

Instrumente und Maßnahmen der Korruptionsprävention und -bekämpfung

Uwe Dolata



Die Schädigung internationaler und deutscher Unternehmen sowie der öffentlichen Verwaltungen durch verschiedene Formen von Korruption ruft seit Jahren eine ungebrochene Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit hervor. Korruption ist ein erhebliches Problem für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Die durch Korruption verursachten materiellen und immateriellen Schäden sind beträchtlich. Korruption führt bei der öffentlichen Hand und bei Wirtschaftsunternehmen zu hohen finanziellen Schäden und kann die Funktionstüchtigkeit von Staat und Wirtschaft beeinträchtigen. Eine konsequente Überwachung der erfolgreichen Umsetzung vorgeschriebener Compliance-Richtlinien ist zwingend notwendig.

Compliance

Definition: *In kommunalen Verwaltungen sowie in Unternehmen ist Compliance die Sicherstellung und Überwachung der Einhaltung von gesetzlichen Vorgaben ebenso wie die Selbstverpflichtung, eigene Regeln einzuhalten. Durch sie soll der Missbrauch von vertraulichen Daten und daraus folgende mögliche Schadensersatzklagen ebenso wie ein Imageschaden des Unternehmens abgewehrt werden.*

Die meisten Großunternehmen haben heute eigene Abteilungen und Compliance Manager, die die Einhaltung aller Vorgaben überwachen. In öffentlichen Verwaltungen steht die Bekämpfung von Korruption ebenfalls ganz oben auf der Agenda. Dass Konzerne und die öffentliche Hand solche Selbstverpflichtungen zwar eingegangen sind, sie aber zum Teil nicht eingehalten haben, zeigen vergangene und aktuelle Korruptionsaffären in der Wirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung. Eine wirksame Eindämmung von Korruption setzt Klarheit darüber voraus, was genau unter Korruption zu verstehen ist.

Korruption

Definition: *Gemäß kriminologischer Definition ist Korruption der Missbrauch eines öffentlichen Amtes, einer Funktion in der Wirtschaft oder eines politischen Mandats zugunsten eines anderen, auf dessen Veranlassung oder Eigeninitiative, zur Erlangung eines Vorteils für sich oder einen Dritten, mit Eintritt oder in Erwartung des Eintritts eines Schadens oder Nachteils für die Allgemeinheit (in amtlicher oder politischer Funktion) oder für ein Unternehmen (betreffend Täter als Funktionsträger in der Wirtschaft).*

Kennzeichnend für Korruption ist demnach die Annahme oder Gewährung eines Vorteils. Ein Vorteil kann sich auf Geld, Geldwerte, Sachwerte, immaterielle Vorteile oder auf das Unterlassen einer Handlung beziehen. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht schafft Korruption einen illegalen Markt im Sinne eines Tausches. Korruption in der Wirtschaft bezieht sich demnach auf die Korruption staatlicher Amtsträger durch

die Wirtschaft oder die Korruption von Unternehmen durch Unternehmen. Der Begriff der Korruption findet im deutschen Strafrecht keine Erwähnung. Im Rahmen der strafrechtlichen Behandlung fallen unter das Phänomen Korruption Amtsdelikte (§§ 331 ff. Strafgesetzbuch), im Zentrum Vorteilsannahme, Bestechlichkeit, Vorteilsgewährung und Bestechung – die zwei Zwillingspaare als Klassiker – Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§§ 299, 300 StGB) sowie die Wählerbestechung (§ 108b StGB) und Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB), wobei Wählerbestechung und Abgeordnetenbestechung in der Praxis von geringer Bedeutung sind. Im internationalen Rechtsverkehr regeln zudem das Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG) und das EU-Bestechungsgesetz (EUBestG) die Gleichstellung von ausländischen mit inländischen Amtsträgerinnen/Amtsträgern bei Bestechungshandlungen.

Korruptionsprävention

Maßnahmen, um einen Sensibilisierungsprozess zu beginnen sind:

- Aufklärungsveranstaltungen zum Thema Korruption und Kontrolle;
- Ergänzung der Aus- und Fortbildungsinhalte zur Ethik und zum dienstlichen Verhalten;
- Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Transparenz des Verwaltungshandelns;
- Stärkung der Vorbildfunktion der Führungskräfte;
- Ausgabe von Ethikregeln, wie einem Ehrenkodex (Code of Conduct);
- Konkrete Maßnahmen der Prävention über sämtliche Hierarchieebenen hinweg.

Ziel ist die Anregung zur Selbstkritik und zur Selbstkontrolle aller am Prozess beteiligter Personen und die Aufgabe von nicht zustehenden Freiräumen.

