 16. Dieses befasst sich mit Frieden, Gerechtigkeit und starken Institutionen. Ausführlich heißt es: *„Friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen.“*²⁵ Anknüpfend an rechenschaftspflichtige Institu-

22 Jorge Mario Bergoglio (Papst Franziskus): Korruption und Sünde; Freiburg u. a. 2014, S. 36 f.

23 Kristina Peters: Korruption in Volksvertretungen. Eine Untersuchung zu ihrer strafrechtlichen Bekämpfung unter besonderer Berücksichtigung des § 108e StGB; Baden-Baden 2017, S. 244.

24 Vereinte Nationen Generalversammlung, Resolution verabschiedet am 25. September 2015, A/RES/70/1: Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, abzurufen unter: <https://www.un.org/Depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf>.

25 Ebda., S. 15, 27.

tionen fordert **Unterziel 16.5** eine **erhebliche Reduzierung von Korruption und Bestechung**, da nur eine transparente und unbestechliche öffentliche Verwaltung eine uneingeschränkte demokratische Rechenschaftslegung ermöglicht.

Zur Umsetzung der Agenda 2030 in die deutsche Politik hat die Bundesregierung Anfang 2017 die **Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie** beschlossen. Das Ziel 16 und damit auch das Unterziel der Reduzierung von Korruption und Bestechung ist für die Bundesregierung eines der Schlüsselziele der Agenda 2030, weil es eine der Grundvoraussetzungen für die Erreichung vieler weiterer Nachhaltigkeitsziele ist.

Die **Korruptionsbekämpfung** ist für die Bundesregierung **Teil der Good Governance**, der guten Regierungsführung. Wesentlicher Maßstab für Erfolge bei der Korruptionsbekämpfung ist für die Bundesregierung die Position Deutschlands im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International. Eine weitere Verbesserung in der Spitzengruppe der Länder, die als „integer“ bis „sehr integer“ gelten, wird bis 2030 angestrebt. Nach Einschätzung der Bundesregierung ein erreichbares Ziel.²⁶

16

4. Korruptionsformen

4.1 Situative – Strukturelle – Systemische Korruption

Wenden wir uns den verschiedenen Formen von Korruption zu. Das Schrifttum geht bei der Einteilung unterschiedlicher Formen von Korruption gemeinhin von einer Zweiteilung aus, wobei sich die zweite Form abhängig von der Schwere der Taten und dem Grad der internationalen Verflechtung in eine weitere Korruptionsart aufteilt.²⁷

17

Unterschieden werden die situative, die strukturelle und die systemische Korruption. Die **situative Korruption** bezeichnet kleinere Korruptionshandlungen, die aus einer Situation heraus bei Gelegenheit begangen werden, z. B. bei einer Verkehrskontrolle, wenn ein alkoholisierter Autofahrer sich der Kontrolle durch die diskrete Übergabe eines Geldscheines an den kontrollierenden Polizeibeamten entziehen möchte.

Bei der **strukturellen Korruption** gehen die Täter dagegen gezielt vor. Ihre Bestechungshandlungen sind regelmäßig auf Wiederholung angelegt. Betroffen sind häufig der Beschaffungsbereich, aber auch die Leistungsverwaltung sowie Verwaltungsbereiche, in denen wie z. B. im Ausländerrecht

26 Bundesregierung: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (Neuaufgabe 2016); Berlin, Oktober 2016, S. 40, 215 f., abzurufen unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/730844/3d30c6c2875a9a08d364620ab7916af6/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-neuaufgabe-2016-download-bpa-data.pdf?download=1>.

27 Celia Mellert/Michael Frey: Korruption auf kommunaler Ebene – Erscheinungsformen, Ursachen und Präventionsmöglichkeiten; in: KommJur 2016, 281 (282 f.).

bei Aufenthaltsgenehmigungen oder Einbürgerungen über weitreichende Statusänderungen bei Antragstellern entschieden wird. Bei der **systemischen Korruption** schließlich handelt es sich um groß angelegte, zumeist international organisierte Wirtschaftskriminalität, wie wir sie aus der Abfallwirtschaft kennen.

