

Korruptionscontrolling in öffentlichen und privaten Unternehmen

JÜRGEN STIERLE*

Vorstellung eines Dissertationsprojektes

1. Einleitung

Korruption ist ein Teil der Wirtschaftskriminalität, über den die Medien seit Aufdeckung der Flick-Affäre im Jahre 1982 sowie der Aufdeckung der Korruptionsfälle in Hessen Ende der 80er Jahre verstärkt berichten. Natürlich sind die Mitarbeiter in öffentlichen und privaten Unternehmen in den meisten Fällen unbestechlich und räumen der Bekämpfung aller Formen der Korruption einen hohen Rang ein. Unter Zugrundelegung der Annahme, dass es sich nicht mehr um Einzelfälle handelt, sondern ein systembedingtes Korruptionsproblem (Klitgaard 3/1998: 6) in öffentlichen und privaten Unternehmen vorliegen könnte, wurde in meiner Dissertation ein Korruptionscontrollingkonzept entwickelt. Korruptionscontrolling ist die planmäßige und systematische Minimierung von korruptionsbedingten Risiken/Schäden durch den Prinzipal bzw. die externen/internen Prüfungs- und Kontrollorgane des öffentlichen/privaten Unternehmens durch die Implementierung eines Frühwarnsystems, der Steuerung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie der Steuerung der Agenten und Klienten.

In meiner Untersuchung flossen auch Erkenntnisse ein, die ich als Seminarleiter und Berater zur Korruptionsprävention seit 1996 in Interviews mit Revisoren, Kriminalisten und anderen erfahrenden Praktikern gewonnen hatte.

Bei der Beschreibung der Korruption wurde festgestellt, dass die einzelnen Wissenschaften verschiedene Ansätze entwickelt haben, Korruption zu definieren. Zur Abgrenzung des Themas wurden in den Untersuchungen dieser Arbeit der wirtschaftsethische, wirtschaftswissenschaftliche sowie der in den §§ 331 – 335 StGB und §§ 298 – 300 StGB normierte Tatbestand zugrunde gelegt.

Zunächst werden im zweiten Kapitel die Erscheinungsformen und Ursachen der Korruption dargestellt. Anschließend erfolgt die Darstellung einer empirischen Untersuchung eines Korruptionsfalls, der sich bei dem Zollkriminalamt (ZKA)

* Diplom-Kaufmann Jürgen Stierle, Werler Weg 14, D-45659 Recklinghausen, Tel.: ++49-(0)2361-108414, Fax: ++49-(0)2361-108486, E-Mail: JStierle@t-online.de, Forschungsschwerpunkte: Korruptionscontrolling, Identifizierungspolitik, Aktives Marketing.

Zum Autor: Studium der Wirtschafts- und Rechtswissenschaft an der Fernuniversität Hagen, 1995 Diplom-Kaufmann, ab 1996 Aufbau und Leitung einer Unternehmensberatung mit Schwerpunkt Seminare, Coaching und Beratung im Bereich Korruptionscontrolling, 2001 bis 2005 Promotion an der bergischen Universität Wuppertal, im Oktober 2005 Abschluss der Promotion.

ereignet hatte. Im vierten Kapitel werden Frühwarnsysteme zum Erkennen von Korruptionsrisiken dargestellt. Während im fünften Kapitel die Prinzipal-Agenten-Klienten Beziehungen und deren Auswirkungen untersucht werden erfolgt im sechsten Kapitel die Darstellung zweier Präventionskonzepte öffentlicher Unternehmen.

2. Erscheinungsformen und Ursachen

In den privaten und den öffentlichen Unternehmen treten die Erscheinungsformen der Gewinnmaximierungs- und der Verdrängungskorruption sowie der internen („endemischen“) Korruption in den Erscheinungsformen der situativen bzw. strukturellen Korruption auf. In den öffentlichen Verwaltungen sind zusätzlich die Erscheinungsformen der Leistungs-, Genehmigungs-, Grenz- und Kontrollkorruption möglich. Die Auflagen- und Aufenthaltskorruption sind Spezialfälle der Genehmigungskorruption. Bei den öffentlichen und privaten Sparkassen und Banken ist ferner die Finanzierungskorruption möglich (Neugebauer 1978: 11 f.; Ricks 1995: 226 f.; Liebl 1992: 288 f.).

