

Hinweisgebersysteme: Ombudspersonen im Profil

Dr. Stefanie Lejeune

Die Bestellung einer externen Ombudsperson zur Korruptionsprävention ist eine organisatorische Maßnahme, die für Behörden und Unternehmen gleichermaßen an Bedeutung gewinnt. Hinweisgebern in und außerhalb der Behörde soll die Möglichkeit gegeben werden, einer Ombudsperson diskret und effektiv ihr Wissen über Rechtsverstöße mitzuteilen.

So werden Korruptionsstraftaten schnell und wirksam aufgedeckt und sanktioniert. Auf das Wissen der Hinweisgeber sind Strafverfolgungsorgane und die betroffenen Behörden gleichermaßen angewiesen, denn die Täter von Korruptionsdelikten sind sehr geschickt im Verschleiern, Vertuschen und Täuschen ihrer Opfer und richten weltweit Milliarden Schäden für die öffentliche Hand an.



Die Ombudsperson

Der Ombudsmann kann in Europa/Schweden auf eine über 200-jährige Tradition zurückblicken. Mit ihm sollte den Bürgern für den Einzelfall im Verhältnis zum Staat ein unabhängiger Fürsprecher zur Seite stehen. Er ist in Europa als sog. Europäischer Bürgerbeauftragter mit Auskunfts- und Fragerechten gegenüber den staatlichen Organen ausgestattet und soll staatlich korrektes Handeln im Interesse des betroffenen Bürgers einfordern können, wenn dieser glaubt, sich gegen die Übermacht des Staates nicht mehr angemessen verteidigen zu können. Der Gedanke einer Rechtsbefriedung durch Verteidigung steht dabei im Vordergrund.

Die hier vorgestellte Ombudsperson (Ombudsmann und Ombudsfrau) zur Korruptionsprävention ist demgegenüber eine solche sui generis: Sie vermittelt nicht zwischen den rechtlichen Interessen von Behörde als Auftraggeber und Hinweisgeber, sondern ist eine „Botin der besonderen Art“, indem sie korruptionsrelevante Hinweise entgegennimmt, auswertet und ein behördeninternes Ermittlungsverfahren anstoßen kann. Sie dient den Interessen ihres Auftraggebers und der Rechtsordnung insgesamt. Wie die Ombudsperson zur Korruptionsprävention arbeitet und welche Rahmenbedingungen erfüllt sein müssen, erfahren Sie hier.

Die Funktionsweise von Hinweisgebersystemen

Hinweisgebersysteme sind als Informationsweitergabesysteme ein wesentlicher Bestandteil eines Korruptionspräventionssystems. Sie werden potenziellen Hinweisgebern zur Verfügung gestellt, um ihre Kenntnisse über mögliche Normverstöße, insbesondere korruptionsrelevante Vorkommnisse, in Behörden, an Kontroll-, Aufsichts- oder Vertrauenspersonen weitergeben zu können. Das Sammeln von Informationen auf diesem Wege ist wichtig, da Korruptionsdelikte sog. „opferlose Delikte“ sind. Das bedeutet, Geber und Nehmer, etwa auf Seiten von Auftraggeber und Auftragnehmer, wirken so einvernehmlich zu Lasten des

Opfers zusammen - z.B. der Dienstherr - welches lange Zeit nicht bemerkt, dass es Opfer ist, indem es etwa für eine Leistung zu viel gezahlt hat.

Mit Hinweisgebersystemen, insbesondere solchen, die eine anonyme Informationsweitergabe gestatten, erwarten Behörden deshalb mehr „Licht ins Dunkel“ bringen zu können. So soll Personen, die etwas von den korruptionsrelevanten Geschäften mitbekommen, die Möglichkeit gegeben werden, einer vertraulichen Stelle darüber zu berichten ohne dass sie selbst - vermeintliche - Nachteile befürchten müssen.

Personalisierte und elektronische Hinweisgebersysteme

Die Bestellung einer externen Ombudsperson zur Korruptionsprävention ist eine Variante des sog. personalisierten Hinweisgebersystems. Dabei kann der Hinweisgeber erkennen, welcher natürlichen Person er wie seine Informationen gibt und ob er für die den Hinweis entgegennehmende Person identifizierbar sein möchte oder nicht. Eine andere Variante eines personalisierten Hinweisgebersystems ist die behördeninterne Ansprechperson bzw. der Antikorruptionsbeauftragte, die/der ebenfalls Hinweise auf regel- oder rechtswidrige Vorgänge in der Behörde entgegennehmen kann. Darüber hinaus hat die behördeninterne Ansprechperson meistens noch Berichts-, Prüfungs-, Organisations- und Schulungsaufgaben wahrzunehmen. Häufig haben Behörden sowohl eine interne Ansprechperson als auch eine externe Ombudsperson bestellt, da sich beide sinnvoll ergänzen können.

