



Christian Erdmann

# Risikoanalyse und Präventionsempfehlungen für Kommunen

**Der vorliegende Beitrag analysiert systematisch Korruptionsrisiken in Kommunalverwaltungen und leitet daraus praxisnahe Präventionsmaßnahmen ab – mit Fokus auf der Rolle einer strukturierten Risikoanalyse als Fundament eines wirksamen Antikorruptionsmanagements. Im Zentrum stehen besonders gefährdete Felder, wie Vergabe- und Beschaffungswesen, Bau- und Genehmigungsverfahren, Personalentscheidungen sowie die Vergabe von Zuschüssen und Fördermitteln, die aufgrund enger lokaler Verflechtungen und unzureichender Verfahrensdokumentation anfällig für Einflussnahme sind. Neben bereichsspezifischen Risiken werden strukturelle Faktoren, wie knappe Ressourcen, unklare Zuständigkeiten und die soziale Nähe in kleineren Kommunen, als Treiber von Kontrolllücken herausgearbeitet. Ziel ist es, Werkzeuge, Kontrollmechanismen und Integritätsstrategien zu verankern, die Interessenkonflikte minimieren, Transparenz erhöhen und eine dauerhafte Kultur der Integrität in kommunalen Abläufen fördern.**

Korruption stellt für Kommunen eine besonders vielschichtige Herausforderung dar. Als Verwaltungsebene mit unmittelbarem Bürgerkontakt agieren sie im Spannungsfeld zwischen politischer Verantwortung, wirtschaftlichem Handeln und öffentlichem Vertrauen. Tagtäglich treffen Kommunalverwaltungen zahlreiche Entscheidungen, die spürbare Auswirkungen auf das gesellschaftliche Leben haben. Dazu gehören die Vergabe öffentlicher Aufträge, Personalentscheidungen, die Erteilung von Genehmigungen sowie die Bewilligung von Zuschüssen, Fördermitteln oder städtebaulichen Zuwendungen. Aufgrund dieser direkten Verflechtung mit den Lebens- und Wirtschaftsbeirichen der Bevölkerung entsteht einerseits ein hohes Maß an Transparenz, öffentlicher Kontrolle und Verantwortlichkeit, andererseits eröffnet die Nähe zu lokalen Akteuren, Unternehmen und Interessenvertretungen spezifische Anfälligkeiten für korruptives Verhalten und persönliche Abhängigkeiten.

Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kosten von Korruption sind erheblich. Sie reichen von ineffizienter Mittelverwendung und Wettbewerbsverzerrungen über den Verlust öffentlicher Ressourcen bis hin zu einem tiefgreifenden Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger in Verwaltung und Politik. Besonders im kommunalen Umfeld, in dem der Kontakt zwischen Entscheidungsträgern, Wirtschaft und Bevölkerung vergleichsweise eng ist, wirken Korruptionsdelikte doppelt zerstörerisch: Sie untergraben nicht nur finanzielle Integrität und Verwaltungseffizienz, sondern beschädigen auch das gesellschaftliche Klima und die demokratische Kultur. Das Gefühl, Entscheidungen würden nicht nach sachlichen Kriterien, sondern aufgrund persönlicher Vorteile getroffen, gefährdet die Legitimation des gesamten Verwaltungshandelns.

Vor diesem Hintergrund setzt sich der vorliegende Beitrag das Ziel, zentrale Risikofelder in Kommunalverwaltungen systematisch zu beleuchten und Wege für eine nachhaltige Präventionspraxis aufzuzeigen. Im Fokus steht dabei die Bedeutung einer strukturierten Risikoanalyse als Grundlage eines wirksamen Antikorruptionsmanagements. In diesem Beitrag soll dargelegt werden, wie Kommunen geeignete Werkzeuge, Kontrollmechanismen und Strategien entwickeln können, um Risiken frühzeitig zu erkennen, Interessenkonflikte zu minimieren und präventive Maßnahmen dauerhaft in Verwaltungsabläufe zu integrieren.

