

Korruptionsprävention und -bekämpfung: Praxiserfahrungen Berlin

Dr. Thorsten Schaub

Effektive und effiziente Korruptionsprävention und -bekämpfung sind insbesondere in öffentlichen Unternehmen und Verwaltungen von besonderer Bedeutung. Dadurch kann nicht nur ein wirtschaftlicher Nachteil abgewendet, sondern auch ein Imageverlust vermieden werden. Im Hinblick auf Korruption steht der öffentliche Bereich im Fokus der Aufmerksamkeit, da einerseits der materielle Schaden zulasten der Steuerzahler geht und andererseits die Funktionsfähigkeit sowie Vertrauenswürdigkeit der Verwaltung die Grundpfeiler des Gemeinwesens sind. Daher ist es zwingend, dass Maßnahmen zur Reduzierung der Korruptionsrisiken getroffen werden.



Korruptionsprävention und -bekämpfung

Mangels gesetzlicher Definition des Begriffes „Korruption“ wird hier die Umschreibung von Transparency International zugrunde gelegt: *Korruption ist der Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil.* Dieses stellt sich dar als eine Missachtung von Verhaltensnormen im weiteren Sinne, also von Gesetzen, Amtspflichten und moralischen Standards, die für die handelnden Personen einen Vorteil bzw. eine Gegenleistung zur Folge hat, die sich negativ für die betroffenen Unternehmen oder Verwaltungen auswirken.

Wirksamer Schutz gegen Korruption setzt voraus, dass sowohl Maßnahmen zur Korruptionsprävention als auch zur Korruptionsbekämpfung ergriffen werden. Insofern sind drei Säulen auszuprägen: Vorbeugen, Aufdecken und Reagieren auf Verstöße. Es hat sich gezeigt, dass erfolgreiche Maßnahmen an den Tatmöglichkeiten ansetzen. Motivation und Rechtfertigungsgründe potenzieller Täter sind in der Regel zu vielschichtig - teilweise auch irrational -, um hieran Maßnahmen anzuknüpfen.

Maßnahmen zur Korruptionsprävention

Die Betrachtung bestehender Korruptionsrisiken innerhalb des Unternehmens bzw. der Verwaltung ist Voraussetzung, um Maßnahmen zur Korruptionsprävention abzuleiten. Hierbei kann in allgemeine, organisatorische Risiken und in konkrete Risiken unterschieden werden. Wesentliche Risiken im Hinblick auf eine angemessene Korruptionsprävention sind:

- a) Mangelndes Bewusstsein innerhalb des Unternehmens bzw. der Verwaltung
- b) Fehlende Ansprechperson bzw. fehlendes Hinweisgebersystem
- c) Fehlende Risikoanalyse (also fehlende Erfassung der konkreten Korruptionsrisiken)
- d) Unzureichende Kontrollen in den Geschäftsprozessen
- e) Unzulässiger Umgang mit bzw. unzulässiges Verhalten als Amtsträger
- f) Fehlende Transparenz bei bestehenden Interessenkonflikten
- g) Fehlende bzw. unzureichende Regelungen zu Spenden und Sponsoring
- h) Fehlende bzw. unzureichende Regelungen zu Geschenken und Belohnungen

Praxisbewährte Maßnahmen, diese Risiken zu reduzieren, werden im Folgenden dargestellt.

Schaffung des notwendigen Bewusstseins

Vor dem Hintergrund, dass das Thema „Korruption“ in der Vergangenheit (und mancherorts bisweilen auch in der Gegenwart) oftmals weniger kritisch betrachtet wurde/wird, bedarf es grundlegender Maßnahmen, um das Bewusstsein innerhalb des Unternehmens bzw. der Verwaltung zu schärfen. Entscheidend für die Glaubwürdigkeit und damit für den Erfolg ist eine klare Positionierung der Unternehmens- oder Verwaltungsleitung gegen jegliche Form von Regelverstößen. Der sogenannte „Tone from the Top“ verdeutlicht den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, dass die Einhaltung der bestehenden Gesetze, Richtlinien, internen Regelungen und Arbeitsanweisungen – insbesondere, aber nicht allein in Bezug auf Korruption – die ausdrückliche Erwartung der Leitung ist. Hilfreich ist es, diese Erwartungshaltung schriftlich und jederzeit nachlesbar in einem Verhaltenskodex niederzulegen.

