



Anna-Katharina Zubrod

# Integrität beginnt vor Ort: Wie Kommunen Korruption wirksam vorbeugen

## Ein Netzwerk stellt sich vor

**Fehlende Transparenz und unklare Verantwortlichkeiten begünstigen Korruption in Kommunen und untergraben das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger. Transparency International Deutschland e. V. stärkt mit einem Netzwerk kommunaler Mitglieder die Integritätskultur vor Ort. Kommunen, die sich zur Korruptionsprävention verpflichten, erfüllen definierte Standards, erneuern regelmäßig ihre Selbstverpflichtung und profitieren vom fachlichen Austausch. Das Netzwerk fördert stetige Weiterentwicklung sowie Transparenz und Rechenschaft in Politik und Verwaltung.**

Wenn in einer Kommune Transparenz fehlt, wenn Entscheidungswege undurchsichtig sind und Verantwortlichkeiten verschwinden, dann leidet nicht nur die Verwaltung, sondern auch das Vertrauen der Menschen, die dort leben. Gerade auf kommunaler Ebene sind Entscheidungen greifbarer als auf Landes- oder Bundesebene: Wer baut hier, an wen werden Dienstleistungsaufträge vergeben, wie wird mit dem An- und Verkauf städtischer Grundstücke verfahren, wie werden Beteiligungen kommunaler Unternehmen gesteuert? In all diesen Bereichen liegt ein großes Risiko, dass Korruption Fuß fasst – und zugleich ein enormes Potenzial zur Prävention.

In Deutschland existieren rund 10.750 Gemeinden (Statista 2025) – eine Zahl, die andeutet, wie kleinteilig und heterogen die kommunale Landschaft ist. Trotz unterschiedlicher Ressourcen, Kompetenzen und Strukturen haben alle Gemeinden die Aufgabe, in ihren Verwaltungen wirksam Korruptionspräventionsmaßnahmen zu implementieren. Vor diesem Hintergrund hat Transparency International Deutschland (kurz: TI-DE) ein Netzwerk korporativer kommunaler Mitglieder aufgebaut, um auf kommunaler Ebene Transparenz und eine Kultur der Integrität zu fördern.

## Transparency International Deutschland

Die zivilgesellschaftliche Organisation Transparency International hat es sich zur Aufgabe gemacht, durch die Initierung und Begleitung von Multi-Stakeholder-Dialogen sowie die Bereitstellung evidenzbasierter Informationen einen substanziellen Beitrag zur Stärkung der Integrität und zur wirksamen Bekämpfung von Korruption zu leisten. Anlass ihrer Gründung war 1993 das Erleben des ehemaligen Weltbankdirektors Peter Eigen, dass Korruption weltweit die Entwicklung, Gerechtigkeit und das Vertrauen in staatliche Institutionen untergräbt. Die von ihm gegründete Organisation ist in nationale Chapter gegliedert. Die deutsche Sek-

tion Transparency International Deutschland e. V. hat ihren Sitz in Berlin. Der Verein arbeitet unabhängig, überparteilich und gemeinnützig.

Als Nichtregierungsorganisation gehen die ehrenamtlichen Vereinsmitglieder – unterstützt von einer kleinen hauptamtlichen Geschäftsstelle – in ihrer Arbeit präventiv, aufklärend und politisch beratend vor. Als „Koalition gegen Korruption“ will Transparency International Regierungen, Unternehmen und die Zivilgesellschaft zusammenbringen, um Korruption nicht als unvermeidliches Übel hinzunehmen, sondern ihr gemeinsam und strukturell entgegenzutreten. Das bedeutet:

- Transparency International analysiert Strukturen, in denen Korruption entstehen kann – etwa in Verwaltung, Politik, Wirtschaft oder öffentlicher Beschaffung.
- Die Organisation entwickelt Empfehlungen und Maßnahmen, um Transparenz, Integrität und Rechenschaftspflicht zu fördern.
- Sie arbeitet mit staatlichen Stellen, Unternehmen und der Zivilgesellschaft zusammen, um gemeinsame Standards gegen Korruption zu schaffen.
- Zudem sensibilisiert sie die Öffentlichkeit durch Kampagnen, Bildungsarbeit und Berichte, wie den Korruptionswahrnehmungsindex (CPI).

## Korporative Mitgliedschaft

Das Ziel von TI-DE ist es, Korruption systematisch vorzuzeigen. Seit 2003 macht die Organisation dafür das Angebot an interessierte Kommunen, die das Thema Korruptionsprävention in ihrer Verwaltung nachhaltig und ernsthaft verfolgen, sich in einem Netzwerk zusammenzuschließen. Die nordrhein-westfälische Stadt Hilden wurde zu Beginn der Jahrtausendwende als erstes korporatives kommunales Mitglied aufgenommen. Einer Aufnahme geht ein stan-



dardisiertes Verfahren voraus, in dem sich TI-DE ein umfassendes Bild von der Antikorruptionsarbeit der Kommune macht.