4.2 Korruption durch Unwissenheit

- 18 Neben den allgemein anerkannten Formen der situativen, strukturellen und systemischen Korruption gibt es in der öffentlichen Verwaltung eine weitere Kategorie, nämlich die Korruption durch Unwissenheit. Dabei liegt eine tatbestandsmäßige, rechtswidrige und vorsätzlich begangene strafbare Handlung vor. Der handelnde Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung ist sich jedoch häufig nicht bewusst, dass sein Verhalten verboten ist und einen Straftatbestand erfüllt. Hätte er dies gewusst und auch die Folgen seines Handelns erkannt, hätte er erst gar nicht so gehandelt. Die folgenden **vier Praxisbeispiele** sollen Korruptionshandlungen aus Unwissenheit konkretisieren.

4.2.1 Fotoaktionen in Kindergärten und Schulen

- 19 Landauf, landab immer noch verbreitet ist die folgende Situation: Ein Fotograf macht der Leitung des kommunalen Kindergartens oder der Schule ein Angebot, das der Leiter der Einrichtung nicht auszuschlagen können glaubt. Der Fotograf bietet an, dass er bei Erteilung eines Auftrags, die Kinder des Kindergartens oder der Schule zu fotografieren, an die Einrichtung eine Geldspende von mehreren hundert Euro oder eine Sachspende, beispielsweise ein Notebook, ein Tablet oder einen Beamer übergeben werde. Die Spende kommt vermeintlich der Einrichtung zugute und damit allen Kindern. Bezahlt wird diese Spende jedoch von den Eltern, die für die Fotos einen überhöhten Preis bezahlen, mutmaßlich jedenfalls einen höheren Preis, als wenn die Auswahl des Fotografen ohne unzulässige Nebenabreden erfolgt wäre. Auswahl und Beauftragung des Fotografen verstoßen regelmäßig gegen dienst- und arbeitsrechtliche Verbote ebenso wie gegen hauswirtschaftliche und vergaberechtliche Bestimmungen.²⁸ Ein Fall von sogenannter **Alltagskorruption**.
- 20 Häufig wird den Beteiligten die strafrechtliche Einordnung ihres Verhaltens nicht einmal bewusst sein. Schließlich kommt doch das gespendete Geld oder die Sachspende unmittelbar der Einrichtung zugute. Strafrechtlich

28 Denny Müller: „Hey, das ist doch nie und nimmer Korruption“; in: Scheinwerfer. Das Magazin gegen Korruption – Zeitschrift von Transparency International Deutschland, Ausgabe 71 (21. Jahrgang, April 2016), S. 9, abzurufen unter: https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/2016/Scheinwerfer_71_II_2016_Was_ist_Korruption.pdf.

handelt es sich jedoch um Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung bzw. unter Umständen sogar Bestechlichkeit des Schulleiters und Bestechung durch den Fotografen. Der Bundesgerichtshof hat hinsichtlich der Zuwendungen an Schulen im Zusammenhang mit Schulfoto-Aktionen festgestellt, dass der Tatbestand der Bestechung bereits dann erfüllt ist, wenn jemand einen Vorteil für eine künftige, im Ermessen des Amtsträgers stehende (Dienst-)Handlung anbietet, verspricht oder gewährt, wenn er hierdurch den Amtsträger lediglich zu bestimmen versucht, sich durch den Vorteil bei der Ermessensausübung beeinflussen zu lassen.²⁹