Während in einem Verhaltenskodex die Grundzüge des erwarteten regelkonformen Verhaltens beschrieben werden, sollte zur Korruptionsprävention und -bekämpfung eine gesonderte Korruptionsrichtlinie die diesbezüglichen Anforderungen zusammenfassen. Teilweise finden sich in den Unternehmen bzw. Verwaltungen bereits einzelne Regelungen, die sich mit Aspekten der Korruptionsprävention und -bekämpfung befassen. Als praktikabel hat sich erwiesen, mit einer Korruptionsrichtlinie die notwendigen Regelungen an einer Stelle zu bündeln und dort ggf. auf bereits bestehende Dokumente zu verweisen.

Um im gesamten Unternehmen bzw. in der Verwaltung ein einheitliches Bewusstsein zu etablieren, gilt es, einerseits juristisch präzise und umfassende Formulierungen zu finden, andererseits aber auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ohne rechtliche Ausbildung anzusprechen. Hier können Berichte beispielsweise auf der Intranet-Seite oder in der Mitarbeiterzeitung unterstützen. Unabdingbar sind Anti-Korruptionsschulungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten, aber auch für sämtliche Führungskräfte, um deren Vorbildfunktion zu stärken.

Ansprechperson und Hinweisgebersystem

Es hat sich gezeigt, dass trotz sorgfältig formulierter Richtlinien im Einzelfall Fragen zum richtigen Verhalten im Hinblick auf Korruptionsrisiken bestehen. Als erster Ansprechpartner (und damit auch als Multiplikator) ist der jeweilige Vorgesetzte anzusehen. Darüber hinaus ist es unerlässlich, einen zentralen Ansprechpartner für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu benennen, um eine einheitliche Beurteilung von Detailfragen sicherzustellen.

An diese Ansprechperson sollten sich auch Hinweisgeber wenden können, die Verdachtsfälle von Korruption melden wollen. Um die Hemmschwelle für mögliche Hinweisgeber weiter herabzusenken, ist es inzwischen üblich, auch eine unternehmensexterne Stelle einzurichten, an die sich Hinweisgeber wenden können, ohne dass ihre persönlichen Daten dem Unternehmen bekannt werden. Hier ist zu entscheiden, ob man einer externen Ombudsperson den Vorzug vor einem Online-System gibt.

Analyse der konkreten Korruptionsrisiken

Regelmäßig sollte eine unternehmensweite Analyse möglicher Korruptionsrisiken durchgeführt werden. Dabei sind folgende Fragen zu stellen und von allen Fachbereichen zu beantworten:

- Welches korruptionsgefährdete Arbeitsgebiet gibt es im jeweiligen Fachbereich?
- Wie schätzt der Fachbereich das Korruptionsrisiko ein?
- Welche Gegenmaßnahmen zur Reduzierung des Risikos sind eingeführt oder geplant?

Auch wenn der Grad der Korruptionsgefährdung in den einzelnen Fachbereichen des Unternehmens bzw. der Verwaltung unterschiedlich ausgeprägt sein dürfte, sollte kein Fachbereich aus der regelmäßigen Abfrage ausgenommen werden. Ziel der Risikoanalyse ist nicht nur die Erfassung der bestehenden korruptionsgefährdeten Sachverhalte, sondern auch die regelmäßige – auch gedankliche – Beschäftigung mit diesem Thema in den Fachbereichen.

Die Risikoanalyse ist im Einzelnen möglichst praktikabel auszugestalten, ohne aber dazu zu verleiten, dass die Fragen durch die Fachbereiche „automatisiert“ beantwortet werden. Hier liegt die Verantwortung bei der zentralen Einheit, die Ergebnisse zusammenzufassen, zu plausibilisieren und auf Widersprüche zu prüfen.

Kontrollen in den Geschäftsprozessen

Wenngleich der betriebliche Alltag Vertrauen in das korrekte Verhalten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter voraussetzt, sind Kontrollen an vielen Stellen sinnvoll und notwendig. Diese dienen dazu festzustellen, ob die realisierten Ergebnisse des jeweiligen Geschäftsprozesses mit dem gesetzten Ziel übereinstimmen.

Mögliche Kontrollmaßnahmen sind:

- Mehr-Augen-Prinzip
- Funktionstrennung
- definierte Freigabegrenzen
- Transparenz und Dokumentation der Geschäftsvorfälle
- Personalrotation

Bei der Einführung von neuen (und auch dem Aufrechterhalten von bestehenden) Kontrollen ist es notwendig, den Kontrollaufwand mit dem angestrebten Kontrollnutzen zu vergleichen und außerdem die von der Kontrolle betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über das Kontrollziel aufzuklären.