Der Beitrag verfolgt damit zwei Leitfragen:

- Welche spezifischen Risikobereiche lassen sich in der kommunalen Verwaltung identifizieren?
- Welche praxisnahen Präventionsempfehlungen sind geeignet, um diese Risiken wirksam zu minimieren und langfristig eine Kultur der Integrität zu schaffen?

## Korruptionsrisiken im kommunalen Kontext

Die kommunale Verwaltung ist in besonderer Weise korruptionsgefährdet, weil sie über erhebliche Entscheidungskompetenzen verfügt und gleichzeitig in einem Spannungsfeld von Bürgernähe, begrenzten Ressourcen und politischen Erwartungen agiert. Gerade die Vielzahl an Schnittstellen zwischen Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft schafft Risikosituationen, die gezielt ausgenutzt werden können. Ein zentraler Risikobereich ist das Vergabe- und Beschaffungswesen. Kommunen vergeben jährlich Aufträge in finanziell erheblichem Umfang, z. B. für Bauvorhaben, Dienstleistungen oder Lieferungen und Leistungen. Unzureichend dokumentierte Verfahren sowie persönliche Verflechtungen zwischen



Abb. 1: Besonders anfällig: Bau- und Infrastrukturprojekte (Foto: SQF.Plan.Berlin)

Auftraggebern und örtlichen Unternehmen erhöhen hier das Korruptionsrisiko erheblich.

Auch im Bereich der Baugenehmigungen und städtebaulichen Planungen besteht ein erhöhtes Gefährdungspotenzial. Entscheidungen über die Umnutzung von Flächen, die Erteilung von Genehmigungen oder die Setzung von Prioritäten in der Bauleitplanung haben unmittelbare wirtschaftliche Auswirkungen, wodurch ein Anreiz für Einflussnahme und Begünstigung entstehen kann. Ein weiteres mögliches Risikofeld kann die Personalverwaltung darstellen. Auswahl- und Beförderungsentscheidungen sowie die Vergabe von Zulagen oder Sonderaufgaben sind besonders anfällig für Vetternwirtschaft, Begünstigung oder unrechtmäßige Absprachen. Fehlen transparente Verfahren, erhöht dies die Wahrscheinlichkeit für persönliche Einflussnahmen erheblich.

Darüber hinaus erweisen sich finanzielle Förderungen und Subventionsentscheidungen als sensible Felder. Die Vergabe kommunaler Zuschüsse an Vereine, Initiativen oder Unternehmen ist stark durch persönliche Netzwerke geprägt und deshalb anfällig für sachwidrige Entscheidungen im Grenzbereich zwischen legaler Interessenvertretung und unrechtmäßiger Vorteilsgewährung. Die Analyse kommunaler Verwaltungsstrukturen zeigt zudem eine Reihe struktureller Risikofaktoren. Hierzu zählen knappe personelle

und finanzielle Ressourcen, die häufig wirksame interne Kontrollsysteme erschweren, sowie unklare Zuständigkeiten, die Verantwortlichkeiten verwischen und Kontrolllücken eröffnen. Ein weiteres Merkmal ist die enge soziale und räumliche Nähe vieler Entscheidungsträger innerhalb kleinerer Kommunen, die nicht selten persönliche Beziehungen in das professionelle Handeln hineinwirken lässt.

Nicht zu vernachlässigen sind externe Einflussfaktoren, die das Risiko verstärken können. Dazu gehören politischer Druck aufgrund bevorstehender Wahlen, starke Interessenvertretung lokaler Wirtschaftsakteure oder die Erwartungshaltung der Bevölkerung, bestimmte Projekte bevorzugt voranzutreiben. In solchen Konstellationen entstehen Grauzonen, in denen sachorientierte Entscheidungsprozesse von partikularen Interessen überlagert werden.