Die vermeintliche Unwissenheit der Beteiligten um die strafrechtliche Relevanz ihres Handelns schützt Fotograf und Schulleiter nicht. In tatsächlicher Hinsicht weiß der handelnde Mitarbeiter im öffentlichen Dienst, was er tut. Er weiß, dass er auf Kosten der Eltern, die die Fotos später zu einem überhöhten Preis kaufen, einen Vertrag schließt, wonach der Fotograf der Einrichtung einen Vorteil in Form einer Sachspende verschafft. Und der Mitarbeiter will dies auch. Er kennt alle Umstände, die zum gesetzlichen Tatbestand gehören. Ein Tatbestandsirrtum, der auch als Tatumstandsirrtum bezeichnet wird, scheidet also aus. Hier kennt der Betroffene alle Tatumstände, ihm fehlt lediglich die Einsicht, etwas Unerlaubtes zu tun, da er sein Verhalten in rechtlicher Hinsicht anders bewertet. Er befindet sich in einem Verbotsirrtum. Der vermeidbare Verbotsirrtum schließt die Strafbarkeit gem. § 17 StGB nicht aus, lässt aber fakultativ eine Strafmilderung nach § 49 Abs. 1 StGB zu.

4.2.2 Koppelangebote mit privaten Vorteilen

Ein anderes Beispiel: Ein Anbieter von Bürotechnik für Verwaltungen lädt **21** zu einer Hausmesse in das Hotel eines Freizeitparks ein. So weit so gut. Auf der Einladung werden zunächst die neuen Produkte, die den interessierten Verwaltungsmitarbeitern vorgeführt werden sollen, genannt. Am Ende der Einladung heißt es dann in Fettdruck: „*Selbstverständlich erhalten unsere Besucher für diesen Tag auch einen Eintritt in den Freizeitpark.*“

Warum? Warum, so fragt man sich, sollen die Verwaltungsmitarbeiter freien Eintritt in einen Freizeitpark erhalten, der im Übrigen über 50 Euro kostet, wenn sie sich für die Produkte der Firma aus dienstlichen Gründen interessieren? Welchen anderen Sinn soll die Zugabe der Verschaffung eines kostenlosen Eintritts in den Freizeitpark haben, als die Verwaltungsmitarbeiter gewogen zu stimmen, sich später für die vorgeführten Produkte genau dieses Anbieters zu entscheiden. Für das vorliegende Koppelangebot gibt es keinen sachlichen Grund. Eine Eintrittskarte im Wert von über 50 Euro ist auch nicht mehr geringwertig, vergleichbar einem Kugelschreiber oder

²⁹ BGH, Urt. v. 26.05.2011 – Az. 3 StR 492/10 – Rn. 7, BeckRS 2011, 19181 = StV 2012, 19 = JuS 2012, 655 = wistra 2011, 391.

einem Notizblock. Auch dies ist daher ein typischer Fall von Alltagskorruption. Häufig wird auch hier den Verwaltungsmitarbeitern dies nicht einmal bewusst sein. Eine Sensibilisierung der Beamten und Beschäftigten des öffentlichen Dienstes für solche Formen von Alltagskorruption tut daher not.

4.2.3 Spendenannahmen im vermeintlich öffentlichen Interesse

- 22 In der südlichen Ortenau nahmen vor einigen Jahren Bürgermeister mehrerer Gemeinden regelmäßig einmal im Jahr Gelder des örtlichen Energieversorgers entgegen, um die Spenden anschließend an örtliche Vereine weiterzureichen. Die Auswahl der bedachten Vereine oblag dabei den Bürgermeistern. Die Staatsanwaltschaft wertete das Verhalten der Bürgermeister als Vorteilsannahme. Es ergingen Strafbefehle über 1.500 Euro. 10 Bürgermeister akzeptierten die Strafbefehle, ein Bürgermeister wurde vom Landgericht Offenburg wegen Vorteilsannahme zu einer Geldstrafe von 1.500 Euro verurteilt.³⁰