Bei dem sog. elektronischen Hinweisgebersystem werden eingehende Hinweise mittels elektronischer Hilfsmittel erfasst, um sie anschließend hinsichtlich ihrer Relevanz und Stichhaltigkeit auswerten zu können. Die Bandbreite an Angeboten reicht hier von telefonischen Hotlines über Voicemail-Systeme bis hin zu webbasierten Meldesystemen. Der Vorteil elektronischer Systeme wird in ihrer orts- und zeitunabhängigen Einsetzbarkeit gesehen. Als Nachteil wird gewertet, dass sie wegen einer niedrigen Hemmschwelle und der Möglichkeit unerkannt zu bleiben, zu falschen Anschuldigungen verführen können.

Die Arbeitsweise einer Ombudsperson

Ombudspersonen zur Korruptionsprävention nehmen die ihnen gegebenen Informationen nicht nur entgegen, sondern prüfen diese auf ihre Glaubhaftigkeit. Sie bewerten diese in rechtlicher, als auch tatsächlicher Hinsicht und dokumentieren die erlangten Hinweise umfänglich. Informationen ohne Korruptionsrelevanz werden herausgefiltert. Korruptionsrelevante Hinweise werden mit einer Empfehlung zum weiteren Verfahren an die Kontaktperson in der Behörde weitergeleitet. Hat die Behörde in dem internen Ermittlungsverfahren noch Fragen an den Hinweisgeber, läuft die gesamte Kommunikation über die Ombudsperson. Insofern hat die Ombudsperson eine Filter-, Vermittlungs- und Unterstützungsfunktion.

Zur Kontaktaufnahme sollte die Ombudsperson mehrere Kommunikationswege parallel anbieten: den brieflichen, telefonischen, persönlichen Kontakt oder jenen per E-Mail. Die persönliche Erreichbarkeit der Ombudsperson während der üblichen Bürozeiten sollte dabei ebenso selbstverständlich sein, wie eine Abwesenheitsvertretung während Urlaub oder Krankheit.

Beim Erstkontakt zwischen Hinweisgeber und Ombudsperson steht vor allem die Frage im Raum, ob der Hinweisgeber seinen Hinweis vertraulich behandelt wissen möchte, also gegenüber der Behörde anonym bleiben möchte, oder nicht. Zwar kann die Behörde auch mit einer behördeninternen Ansprechperson potentiellen Hinweisgebern Anonymitätsschutz zusichern, dieser entfällt aber dann, wenn es zu einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren kommt. Spätestens dann muss die Identität des Hinweisgebers offengelegt werden. Demgegenüber sollen Hinweisgeber - auch bei staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahren - in ihrer Anonymität geschützt sein, wenn Rechtsanwälte als Ombudspersonen die Hinweise entgegengenommen haben. Ob diese berufsständische Verschwiegenheitspflicht sich als Zeugnisverweigerungsrecht gem. § 53 Abs. 1 Nr. 3 StPO in einem solchen Ermittlungsverfahren bezüglich der Identität des Hinweisge-

bers tatsächlich fortsetzen würde, ist bislang noch nicht durch die Rechtsprechung entschieden. Die Rechtsanwälte als Ombudspersonen gehen davon mehrheitlich aus.

Während ihres Kontaktes mit dem Hinweisgeber darf die Ombudsperson nicht die möglichen Folgen ihres Handelns aus den Augen verlieren: Theoretisch kann der Hinweis ein behördeninternes Ermittlungsverfahren in Gang setzen, mit dem Risiko, dass andere Personen in den Fokus dieser Ermittlungen geraten und der Hinweisgeber mit Repressionen rechnen muss. Auch wenn das Ermittlungsverfahren intern diskret und zügig durchgeführt wird, so kann nicht ausgeschlossen werden, dass ungerechtfertigte Beschuldigungen das Ansehen einzelner Personen gefährden. Insoweit nimmt die Ombudsperson nicht nur Hinweise und damit verbundene Informationen entgegen, sondern hat eine Verantwortung gegenüber dem Auftraggeber und dem Hinweisgeber. Die Ombudsperson ist Anwalt der Behörde, nicht des Hinweisgebers, und darf diesen deshalb rechtlich nicht beraten. Gleichwohl muss der Hinweisgeber auf Risiken aufmerksam gemacht werden, wenn die Ombudsperson diese erkennt.