Insgesamt verdeutlicht die Betrachtung, dass Korruptionsrisiken in Kommunen nicht isoliert entstehen, sondern Ergebnis eines komplexen Zusammenwirkens vielfältiger Faktoren sind. Die unmittelbare Bürgernähe bewirkt einerseits eine stärkere soziale Kontrolle, erleichtert aber andererseits den direkten Zugang zu Entscheidungsträgern und damit potenziell auch persönliche Einflussnahmen. Die wirtschaftliche Bedeutung kommunaler Entscheidungen, etwa bei Bau- und Infrastrukturprojekten, schafft nicht nur beträchtliche finanzielle Anreize für Unternehmen, sondern auch Handlungs-

druck für Verwaltung und Politik, der präventionsschwache Situationen begünstigen kann. Hinzu kommen organisatorische Schwächen, wie unklare Zuständigkeitsverteilungen, unzureichende Dokumentationspflichten und mangelnde Ressourcenausstattung, die wirksame Kontrollmechanismen erschweren. Diese Gemengelage erzeugt spezifische Risikoprofile je nach kommunaler Größe, Struktur und lokaler Interessenlage. Eine differenzierte Risikoanalyse muss deshalb nicht nur generelle Gefährdungsbereiche erfassen, sondern verantwortungsbezogene Schnittstellen und konkrete Verwundbarkeiten identifizieren, um passgenaue Präventionsmaßnahmen zu entwickeln – etwa die Stärkung von Transparenzregeln, die Einrichtung klarer Compliancestrukturen und die Förderung einer institutionellen Integritätskultur als Fundament vertrauenswürdiger kommunaler Entscheidungsprozesse.

## Risikoanalyse als Grundlage der Prävention

### Zielsetzung

- Ausgangspunkt ist die klare Abgrenzung der analysierten Organisationseinheiten (Ämter/Fachbereiche), Prozesse und Schnittstellen sowie die Definition von Risikoobjekten (z. B. Vergaben, Genehmigungen, Förderentscheidungen) und Bewertungskriterien (Eintrittswahrscheinlichkeit, Schadenshöhe, Entdeckungswahrscheinlichkeit).
- Ergebnis ist ein belastbarer Analyseplan mit Rollen, Zeitplan, Datenquellen und Dokumentationsformaten sowie einer Übersicht zu bereits vorhandenen Überwachungsmaßnahmen im Rahmen des bestehenden internen Kontrollsystems.
- Des Weiteren braucht es Prozesskartierung und Schwachstellenanalyse.
- Fachprozesse werden modelliert (Input, Entscheidung, Output, Nachweis), einschließlich Rechte- und Rollenzuteilung, IT-Systemen, Kontrollen und Ausnahmewegen, Schnittstellen und Barzahlungs-/Naturalvorteilrisiken.
- Für jede Prozessphase werden Risikofaktoren erhoben: z. B. Interessenkonflikte, Außenkontaktdichte, Auftragsvolumina, bewirtschaftetes Haushaltsvolumen, Änderungshäufigkeit, atypische Eilfälle und informelle Kommunikationskanäle.

### Risikobewertung und Priorisierung

- Risiken werden mit einer einheitlichen Skala bewertet und in einer Risikomatrix (Wahrscheinlichkeit × Auswirkung, ergänzt um Entdeckungswahrscheinlichkeit) verortet; Toprisiken erhalten Maßnahmen- und Verantwortungsmatrizen.
- Ergänzend wird ein „Kontrolllückenindex“ gebildet (Existenz, Wirksamkeit, Reifegrad von Kontrollen), um Ressourcen gezielt auf schnelle Erfolge und kritische Lücken zu lenken.

### Kontrollziele und Maßnahmenendesign

- Je Toprisiko werden präzise Kontrollziele formuliert (z. B. „Manipulationsmöglichkeit bei Wertungsentscheidungen reduzieren“), daraus konkrete Maßnahmen abgeleitet: Mehr-Augen-Prinzip, Funktionstrennung, Rotationspflichten, Zufallszuteilung, systemische Protokollierung, verpflichtende Begründungen und lückenlose Verfahrensakten.
- Technische Maßnahmen umfassen E-Vergabe mit revisionssicheren Logs, Schwellenwertüberwachung, Vier-Augen-Prinzip, Berechtigungskonzepte nach Need-to-know sowie verpflichtende Offenlegungen von Interessenkonflikten.