Was war rechtlich unzulässig gewesen? Dem Gericht lag ein Schreiben des Energieversorgers vor, in dem dieser unter dem Betreff „Anlässlich des Neuabschlusses des Konzessionsvertrages“ eine weitere Spende ankündigte. Für das Gericht war damit bewiesen, dass es sich bei der aktuellen Spende nicht um die seit Jahren von dem Energieversorger an die Gemeinden des Versorgungsgebietes gezahlte Spende handelte, sondern um eine Sonder spende, die ausschließlich im Zusammenhang mit der Vergabe einer neuen Stromkonzession stand. Dies hätten nach Auffassung des Gerichts die Bürgermeister erkennen müssen und dementsprechend die Spende zumindest in diesem Fall nicht annehmen dürfen. Dass die Bürgermeister die Spenden an örtliche gemeinnützige Vereine durchreichten, spielte für die Strafbarkeit keine Rolle, da bei der Vorteilsannahme der Vorteil auch einem Dritten zufließen kann.

Auch hier gilt: Wäre den Bürgermeistern die strafrechtliche Bewertung ihres Handelns bekannt gewesen, hätten sie die Spenden nicht entgegengenommen. Der Gesetzgeber hat auf die Spendenfälle mit der Festschreibung eines transparenten Verfahrens in § 78 Abs. 4 GemO BW reagiert. Danach obliegt die Einwerbung und Entgegennahme von Spendenangeboten nun dem Bürgermeister und den Beigeordneten, während der Gemeinderat über die Annahme oder Vermittlung der Spende entscheidet, regelmäßig in öffentlicher Sitzung.

30 Nach einem 10-jährigen Prozessmarathon wurde das Strafverfahren schließlich 2011 eingestellt; Badische Zeitung v. 10.02.2011: Wimmer zum vierten Male vor dem Kadi; Badische Zeitung v. 11.08.2011: Strafverfahren gegen Wimmer eingestellt.

4.2.4 Unerlaubte Interessendurchsetzung

Dazu auch folgender Fall aus der Stadt Rüdesheim am Rhein. Ein privater Schiffstouren-Anbieter beantragte eine wasserrechtliche Genehmigung für eine neue Schiffsanlegestelle im Rüdeshheimer Stadtteil Assmannshausen. Der Magistrat der Stadt Rüdesheim – nach der Hessischen Gemeindeordnung die für die laufende Verwaltung zuständige Verwaltungsbehörde einer Gemeinde, bestehend aus dem Bürgermeister und den Beigeordneten (§§ 65 f. HGO) – hatte einstimmig entschieden, die Erteilung des städtischen Einvernehmens für die Errichtung der neuen Anlegestelle an die Bedingung zu knüpfen, dass der Antragsteller, also der private Schiffstouren-Anbieter, im Gegenzug 25 Prozent seiner Anleerrechte an einer Anlegestelle in der Stadt Rüdesheim an die städtische Fremdenverkehrsgesellschaft überträgt. Wie ist das Handeln des Bürgermeisters rechtlich zu bewerten? Nun, die Stadt Rüdesheim war rechtlich verpflichtet, das Einvernehmen zu erteilen, da keine Versagungsgründe in Betracht kamen. Der Bürgermeister forderte für das Einvernehmen der Stadt also rechtswidrig eine Gegenleistung zum Vorteil der Stadt Rüdesheim, auf die diese keinen Anspruch hatte.

Die Geschäftsführerin der privaten Schifffahrtsgesellschaft erstattete Strafanzeige gegen den Bürgermeister. Dieser wurde vom Landgericht Wiesbaden wie zuvor bereits vom Amtsgericht Rüdesheim wegen Vorteilsannahme und versuchter Erpressung zu einer Geldstrafe von 7.000 EUR verurteilt. Der Bürgermeister hatte bei den Verhandlungen mit der privaten Schifffahrtsgesellschaft keinen privaten Vorteil gesucht, sondern versuchte möglichst viele Vorteile für seine Stadt herauszuschlagen.³¹

Hätte der Bürgermeister die strafrechtliche Relevanz seines Tuns richtig erkannt, hätte er vermutlich von einer Umsetzung des Magistratsbeschlusses Abstand genommen, und wie vom Gericht gefordert, Widerspruch gegen den Beschluss eingelegt.