Eine korporative Mitgliedschaft bei Transparency International Deutschland ist an ein sichtbares und überzeugendes Engagement der Kommune gegen Korruption und die Erfüllung gewisser Mindeststandards gebunden. Dabei sind sowohl die Verwaltung als auch die politischen Gremien der Kommune gefordert. Mitgliedskommunen von TI-DE dulden keine korruptiven Praktiken durch Beschäftigte, Führungskräfte, Gutachter und Unternehmen. Sie besitzen verbindliche Regeln und Instrumente, wie die eindeutige und öffentlich erkennbare Unterstützung der Antikorruptionspolitik durch Rat und Verwaltungsleitung, Vorbildverhalten im Umgang mit Interessenkonflikten, präventive organisatorische und personelle Maßnahmen bei Zuständigkeiten, Befugnissen, Berichtspflichten und der Auswahl von Mitarbeitern, Führungskräften sowie beauftragten Gutachtern und Unternehmen. Das kommunale Antikorruptionsmanagement basiert auf regelmäßigen Risikoanalysen und gewährleistet systematische Kontrollen.

## Aufnahmeprozess

Die korporative Mitgliedschaft bei TI-DE kann durch eine Kommune beantragt werden. Der Aufnahmeentscheidung des Vorstands geht ein sorgfältiges, nicht selten mehrmonatiges Verfahren zwischen Vertretern der Kommunen und von Transparency International Deutschland voraus. Dabei erhält TI-DE die Gelegenheit, das Korruptionspräventionskonzept der Kommune kennenzulernen, die vereinsseitig geforderte Selbstverpflichtungserklärung für kommunale Mitglieder zu erläutern und beides miteinander abzugleichen (vgl. Kasten zu „Anforderungen an die kommunale Mitgliedschaft“).

Ein im Aufnahmeverfahren eingesetzter Leitfaden wird spezifisch auf die Gegebenheiten der jeweiligen Kommune zugeschnitten. Dabei finden aktuelle Entwicklungen, besondere Risikokonstellationen, kommunalpolitische Diskussionen sowie die individuelle Verwaltungskultur Berücksichtigung. Ziel ist nicht eine formale Checkliste, sondern das nachvollziehbare und glaubwürdige Aufzeigen eines kontinuierlichen Engagements im Sinne einer prozessorientierten Weiterentwicklung. Entscheidend ist die überzeugende Darstellung, dass das Verständnis von Korruptionsprävention über punktuelle Maßnahmen oder individuellen guten Willen hinausgeht und institutionell verankert in den Verwaltungsalltag integriert ist.

In diesem Zusammenhang kann es vorkommen, dass bestehende Schwächen der Kommune in bestimmten Bereichen durch besonders wirkungsvolle Ansätze und Maßnahmen in anderen Feldern ausgeglichen werden. Nach

## Anforderungen an die kommunale Mitgliedschaft

Kommunen, die sich der Bekämpfung von Korruption besonders verpflichten wollen, können korporatives Mitglied bei Transparency International Deutschland (TI-DE) werden. Wichtiger Bestandteil ist die Abgabe einer Selbstverpflichtungserklärung.

Voraussetzungen für die Mitgliedschaft:

- breiter Wille von Verwaltung und Politik zur Beantragung der Mitgliedschaft bei Transparency International Deutschland e. V. (Ratsbeschluss)
- Mindeststandards der Korruptionsprävention im Sinne implementierter Maßnahmen, organisatorischer Vorkehrungen und Verfahren zur Korruptionsprävention in der Verwaltung und in ihren politischen Gremien, u. a.:
  - regelmäßige Schulungsmaßnahmen
  - regelmäßige Mitarbeitergespräche mit besonderem Hinweis auf Korruptionsprävention
  - Vorhandensein verbindlicher Verhaltensnormen (u. a. Dienst- bzw. Geschäftsanweisungen)
  - internes Meldesystem bzw. Hinweisgeberkanäle
  - Berichte des Antikorruptionsbeauftragten aus den Vorjahren.
- öffentliche (Online-)Verfügbarkeit von Rechtsgrundlagen und Satzungen
- Maßnahmen zum transparenten Vergabewesen, etwa eine zentrale Vergabestelle
- Kodizes für politisch Verantwortliche, Offenlegung möglicher Interessenkonflikte, Regelungen über die Angemessenheit der Aufwandsentschädigungen aus einer Tätigkeit als Vertreter der Gemeinde in wirtschaftlichen Unternehmen
- Public-Corporate-Governance-Kodex für kommunale Unternehmen und Beteiligungen, einschließlich Regelungen zur unzulässigen Vorteilsannahme
- Wille und Bereitschaft, Erfahrungen mit anderen Kommunen und mit TI-DE auszutauschen
- Erneuerung der Selbstverpflichtung alle drei Jahre.