### Einbindung und Evidenz

- Interviews mit Schlüsselrollen, Datenanalysen (Auffälligkeitsindikatoren, wie Häufung bestimmter Bieter, Nachträge, Einzelquittungen), Stichproben von Akten und digitale Log-Auswertungen sichern Evidenz; Überwachung durch die Rechnungsprüfung oder externe Stellen erhöhen die Belastbarkeit.
- Ein standardisierter Fragenkatalog (Geschenke/Vorteile, Neben- und Vorbeschäftigungen, Lobbykontakte, Sponsoring, Notvergaben) stellt Vergleichbarkeit her und speist ein konsistentes Risikoregister.

### Implementierung und Monitoring

- Maßnahmen werden in Verfahrensanweisungen, Checklisten und IT-Workflows verbindlich verankert; Kennzahlen (z. B. Anteil vergabeoffener Verfahren, Nachtragsquote, Rotationsquote, Bearbeitungszeiten, Meldungen) können ein schlankes Kontrollcockpit bilden.
- Ein jährlicher Reviewzyklus mit Nachschärfung der Risiken, Wirksamkeitsprüfungen (Design- und Funktionskontrollen) sowie Schulungs- und Kommunikationsplan stellt die Verstetigung sicher; Hinweise aus Meldestellen fließen systematisch in die Aktualisierung ein.

### Rollen und Verantwortlichkeiten

- Klare Governance: Behördenleitung (Tone from the Top), Fachbereiche (Prozessverantwortliche), Compliance- oder Antikorruptionsbeauftragte (Methodik, Schulung, Monitoring), IT (Systemkontrollen), Personal (Rotation, Schulungen) und Rechnungsprüfung (unabhängige Wirksamkeitsprüfung).
- Ein Eskalations- und Konfliktregelwerk (z. B. bei Interessenkonfliktmeldungen, Abweichungen, Notlagen) schafft Handlungs- und Rechtssicherheit und reduziert Grauzonen.

### Output und Anschlussfähigkeit

- Kernoutputs sind ein priorisiertes Risikoregister, eine Maßnahmenlandkarte mit Zuständigkeiten und Fristen sowie ein öffentlich kommunizierbares Integritätsprogramm (Transparenz über Regeln, Prozesse, Meldestellen).



- Anschlussfähig zur Praxis sind Muster: Prozesslandkarten, Risiko- und Kontrollkatalog, Fragenkatalog, Protokoll- und Begründungsvorlagen, Rotationsplan sowie ein kompakter Leitfaden für Führungskräfte.

## Präventionsmaßnahmen und Handlungsempfehlungen

### Zielbild und Prinzipien

Prävention zielt auf die Reduktion von Gelegenheiten, die Erhöhung der Entdeckungswahrscheinlichkeit und die Stärkung einer Integritätskultur; Leitprinzipien sind Verhältnismäßigkeit, Wirksamkeit und Nachweisbarkeit der Kontrollen. Maßnahmen werden risikobasiert aus dem Risikoregister abgeleitet, mit klaren Kontrollzielen, Verantwortlichkeiten, Fristen und Kennzahlen zur Wirksamkeitsprüfung hinterlegt.

### Organisatorische Kontrollen

Vier-Augen-Prinzip und Funktionstrennung in allen kritischen Prozessschritten (bei Vergaben z. B. Bewertung, Zuschlag, Nachträge) werden verbindlich festgeschrieben. Standardisierte Verfahren mit Checklisten, Begründungspflichten und vollständiger Verfahrensakte schließen Ermessenslücken und sichern Revisionsfähigkeit.

### Rechtliche und normative Leitplanken

Verhaltenskodex, Interessenkonfliktregeln und Meldepflichten für Nebentätigkeiten, Geschenke und Sponsoring schaffen klare Grenzen. Antikorruptions- und Integritätsklauseln in Vergabe-, Förder- und Kooperationsverträgen verankern Prävention extern.