5. Vielen Dank für die Angestellten – oder: Alles eine Frage der Sozialadäquanz?

Es gibt Berufsgruppen, bei denen das Grundgehalt so gering ist, dass Trinkgelder einen wesentlichen Bestandteil des Einkommens darstellen, wie z. B. beim Servicepersonal in der Gastronomie, Taxifahrern oder auch Croupiers in Spielbanken. Auch in staatlichen Spielbanken ist es allgemein anerkannt – ja sogar in § 35 Abs. 1 Landesglücksspielgesetz BW gesetzlich geregelt –,

³¹ Ariane Mohl: Versuchte Erpressung: Rüdeshheimer Bürgermeister verurteilt; in: Der Neue Kämmerer (Online-Ausgabe) v. 21.06.2017, abzurufen unter: <https://www.derneuekaemmerer.de/nachrichten/recht-steuern/versuchte-erpressung-ruedesheimer-buergermeister-verurteilt-40141/>; Wiesbadener Tagblatt v. 26.07.2017: Urteil gegen Rüdeshheimer Bürgermeister ist rechtskräftig.

dass der Croupier bei einem gewonnenen Black-Jack oder einem Gewinn beim Roulette einen Teil des Gewinns als Trinkgeld erhält, was dieser mit dem Satz quittiert: Vielen Dank für die Angestellten.

Wie sieht dies im sonstigen öffentlichen Dienst aus? Nach § 42 Abs. 1 Satz 1 BeamStG und § 3 Abs. 2 Satz 1 TVöD dürfen Beamte und Tarifbeschäftigte keine Belohnungen, Geschenke oder sonstigen Vorteile für sich oder eine dritte Person in Bezug auf ihr Amt fordern, sich versprechen lassen oder annehmen. Allerdings sehen die genannten Bestimmungen jeweils in Satz 2 Ausnahmen bei Zustimmung des Dienstherrn vor. In vielen öffentlichen Verwaltungen bestehen entsprechende **Dienstanweisungen**, nach denen die Annahme von Geschenken bis zu einer konkreten **Wertgrenze**, die in der Regel bis zu maximal 40 Euro beträgt, als allgemein genehmigt gilt.³² Zumindest für den Bereich der Kernverwaltung ist allgemein anerkannt, dass die **Annahme von Bargeld** – auch für Gemeinschaftskassen, „Kaffeeboxen“ – **ausgeschlossen** ist. Demgegenüber werden bei Müllwerkern, Pflegekräften, Friedhofpersonal und weiteren Beschäftigten in unteren und mittleren Lohngruppen verschiedentlich immer noch Ausnahmen zugelassen.

- 26 Im Strafrecht sieht der Tatbestand der **Vorteilsannahme** (§ 331 Abs. 1 StGB) für einen Amtsträger, der für die Dienstaussübung einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, einen Strafrahmen bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe vor. Die Weite des Tatbestandes erfährt eine Einschränkung über die Frage nach der **Sozialadäquanz der Handlung**.³³ Die Gewährung oder Annahme von Zuwendungen sind nach der Rechtsprechung und Literatur dann kein Vollzug einer regelwidrigen Unrechtsvereinbarung zwischen dem Geber und dem Nehmer, wenn sie sozialadäquat sind. Kleine Werbe-, Geburtstags-, Jubiläums- oder Weihnachtsgeschenke, wie beispielsweise Kugelschreiber oder Notizblöcke, werden daher auch dann nicht vom Tatbestand der Vorteilsannahme erfasst, wenn sie mit Blick auf die Dienstaussübung gewährt werden. Umgekehrt kann aber auch ein Geschenk von geringem Wert wie eine Tafel Schokolade als nicht sozialadäquat eingestuft werden, wenn das Geschenk z. B. an einen Prüfer unmittelbar vor einer Prüfung überreicht wird.
- 27 Daher Achtung: Die Grenzen sind fließend und anerkannte, feste Abgrenzungskriterien oder Wertgrenzen gibt es nicht. Maßgeblich für die Frage der Sozialadäquanz ist zudem die **soziale Stellung des Betroffenen** und die Frage, ob mit seinem Amt **Repräsentationsaufgaben** verbunden sind. Deshalb wird der zu berücksichtigende soziale Kontext regelmäßig bei einem Bürgermeister oder dem Vorstand eines öffentlichen Unternehmens ein anderer sein, als bei einem Polizisten oder dem Sachbearbeiter in der