Die Ombudsperson kann in das weitere, behördeninterne Ermittlungsverfahren eingebunden werden, muss es aber nicht. Zur Wahrung ihrer Unabhängigkeit und um das Vertrauen potenzieller Hinweisgeber in die Institution der Ombudsperson nicht zu gefährden, sollte die Ombudsperson die Behörde nicht in anderen Rechtsfällen beraten oder gegenüber (Ermittlungs-)Behörden vertreten.

Anforderungsprofil einer Ombudsperson

Die Rechtskenntnisse der Ombudsperson zur rechtlichen Bewertung der mitgeteilten Sachverhalte sollten sich auf das Strafrecht, mindestens auf die für Korruptions- und deren Begleitdelikte einschlägigen Strafvorschriften (§§ 298f., 331ff., 263, 266 StGB), die dazugehörige Rechtsprechung, auf wesentliche Vorschriften des Beamten-, Haushalts- und Vergabe- und Verwaltungsrechts erstrecken. Ist die Behörde oder sonstige Einrichtung des öffentlichen Rechts für eine bestimmte fachliche Ausrichtung, wie etwa Forschung und Wissenschaft, Außenhandelsbereich, Medien, Umwelt, Verteidigung etc. zuständig, sollten auch Kenntnisse über das für diese Bereiche geltende materielle Recht vorhanden sein.

Ein grundlegendes Verständnis über die Aufbau- und Ablauforganisation der Behörde sowie die sie leitenden Prinzipien, ist ebenso unverzichtbar, wie Erfahrungen mit praktischen Fragen der Korruption und Korruptionsprävention. Eine Ombudsperson muss sich zudem auf die Gesprächsführung verstehen, auf forensische Erfahrungen, etwa der Zeugenvernehmung und Vertrauen gewinnen können.

Die Bestellung einer Ombudsperson

Zwischen der Ombudsperson und der Behörde wird ein Mandatsvertrag, genauer: ein Geschäftsbesorgungsvertrag i.S. von § 675 BGB geschlossen. Dieser regelt den Tätigkeitsumfang der Ombudsperson, sowohl personenbezogen (nur für Beschäftigte oder auch für Externe) als auch themenbezogen (nur bei Korruptionsrelevanz oder jeder Rechtsverstoß). Geregelt werden zudem die konkreten Pflichten der Ombudsperson (Prüfungs-, Mitteilungs-, Dokumentationspflichten, Erreichbarkeit, datenschutzrechtliche Vorkehrungen), die Maßnahmen zur Sicherung der Anonymität des Hinweisgebers sowie die Pflichten der Behörde gegenüber der Ombudsperson, also Bekanntmachung ihrer Existenz gegenüber potenziellen Hinweisgebern und ihre Honorierung.

Literatur

Backes/ Lindemann, Staatlich organisierte Anonymität als Ermittlungsmethode bei Korruptions- und Wirtschaftsdelikten, 2006

Berndt/ Hoppler, Whistleblowing – ein integraler Bestandteil effektiver Corporate Governance, BB 2005, S. 2623ff.

Bernhard J., Rechte und Pflichten externer Ombudspersonen, CCZ 2014, S. 152ff.

Gänßle P., Der Whistleblower im Spannungsfeld zwischen Korruptionsbekämpfung und arbeitsrechtlichen Pflichten, Kritische Justiz 2007, S. 265ff.

Hild E.C., Outsourcing von Compliance-Funktionen: Anwalt als Ombudsmann – Erfahrungen als Ombudsmann der Deutschen Bahn AG, AnwBl 2010, S. 641ff.

Lejeune S., Externe Unterstützung: Ombudspersonen, in: Stark C. (Hrsg.), Korruptionsprävention: Personalwirtschaftliche und organisatorische Instrumente, Springer-Gabler (erscheint Juli 2016)

Orthmann/ Gimnich, Compliance-Praxishandbuch für öffentliche Unternehmen, 2. Aufl. 2013

Sorgatz I., Korruptionsprävention in öffentlichen Institutionen – Vorbeugemaßnahmen und „erste Hilfe“ für Personalverantwortliche, 2012

Dr. Stefanie Lejeune

Dr. Stefanie Lejeune arbeitet als Rechtsanwältin und agiert u.a als Ombudsperson zur Korruptionsprävention bei den Berliner Bezirksämtern Spandau, Reinickendorf, Schöneberg-Tempelhof sowie Steglitz-Zehlendorf

© 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