Der Aufnahmeprozess umfasst u. a. Präsenzgespräche in der Kommune, ergänzt durch dokumentenbasierte Überprüfung bestehender Präventionsmaßnahmen. Der Vorstand von TI-DE entscheidet letztlich über die Aufnahme jeder Kommune. Jede Mitgliedskommune zahlt einen Jahresbeitrag, dessen Höhe gestaffelt nach Einwohnergröße zwischen 750,- und 1.500,- Euro liegt.

Interessierte Kommunen sind herzlich eingeladen, sich an die Geschäftsstelle von TI-DE unter [www.transparency.de](http://www.transparency.de) zu wenden.

erfolgreicher Aufnahme muss die Selbstverpflichtung seitens der Kommune alle drei Jahre erneuert werden, wodurch sichergestellt werden soll, dass das Engagement gegen Korruption nicht nur symbolisch, sondern dauerhaft aktiv bleibt. Selbstverständlich lassen sich selbst durch umfassende interne Kontrollen, transparente Verantwortlichkeiten und Richtlinien kriminelle Energie und individuelle Korruptionstaten in keiner Kommune ausschließen. Deshalb sind bei einem akuten Korruptionsvorfall Meldepflichten gegenüber TI-DE vorgesehen. Dies fördert Rechenschaft, Transparenz und die Zusicherung, dass weiterhin an der Prävention systematischen Fehlverhaltens gearbeitet wird.



## Angebote für kommunale Mitglieder

Gegenwärtig sind 13 deutsche Kommunen unterschiedlicher Größe und regionaler Verortung als korporative kommunale Mitglieder von Transparency International Deutschland aktiv. Dazu zählt die größte Stadtverwaltung Deutschlands, die Landeshauptstadt München, ebenso wie die kleine brandenburgische Gemeinde Birkenwerder und der Landkreis Recklinghausen. Die Mitgliedskommunen agieren als Leuchttürme und Impulsgeber. Sie erhalten als Mitglied im Netzwerk von TI-DE regelmäßigen Zugang zu aktuellen Informationen, wie Gerichtsurteile, Forschungsergebnisse und Hinweise auf gesetzliche Entwicklungen im Bereich Korruption und Transparenz.

Alle Mitgliedskommunen treffen sich einmal pro Jahr zu einer zweitägigen Fachveranstaltung, um sich über aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen der Korruptionsprävention und des kommunalen Compliance-Managements mit Expertinnen und Experten in einem vertraulichen Rahmen auszutauschen. Daneben stehen den Kommunen alle Regional- und Arbeitsgruppen von TI-DE als Dialogplattform und Informationsquelle zur Verfügung. Deren Themenspektrum reicht von Hinweisgeberschutz, strategischer Korruption, Klimaschutz und Umwelt, über Transparenz in Politik, Medien, Wirtschaft, Finanz-, Gesundheits- und Vergabewesen bis hin zu digitalen Arbeitsfeldern, wie Digitalisierung und Open Data.

Gemeinsam mit weiteren TI-DE-Mitgliedern, wie Unternehmen verschiedenster Größe, begehen die Mitgliedskommunen jährlich den von den Vereinten Nationen ins Leben gerufenen Internationalen Antikorruptionstag am 9. Dezember. Sie sensibilisieren ihre Beschäftigten für Korruptionsrisiken und schärfen ihr Bewusstsein für Fallstricke im Verwaltungsaltag, den häufig schlechenden Beginn und die strafrechtlich fatalen Folgen von Vorteilsannahme und Bestechlichkeit. Die korporativen Mitglieder beteiligen sich an Dialogformaten, wie öffentlichen Diskussionsveranstaltungen, beispielsweise zur Frage, inwiefern sich Erkenntnisse aus der Unternehmensethik und dem betrieblichen Compliance-Management auf Strategien und Maßnahmen zur Korruptionsprävention im öffentlichen Dienst übertragen lassen.

## Mehrwert der Mitgliedschaft

Durch Jahrestreffen, gemeinsame Veranstaltungen und kontinuierlichen vertrauensvollen, auch bilateralen Austausch lernen Kommunen voneinander. Welche Vorgehensweisen haben sich bewährt, was sind Stolpersteine (etwa hinsichtlich Ressourcen oder politischer Rückendeckung), und welche Fehler lassen sich vermeiden, die andernorts gemacht wurden? Themen, wie Hinweisgeberschutz, Open Data oder die Durchführung von Risikoanalysen, werden so nicht nur theoretisch diskutiert, sondern mit konkreten Beispielen versehen. Die Heterogenität der Mitgliedskommunen



Abb. 1: Jahrestreffen der kommunalen Mitglieder von Transparency International Deutschland im Mai 2023 im Alten Rathaus in Bonn, unter der Veranstaltungsleitung von Ulrike Löhr und Alexandra Herzog, mit Begrüßung durch die damalige Bonner Oberbürgermeisterin Katja Dörner (Quelle: Stadt Bonn)



nen ist dabei von Vorteil: Praktiken, die in großen Verwaltungen entwickelt wurden, beispielsweise im kommunalen Beteiligungsmanagement, können auch für Kommunen mit weniger Personal und geringeren Haushaltsmitteln adaptierbar sein. Kleinere Gemeinden zeigen wiederum, wie mit limitierten Ressourcen pragmatische Erfolge erzielt werden können.