32 Siehe hierzu auch den Beitrag von *Peter Glinder* in diesem Handbuch, Rn. 107.

33 Siehe hierzu die Kommentierung des Korruptionsstrafrechts von *Martin Paul Waßmer* in diesem Handbuch, Rn. 339 ff.

Beschaffungsstelle. Es kommt also auf die gesamten Umstände des Einzelfalles an und beispielsweise bei einer Essenseinladung nicht (allein) auf die Höhe der Rechnung. Vielmehr sind Anlass und Rahmen der Einladung, die Beteiligten und die Beziehungen untereinander entscheidend. Letztlich, so eine mitunter geäußerte Kritik, läuft das deutsche Recht an dieser Stelle auf ein Fallrecht, ein case-law hinaus, wie wir es aus dem angloamerikanischen Rechtskreis kennen.

Das Risiko, bei Annahme eines Vorteils ggf. gegen Dienstvorschriften zu verstoßen und sich zudem wegen Vorteilsannahme strafbar zu machen, geht also mit dem den Vorteil annehmenden Beamten bzw. Beschäftigten heim. Hinzu kommt: Erscheint der gewährte Vorteil als eine Gegenleistung für eine pflichtwidrig vorgenommene Diensthandlung, scheidet die Einordnung als ein sozialadäquates Verhalten von vornherein aus, ebenso wie eine Genehmigung durch den Dienstherrn. Wir sprechen dann nicht mehr nur von einer möglichen Vorteilsannahme, sondern von Bestechlichkeit. 28

Daher sollte im öffentlichen Dienst für alle Beamten und Tarifbeschäftigten die Annahme von Bargeld sowie von Sachgeschenken und anderen privaten Vorteilen verboten sein (**Zero Tolerance**).³⁴ Nur ein umfassendes Verbot schützt die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes davor, im Umgang mit angetragenen Geschenken aus Unwissenheit oder Versehen eine strafbare Korruptionshandlung zu begehen. An sich würde es auch schon die **Fürsorgepflicht des Dienstherrn** gebieten, klare und eindeutige Regelungen zu treffen, die die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes bei Annahme eines Geschenkes nicht dem Risiko einer späteren strafrechtlichen Verfolgung aussetzen. 29

Ein **striktes Annahmeverbot von Geschenken** und anderen privaten Vorteilen würde auch das **Vertrauen der Bürger in die Arbeit der öffentlichen Verwaltung** insgesamt stärken. Es wäre ein klares Bekenntnis der Behörde zu einer korruptionsfreien Verwaltung. Um den Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes die Ablehnung auch von ehrlich gemeinten, wertschätzenden Aufmerksamkeiten zu erleichtern (z. B. eines Blumenstraußes einer Patientin nach einem Klinikaufenthalt an eine Pflegerin), sollte der Dienstherr die Gründe für das Annahmeverbot im Amtsblatt, auf der Internetseite der Behörde und durch Aushänge öffentlich erklären. Ein solcher Informationstext könnte beispielsweise wie folgt aussehen:

34 Vgl. ebda.

Muster

Zur Information an die Bürgerschaft: Verbot der Annahme von Bargeld, Geschenken und Vergünstigungen aller Art durch Bedienstete der Stadt/Gemeinde _____

Sehr geehrte Bürgerinnen und Bürger,
sehr geehrte Damen und Herren,

die Stadt/Gemeinde _____ ist bei ihrer Arbeit zur Neutralität und zur Gleichbehandlung aller Bürger verpflichtet. Unsere Dienstleistungen werden durch öffentliche Steuern, Gebühren und Beiträge finanziert. Daher bedarf die Tätigkeit unserer Mitarbeiter keiner besonderen Anerkennung in Form von Bargeld, Geschenken oder Vergünstigungen.