### Personal und Kompetenzen

Rollenklare Governance: Behördenleitung (Tone from the Top), Prozessverantwortliche, Antikorruptionsbeauftragte/Compliance, Rechnungsprüfung. Zielgruppenspezifische Schulungen zu Risikofeldern, Fallbeispielen und Dilemmasituationen, Rotations- und Abwesenheitsvertretungen in exponierten Funktionen.

### Digitale und technische Maßnahmen

E-Vergabe und revisionssichere Protokolle, Berechtigungen nach Need-to-know, verpflichtende digitale Begründungsfelder und automatisierte Vier-Augen-Workflows. Indikatoren-Monitoring: Schwellenwertüberwachung, Anomalieerkennung (z. B. Bieterhäufung, Nachtragsquote, Dringlichkeitsverfahren).

### Transparenz und Einbindung

Veröffentlichung zentraler Regeln, Prozesse, Zuständigkeiten und Jahresberichte (z. B. Vergabe-, Förder- und Complianceberichte). Strukturierte Beteiligung von Politik, Personalvertretung und Zivilgesellschaft bei Leitlinien sowie klare Kommunikationswege für Rückfragen.

### Hinweisgebersysteme und Meldestellen

Niedrigschwellige interne und externe Meldekanäle mit Vertraulichkeit, dokumentierten Prozessen, Rückmeldung an Hinweisgebende und Schutzstandards. Systematische Verwertung von Hinweisen im Reviewzyklus des Risikoregisters und Ableitung gezielter Maßnahmen. Durch das Hinweisgeberschutzgesetz, das die EU-Richtlinie 2019/1937 umsetzt, ist die Einrichtung einer internen Meldestelle inzwischen gesetzlich vorgeschrieben.

### Umsetzung und Monitoring

Maßnahmenplan mit Verantwortlichen, Ressourcen, Meilensteinen und Erfolgskriterien, Verankerung in Dienstsanweisungen und IT-Workflows, jährliche Wirksamkeitsprüfung (Design- und Funktionskontrollen), Stichprobenprüfungen, Peer-Reviews und kontinuierliche Verbesserung.

### Fazit und Ausblick

Ein wirksames Korruptionspräventionssystem in Kommunen entsteht, wenn Risikoanalyse, Kontrollen und Integritätskultur als zusammenhängendes, lernendes System gedacht und umgesetzt werden, das konkrete Schwachstellen adressiert, Verantwortlichkeiten klärt und kontinuierlich verbessert wird. Prävention wirkt dauerhaft nur, wenn sie



Abb. 2: Anfälligkeiten beim Personal für Korruption mindern (Foto: Jost)



von einer konsequent risikobasierten Analyse ausgeht, die organisatorisch und digital verankerte Kontrollen bündelt und durch Führung sowie gelebte Integrität getragen wird.

### Drei Säulen der Wirksamkeit

- Risikoanalyse zuerst: Systematische Prozesskartierung, einheitliche Bewertung und Priorisierung erzeugen ein belastbares Risikoregister und fokussieren Ressourcen auf Toprisiken und Kontrolllücken.
- Kohärente Kontrollen: Vier-Augen-Prinzip, Funktionstrennung, E-Vergabe mit revisionssicheren Logs, klare Governance und rechtliche Leitplanken erhöhen Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Entdeckungswahrscheinlichkeit.
- Kultur und Kompetenzen: „Tone from the Top“, zielgruppenspezifische Schulungen, Rotationsmodelle und belastbare Hinweiswege übersetzen Regeln in Alltagshandeln und stärken Vertrauen.

### Operative Prioritäten

- Verbindliche Verankerung: Maßnahmen in Dienstabweisungen, Checklisten und IT-Workflows mit klaren Verantwortlichkeiten, Fristen und Kennzahlen operationalisieren das Zielbild.
- Evidenzbasierte Steuerung: Indikatoren, wie Nachtrags- und Rotationsquote, Bearbeitungszeiten und Anomalien im Vergabe- und Förderwesen speisen ein schlankes Kontrollcockpit.
- Kontinuierliche Verbesserung: Jährliche Reviews, Funktions- und Designkontrollen, Peer-Reviews sowie die systematische Auswertung von Meldestellenhinweisen halten das System adaptiv.