## Aktuelle Themen

Viele Mitgliedskommunen haben bereits vor Verabschaffung des Hinweisgeberschutzgesetzes interne Meldestellen eingerichtet und betreiben verschiedene Meldekanäle, über die Fehlverhalten und Missstände gemeldet werden können – häufig auch anonym. Im Kreis der Mitgliedskommunen werden Erfahrungen im Umgang mit hinweisgebenden Personen und Erkenntnisse aus der internen Untersuchung von Verdachtsfällen geteilt sowie Optimierungsmöglichkeiten der Meldesysteme beleuchtet. Jüngst erörtert wurde im Kontext des Verfahrens gegen den ehemaligen Oberbürgermeister von Potsdam der Umgang mit Freikarten und Veranstaltungseinladungen an Wahlbeamte und Beschäftigte der Verwaltung. Um Transparenz zu gewährleisten und persönliche Vorteile möglichst auszuschließen, empfiehlt Transparency International Deutschland politischen Repräsentanten u. a. Einladungen nur über die offizielle Dienstadresse zu empfangen, in repräsentativer Funktion teilzunehmen und den dienstlichen Nutzen in den Vordergrund zu stellen, keine Freikarten anzufordern, keine Freikarten für Begleitpersonen in Anspruch zu nehmen und über die Teilnahme verwaltungsinterne Transparenz zu schaffen. Zurückhaltung ist bei wiederholten, insbesondere höherwertigen Einladungen walten zu lassen. Es wurde deutlich, dass je nach regionaler Brauchtumspflege und Ausgestaltung der Kultur- und Sportlandschaft die Einhaltung dieser Vorgaben Kommunalvertreterinnen und -vertreter vor größere Herausforderungen stellt. Vor diesem Hintergrund wird Transparency International Deutschland auch dieses Themenfeld weiter begleiten und mit den kommunalen Mitgliedern im Austausch bleiben.

Wer öffentlich Mitglied in einem Netzwerk ist, signalisiert schließlich nicht nur nach außen, sondern zeigt zugleich nach innen, dass Integrität ein Dauerauftrag ist. Der Vorteil: Nicht jede Kommune muss das Rad neu erfinden; bewährte Vorlagen und Erfahrungsberichte aus dem Netzwerk beschleunigen die Implementierung neuer Maßnahmen und die Aktualisierung bestehender Anweisungen.

## Fazit

Die korporativen kommunalen Mitglieder von Transparency International Deutschland zeigen: Erfolgreiche Korruptionspräventionsarbeit bedeutet, Strukturen zu etablieren, die korruptives Verhalten systematisch erschweren, Transparenz zu fördern, Verantwortlichkeiten klar zu regeln sowie Bürgerinnen und Bürger nicht zuletzt durch die Bereitstellung von Informationen einzubinden. Dafür braucht es Ressourcen für die Umsetzung und politische Unterstützung. Und der Weg lohnt sich: Jeder Schritt – von der Einrichtung eines Meldesystems über öffentliche Vergabeverfahren bis zur Offenlegung kommunaler Regelwerke – ist ein Stück mehr Sicherheit, dass öffentliche Macht im Dienst aller statt im Schatten Einzelner wirkt.

Eine integre Kommunalverwaltung ist essenziell für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in Politik und Verwaltung, für Fairness und für eine zuverlässige öffentliche Daseinsvorsorge. Integrität beginnt im Kleinen – und wenn Kommunen Prävention ernst nehmen und transparent arbeiten, dann profitieren alle: die Verwaltung, die Politik und vor allem die Menschen, die vor Ort leben.



**Anna-Katharina Zubrod**

Compliance-Beauftragte in einer baden-württembergischen Großstadt und seit 2022 ehrenamtliches Mitglied im Vorstand von Transparency International Deutschland e. V.

## Quellen:

Statista (2025): Anzahl der Gemeinden in Deutschland nach Gemeindegrößenklassen am 31.12.2023. Verfügbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1254/umfrage/anzahl-der-gemeinden-in-deutschland-nach-gemeindegroessenklassen>. Zuletzt abgerufen am: 17.10.2025.