Umgang mit Amtsträgern bzw. Verhalten als Amtsträger

Historisch gilt in Deutschland eine besondere Verpflichtung der Amtsträger zu einem lauterem Verhalten bei der Ausübung ihrer Dienstpflicht. Insofern ist es wichtig, auf die diesbezügliche (verschärfte) Rechtslage aufmerksam zu machen. Je nach Rechtsform und Zweck eines öffentlichen Unternehmens gelten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mitunter ebenfalls als Amtsträger. In jedem Fall ist der Umgang mit Amtsträgern entsprechend sensibel zu gestalten, um mögliche Konfliktsituationen (für alle Beteiligte) zu vermeiden.

Interessenkonflikte

Interessenkonflikte, also der Konflikt einer Mitarbeiterin bzw. eines Mitarbeiters, sich zwischen den Interessen des Unternehmens bzw. der Verwaltung und den eigenen Interessen entscheiden zu müssen, sind im Arbeitsalltag nicht immer zu vermeiden. Persönliche Nähe zu Geschäftspartnern, z. B. aus familiären Gründen, entspricht der Lebensrealität und bedeutet nicht bzw. führt nicht automatisch dazu, dass eine dienstliche Entscheidung aus sachfremden Erwägungen getroffen wird. Nicht nur zum Schutz der Organisation, sondern auch zum Schutz der handelnden Person hat es sich bewährt, eine Pflicht zur Offenlegung von Interessenkonflikten festzulegen. Transparenz im Vorfeld von Entscheidungen verhindert spätere Probleme. Ergänzend sollte eine Anzeige- oder Genehmigungspflicht von Nebentätigkeiten bestehen.

Regelungen zu Spenden und Sponsoring

Als „Kerndisziplin“ der Korruptionsprävention und -bekämpfung sind die notwendigen Regelungen zur Annahme und Gewährung von Geschenken und Belohnungen zu sehen.

Folgende Vorgehensweisen haben sich bewährt:

- die Annahme und Gewährung grundsätzlich zu verbieten mit einem klar beschriebenen Genehmigungsprozess zu definierten, zulässigen Ausnahmen,
- den Umfang der von dem grundsätzlichen Verbot erfassten Vorteile möglichst weit zu fassen,
- den Personenkreis der Vorteilsempfänger nicht nur auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu beschränken, sondern auch ihnen nahe stehende Personen zu erfassen,
- das grundsätzliche Verbot für sogenannte Gesten der Höflichkeit zu öffnen, z. B. Getränke im Rahmen einer gemeinsamen Besprechung zu erlauben.

Ziel der Regelungen zu Geschenken und Belohnen sollte es sein, jeglichen Anschein eines korruptiven Verhaltens oder der Beeinflussbarkeit zu vermeiden. Hilfreich ist es jedoch, in engem Rahmen zulässige Ausnahmen und einen diesbezüglichen Genehmigungsprozess festzulegen, um die generelle Akzeptanz zu erhöhen. Andernfalls ist die gewünschte Transparenz für nicht vermeidbare Grenzfälle gefährdet.

Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung

Für den Fall, dass es trotz umfangreich gestalteter Präventionsmaßnahmen und durchgeführter Schulungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu einem Korruptionsverdacht kommt, ist es notwendig, die Verfahrensschritte vorab festzulegen, um zügig handeln zu können. Dabei ist auch zu benennen, welche Fachabteilungen (z. B. Personalabteilung, Rechtsabteilung) und welche Leitungsorgane einzubeziehen sind.

In einem konkreten Verdachtsfall sind folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Die gemeldeten Anhaltspunkte sind unter Beachtung der Unschuldsvermutung zu bewerten.

- Der vorher festgelegte Ablauf ist einzuhalten; einschließlich der rechtzeitigen Einbeziehung der zuständigen Fachabteilungen bzw. Leitungsorgane und der Entscheidung, ob Strafverfolgungsbehörden einbezogen werden sollten.
- Die Vertraulichkeit der betroffenen Personen (Hinweisgeber und Beschuldigter) ist zu wahren.
- Die Sicherung von Beweismaterial und ggf. Sperrung des Zugangs zu Akten / Computersystemen ist zu organisieren.
- Die Dokumentation ist zeitnah vorzunehmen.

Dr. Thorsten Schaub

Dr. Thorsten Schaub ist Leiter der Konzernrevision und Ansprechperson für Korruptionsprävention und -bekämpfung bei den Berliner Verkehrsbetrieben (BVG) AöR, Berlin.

© Europäische Akademie Berlin e.V., 2018
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