Handlungsansätze und Instrumentarien

Eine transparente Organisation verlangt zuvorderst die Einhaltung organisatorischer Grundprinzipien. Einige werden im Folgenden vorgestellt:

Das Vier-Augen-Prinzip – es ist als Gegenkontrolle zu verstehen. Bevor eine Entscheidung endgültig getroffen wird, bzw. eine Tätigkeit abschließend durchgeführt wird, muss diese zunächst von einer unabhängigen Person überprüft und gegengezeichnet werden. Ziel ist, die Reduzierung von Fehlern und Missbrauch der eigenen Stellung und Zuständigkeit. Die Gegenkontrolle trägt zur Transparenz in allen Unternehmensbereichen bei.

Funktionstrennung – diese besagt, dass eine Trennung zwischen den Prozessen der Auftragserfüllung und der Auftragsüberwachung stattfindet. Kontrolle kann nur dann sinnvoll ausgeübt werden, wenn kein Einbezug in den eigentlichen Prozess gegeben ist. Ziel ist, dass durch die Trennung Distanz und Objektivität gewahrt wird.

Das Need-to-know-Prinzip – es bedeutet, dass Mitarbeitern nur Informationen zur Verfügung gestellt werden sollten, die sie zur Erledigung der täglichen Arbeit benötigen. Detaillierte Stellenbeschreibungen etwa sind eine Grundvoraussetzung für die Umsetzung dieses Prinzips, da die Vergaberechte häufig anhand der Stellenbeschreibungen festgelegt werden. Ziel der Maßnahme ist, korrupte Handlungen zu reduzieren.

Personalrotation – diese besagt, dass Mitarbeiter in verschiedenen Arbeitsbereichen während ihrer Beschäftigungsdauer arbeiten. Dabei ist die Zuständigkeits- und die Personalrotation zu unterscheiden. Bei der Personalrotation wird das Aufgabengebiet und bei der Zuständigkeitsrotation werden die Zuständigkeiten getauscht. Die Aufdeckungswahrscheinlichkeit steigt, wenn der Aufgabenbereich von einem anderen Mitarbeiter betreut wird.

Die Personalentwicklung ist ein weiteres Ziel. Im internen *Audit* prüft eine Organisation ihr eigenes System, die Verfahrensanweisungen und die Durchführung, um festzustellen, ob die Tätigkeiten und damit zusammenhängende Ergebnisse den geplanten Anforderungen entsprechen. In Bezug auf Korruptionsprävention bedeutet dies, zu prüfen, ob die Maßnahmen zur Verhinderung von Korruption richtig umgesetzt werden

und, welche Ergebnisse sie hervorbringen. Das Ziel ist die Kontrolle der ordnungsgemäßen Durchführung und die Prüfung der Ergebnisse.

Die Implementierung einer Anlaufstelle für Mitarbeiter und Öffentlichkeit in Form eines **Anti-Korruptionsbeauftragten** scheint zwingend notwendig. Der Beauftragte soll es den Mitarbeitern ermöglichen, Fälle von Korruption zu melden. Dieser arbeitet meist selbstständig als Inhaber einer Stabsfunktion und ermöglicht es, auch anonym Mitteilungen zu machen, ohne Nachteile der eigenen Person befürchten zu müssen. Der Beauftragte arbeitet als Kommunikationsmittler zwischen Hinweisgebern und Strafverfolgungsbehörden.

Der Begriff "**Whistleblowing**" bedeutet "Hinweisgeber". Whistleblowing bedeutet, dass Beschäftigte sich aus uneigennütigen Motiven gegen in ihrem Arbeitsumfeld beobachtete Fälle von Korruption oder ungesetzlichen, unlauteren oder ethisch zweifelhaften Praktiken wenden und Hinweise geben.

Ein Ehrenkodex ist ein Regelwerk zur Korruptionsbekämpfung und beschäftigt sich inhaltlich mit allgemeingültigen Werten und Normen innerhalb einer Organisation, die das Handeln der Menschen leiten sollen. Die Formulierung des Ehrenkodex und die visuelle Darstellung soll eine Brücke zwischen den moralischen Ansprüchen der Organisation und dem Tagesgeschäft bauen. Für die Gestaltung eines Ehrenkodexes ist die direkte und plakative Ansprache der Mitarbeiter und Führungskräfte ebenso wichtig wie die informelle Übermittlung von Lösungsansätzen zur Korruptionsprävention.