### Wirkung und Mehrwert

- Integritätssicherung: Das Zusammenwirken von Analyse, Kontrollen und Kultur reduziert Gelegenheiten, erhöht Entdeckungswahrscheinlichkeit und verschiebt Anreize zugunsten regelkonformen Handelns.
- Ressourcen- und Reputationsschutz: Prävention senkt Fehlverwendungsrisiken, schützt Haushaltsmittel und stärkt das öffentliche Vertrauen in Entscheidungen mit hoher wirtschaftlicher Wirkung.
- Anschlussfähigkeit: Muster für Prozesslandkarten, Risiko- und Kontrollkataloge, Begründungsvorlagen und Rotationspläne erleichtern die Übertragung in unterschiedliche Kommunalstrukturen.

### Ausblick

- Digitalisierung vertiefen: Ausbau automatisierter Prüfpfade, Schwellenwert- und Anomalieerkennung sowie durchgängige Verfahrensdokumentation erhöhen Skalierbarkeit und Prüfqualität.
- Governance schärfen: Klare Eskalationsregeln bei Interessenkonflikten, konsistente Offenlegungspflichten

und externe Wirksamkeitsprüfungen sichern Robustheit auch in Drucksituationen.

- **Netzwerkbildung:** Austauschformate zwischen Kommunen, Rechnungsprüfungen und Zivilgesellschaft fördern Lernschleifen und setzen praktikable Standards über Einzelfallgrenzen hinweg.

So wird Korruptionsprävention von der Summe einzelner Instrumente zu einem integrierten Steuerungsrahmen, der Prozesse schützt, Integrität sichtbar macht und die Handlungsfähigkeit kommunaler Verwaltungen nachhaltig stärkt.

### Quellen:

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI): Regelungen zur Integrität – Maßnahmen und Vorgaben zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-empfehlungen.html> (Zugriff am 05.10.2025).

Bundesregierung: Themenseite „Korruptionsprävention“ – Überblick und Verweise, Stand Januar 2025. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/integritaet-der-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-node.html> (Zugriff am 05.10.2025).

Einmahl, Matthias/Erdmann, Christian/Kraatz, Erik (Hrsg.) (2021): Handbuch Korruptionsprävention für die öffentliche Hand. Wiesbaden.

Louis, Jürgen/Glinder, Peter/Waßmer, Martin-Paul (Hrsg.) (2020): Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung – Handbuch für die kommunale Praxis, Boorberg Verlag, Stuttgart.

Landesregierung Brandenburg (2011): Richtlinie zur Korruptionsprävention in der Landesverwaltung Brandenburg (inkl. Anlagen/Handlungsanleitung), 7. Juni 2011, mit Anlagenstand abrufbar über BRAVORS. <https://bravors.brandenburg.de/de/verwaltungsvorschriften-220686> (Zugriff am 05.10.2025).

Städte- und Gemeindebund Brandenburg: Informationsseite „Korruptionsprävention“ – Überblick zu Erscheinungsformen und Präventionskonzepten, Potsdam <https://www.stgb-brandenburg.de/themengebiete/planungs-und-bauwesen/korruptionspraevention/> (Zugriff am 05.10.2025).

Stark, Carsten (Hrsg.) (2017): Korruptionsprävention – klassische und ganzheitliche Ansätze, Springer, Wiesbaden.

Transparency International Deutschland (Hrsg.) (2019): Scheinwerfer 82 – Korruptionsprävention in Kommunen, Berlin.



**Prof. Dr. Christian Erdmann**

Professur für Öffentliche Finanzwirtschaft an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, vorher Leiter des Rechnungsprüfungsamts der Landeshauptstadt Potsdam und für Korruptionsprävention zuständig.