Die öffentliche Verwaltung lebt vor allem vom Vertrauen der Bürger in eine korruptionsfreie Verwaltung. Die Transparenz unseres Handelns steht hier im Vordergrund. Korruption ist nach allgemeinem Verständnis der Missbrauch anvertrauter Macht, um einen privaten Nutzen oder Vorteil zu erlangen, auf den kein rechtlich begründeter Anspruch besteht. Um jeglichen bösen Anschein von Anfang an zu vermeiden, bitten wir Sie zu respektieren, dass es uns nicht erlaubt ist, Geschenke und Vergünstigungen gleich welcher Art anzunehmen. Auch dürfen wir kein Bargeld annehmen.

Wir danken Ihnen für Ihr Vertrauen in unsere Arbeit, dessen wir uns auch ohne finanzielle Zuwendung bewusst sind.

Wenn Sie dennoch eine besondere Wertschätzung zum Ausdruck bringen möchten, empfehlen wir Ihnen eine Spende an eine örtliche gemeinnützige Einrichtung oder einen gemeinnützigen Verein, deren Arbeit der gesamten Einwohnerschaft zugute kommt.

Wir danken Ihnen für Ihr Verständnis!

Ihr Bürgermeisteramt _____

6. Instrumente der Korruptionsprävention

- 30 Die Literatur zur Korruptionsprävention und -bekämpfung nennt zahlreiche Maßnahmen für eine effektive Prävention. Dazu zählen selbstverständlich

auch die Normen des Strafgesetzbuches selbst. Denn den Strafnormen kommt nicht nur eine sanktionierende Wirkung bezogen auf die konkrete strafbare Handlung zu, sondern das Strafrecht dient auch der Individual- und Generalprävention.

Das **Strafgesetzbuch** hält einen ganzen Strauß von Delikten bereit, die Korruptionshandlungen erfassen. Im Zentrum stehen die **Amtsdelikte** der Vorteilsannahme, der Bestechlichkeit, der Vorteilsgewährung und der Bestechung in den §§ 331 ff. StGB. Begleitdelikte der Korruption sind Betrugs- und Untreuehandlungen, Urkundenfälschung, wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen, Strafvereitelung, die Falschbeurkundung im Amt, Verletzung von Dienstgeheimnissen und anderes mehr.

Echte Präventionsmaßnahmen sind das **Vier-Augen-Prinzip**, das **Rotationsprinzip** der Mitarbeiter, die Bestellung eines **Antikorruptionsbeauftragten** innerhalb der Verwaltung, die Bestellung einer externen Ombudsperson oder eines **Vertrauensanwalts**, die Durchführung von Gefährdungs- und Schwachstellenanalysen sowie die Einführung eines Verhaltenskodex, auch Code of Conduct genannt. Doch die genannten Maßnahmen wirken in kleineren Verwaltungen nur eingeschränkt oder gar nicht. In Baden-Württemberg mit seinen 1101 Städten und Gemeinden sind die meisten Kommunen zu klein, um sich eigenständig Wissen zu Fragen der Gestaltung von Antikorruptionsprozessen aufzubauen. Das Vier-Augen-Prinzip, das die gegenseitige Kontrolle der Mitarbeiter der Gemeinde untereinander beschreibt, lässt sich nur ab einer gewissen Mindestgröße der Verwaltung mit einer ausreichenden Zahl von Mitarbeitern umsetzen.