Im Gegensatz zum Ehrenkodex sind **Verhaltensrichtlinien** ein Katalog aus Anweisungen beziehungsweise Regeln mit Geboten und Verboten, die schriftlich fixiert vorgegeben werden und die für die Mitarbeiter arbeitsrechtlich verbindlich sind. Ein Verhaltenskodex besteht in der Regel aus *vier Teilen*. Der *Präambel*, dem *Pflichtenkatalog*, den *Sanktionen* und der schriftlichen *Einverständniserklärung* des Mitarbeiters mit diesen Regeln. Um die Wahrnehmung für solche Delikte zu schärfen, werden die häufigsten rechtswidrigen Tätigkeiten aufgelistet.

Das Anbieten und Gewähren von Vorteilen schadet im Allgemeinen. Daher müssen z.B. Werbegeschenke, die nicht im Zusammenhang mit einer konkreten Werbeaktion stehen, gemeldet und vorab genehmigt werden. Die Grenzen von Bewirtungen müssen eindeutig geregelt sein. Kein Mitarbeiter darf seine dienstliche Stellung dazu nutzen, Vorteile zu fordern oder anzunehmen. Die Annahme von Geschenken sollte explizit geregelt und definiert werden. *Geschenke* sind Zuwendungen jeglicher Art. Von Sachwerten über Zuwendungen bis hin zu Rabatten oder Gefälligkeiten. Einladungen dürfen nur angenommen werden, wenn sie das normale Geschäftsgebaren nicht überschreiten und im Umfang angemessen sind. Spenden müssen transparent sein, d.h. der Spender und der Empfänger müssen bekannt sein. Das *Sponsoring* ist ebenfalls problematisch, da in der Praxis häufig nicht zwischen Spende (einseitige Zuwendung) und Sponsoring (Leistung und Gegenleistung) unterschieden wird. Des Weiteren ist Sorge zu tragen, dass der Mitarbeiter nicht in einen Interessenskonflikt gerät. Private und geschäftliche Interessen sind von Beginn an klar zu trennen. Die Sanktionen, die im Vorfeld festgelegt wurden, sind mit der Absicht verabschiedet, diese im Zweifel durchzuführen. Dabei sind arbeitsrechtliche, zivilrechtliche und strafrechtliche Folgen möglich.

Korruptionsbekämpfung

Repression ist bekanntlich auch Prävention, das gilt auch für die Korruptionsbekämpfung. Das Strafrecht als schärfstes Schwert gegen die Korruption ist den Nationalstaaten vorbehalten. Mit dem Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind (Amtsblatt Nr. C 195/1997), in Kraft seit 30. Juni 2005, verpflichten sich die Mitgliedstaaten der EU, Bestechlichkeit und Bestechung als Straftatbestände einzuführen. Die Mitgliedstaaten müssen dafür Sorge tragen, dass Bestechung und Bestechlichkeit gleichermaßen in Bezug der Tat zum eigenen Hoheitsgebiet besteht oder wenn es sich um eigene Staatsangehörige handelt. Eingeschlossen sind auch Minister der Regierung, Vertreter der parlamentarischen Versammlungen, oberste Richter und Mitglieder des Rechnungshofes ebenso wie Mitglieder der EU-Institutionen. Die Verankerung nationaler Strafrechtsnormen ist ein zentrales Kernelement von Korruptionsbekämpfung. Das Übereinkommen

sieht auch eine gewisse strafrechtliche Verantwortlichkeit für Bestechungen durch Unternehmensleiter, respektive Entscheidungsträger, vor. Eine umfassendere Ausweitung auf die Privatwirtschaft erfolgte aber erst durch den Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Rates zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor. Dieser weitete die Verantwortlichkeit auch auf juristische Personen aus. Er ist in seinen Zielen verbindlich, überlässt aber in seiner konkreten Umsetzung Spielraum. Internationale Vereinbarungen und Kontrollmechanismen können dabei entscheidende Impulse setzen. Wir müssen sie aber auch gesamtgesellschaftlich weiterhin einfordern und ausreichend Ressourcen, insbesondere qualitativ ausgebildete Ermittler, zur Verfügung stellen.

Uwe Dolata

Uwe Dolata ist als Kriminalhauptkommissar im Bereich Wirtschaftskriminalität in Würzburg und als Lehrbeauftragter für Compliance an der Hochschule für angewandte Wissenschaften Würzburg tätig.

© Europäische Akademie Berlin e.V., August 2016
Der Artikel gibt die Auffassung des Autors wieder.

Kontakt

Europäische Akademie Berlin e.V.
Bismarckallee 46/48
14193 Berlin
+49 30 8959510
eab@eab-berlin.eu
www.eab-berlin.eu