Auch die Rotation von Mitarbeitern mag in einem Landratsamt möglich sein. In kleineren Kommunen fehlt es hier wiederum an einer ausreichenden Zahl an gleich qualifizierten Mitarbeitern. Beispielsweise können Kämmerer und Hauptamtsleiter nicht ohne Weiteres ihre Arbeitsplätze tauschen, da die erforderliche Ausbildung und fachliche Erfahrung für den gegenseitigen Wechsel oftmals fehlt. Rechnungsprüfungsämter, in denen in größeren Städten häufig die Antikorruptionsbeauftragten angesiedelt sind, fehlen in kleineren Städten und Gemeinden. In Baden-Württemberg verfügen gem. § 109 Abs. 1 GemO BW nur die 9 Stadtkreise und die 94 Großen Kreisstädte, also die Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern, verpflichtend über Rechnungsprüfungsämter.

Aber es gibt auch Maßnahmen, die sich mit wenig Aufwand umsetzen lassen und die eine große Wirkung entfalten. Dazu zunächst der Wortlaut des Straftatbestandes der Vorteilsannahme, § 331 Abs. 1 StGB: *„Ein Amtsträger, ein Europäischer Amtsträger oder ein für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter, der für die Dienstaussübung einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.“*

Neben dem Amtsträger, dem Europäischen Amtsträger wird also auch der für **den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete** von der Norm erfasst. Was hat es mit dem „für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten“ auf sich?³⁵ Nach dem Verpflichtungsgesetz können bzw. nach dem Gesetzeswortlaut sollen sogar Personen, die ohne Amtsträger zu sein, bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, beschäftigt oder für sie tätig sind, auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten verpflichtet werden. Die Verpflichtung wird mündlich vorgenommen, bei der auf die strafrechtlichen Folgen einer Pflichtverletzung hinzuweisen ist.³⁶

Förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen

Werden öffentliche Aufgaben insbesondere im Zusammenhang mit der Ausschreibung, Vergabe, Überwachung und Abrechnung nicht von der Behörde wahrgenommen, sondern eine andere Person oder Stelle damit beauftragt, soll der Beauftragte auf die gewissenhafte Erfüllung seiner Obliegenheiten gemäß dem Gesetz über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen (Verpflichtungsgesetz) verpflichtet werden. Damit werden unter anderem die Strafdrohungen der §§ 331 und 332 StGB (Vorteilsannahme und Bestechlichkeit) sowie § 353b StGB (Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht) auch gegenüber diesen Personen wirksam.

VwV Korruptionsverhütung und -bekämpfung Baden-Württemberg³⁷

- 33** Ein Praxisfall dazu: Eine Gemeinde beauftragt einen freien Architekten mit der Planung und Überwachung des Baus einer kommunalen Grundschule. Üblicherweise haben Gemeinderäte in solch einem Fall den Eindruck, dass der von der Kommune beauftragte Architekt gewissermaßen in ihrem eigenen Haus steht und allein die Interessen des Auftraggebers wahrzunehmen hat, schließlich hat die Gemeinde doch mit dem Architekten einen Werkvertrag geschlossen. Zumindest strafrechtlich ist dies aber nicht so, da das strafrechtliche Verbot der Vorteilsannahme wegen der fehlenden Amtsträger-

35 Siehe hierzu auch die Kommentierung der Korruptionsstrafataten von *Martin Paul Waßmer* in diesem Handbuch, Rn. 302 ff.

36 § 1 Verpflichtungsgesetz; auszugsweise abgedruckt im Anhang dieses Handbuchs Rn. 963, abzurufen unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/verpflg/VerpflG.pdf>.

37 Punkt 3.5 der VwV Korruptionsverhütung und -bekämpfung Baden-Württemberg vom 15.01.2013, abgedruckt im Anhang dieses Handbuchs, Rn. 965. Ähnlich Punkt 3.5 des Runderrlasses „Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung“ des Ministeriums für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen v. 20.08.2014, ebenfalls abgedruckt im Anhang dieses Handbuchs, Rn. 975.