Für die Entwicklung eines betrieblichen Korruptionscontrollingmodells ist es unerlässlich, unternehmensinterne und unternehmensexterne Korruptionsursachen zu erforschen.

Für unternehmensinterne Fehlentwicklungen und Defizite waren teilweise folgende Faktoren maßgebend:

- Falsches Vorbildverhalten von Führungskräften.
- Vernachlässigung der Dienstaufsicht.
- Mangelnde Mobilitätsbereitschaft, mangelnde Loyalität, Informationsdefizite sowie finanzielle Probleme von Mitarbeiter.
- Unzureichende Anreiz- und Sanktionssysteme im Unternehmen.
- Mängel in der Unternehmenskultur.
- Unzureichende Transparenz einzelner Geschäftsprozesse sowie einzelner Organisationseinheiten.
- Unzureichender Handlungsspielraum der Mitarbeiter.
- Unzureichende Marktübersicht bei Beschaffungsentscheidungen.
- Starre Vergaberoutine.
- Mangelnde Motivation der Mitarbeiter.

Unternehmensexterne Korruptionsursachen hingegen beruhten teilweise auf dem Wertewandel, einem konjunkturell bedingten Wettbewerbsdruck, einer wachsenden Regulungsdichte, dem Wachstum von öffentlichen Unternehmen sowie der Existenz der steuerrechtlichen Absetzbarkeit von Vorteilen.

3. Empirische Untersuchung eines Korruptionsfalls bei dem Zollkriminalamt

Bei der empirischen Analyse der Korruptionsfälle des Zollkriminalamtes wurde festgestellt, dass der Klient bei gleichem Tatablauf (modus operandi) die Korruptionsdelikte auch bei dem Polizeipräsidium München, dem Landeskriminalamt Nordrhein-

Westfalen (LKA NRW) sowie dem LKA Sachsen-Anhalt beging.¹ Durch die Meldung eines früheren Mitarbeiters des Sachgebietes Fernmeldeüberwachung an den örtlich zuständigen Personalrat, der die Delikte über das Bundeskriminalamt (BKA) an das LKA NRW übermittelte, wurden vom LKA NRW strafrechtliche Ermittlungen gegen zwei Klienten sowie gegen zwei Agenten durchgeführt.

Bei den Klienten handelte es sich um den Gesellschafter/Geschäftsführer sowie dessen leitenden Angestellten eines kleinen Industriebetriebes, dessen Geschäftszweck überwiegend die Herstellung und der Vertrieb von elektronischen Geräten, speziell zur Telefonüberwachung, war. Bei den Agenten handelte es sich um den ehemaligen Bereichsleiter der Fernmeldeüberwachung sowie dessen Stellvertreter des ZKA.

Durch die von den Klienten überreichten Vorteile beeinflusst, wichen die Agenten bei den Auftragsvergaben von bestehenden Vergabevorschriften ab und sorgten für eine Abnahme der gelieferten Waren, obwohl keine ordnungsgemäße Vertragserfüllung vorlag. Aufgrund von Absprachen mit den Agenten 1 und 2 gelang es den beiden Klienten, Aufträge durch das Zollkriminalamt in einer Größenordnung von mehr als 22 Mio. DM seit 1993 zu erhalten. Die Ermittlungen der Strafverfolgungsorgane erstreckten sich auf den relevanten Tatzeitraum vom 12.12.1994 bis Ende 1999. Die Staatsanwaltschaft ermittelte für den Tatzeitraum von 1994 bis 1998 einen Zinsschaden von insgesamt 873.773,55 DM, der zwischenzeitlich von dem Klienten 1 wieder gutgemacht wurde.

Für die Entstehung der Korruptionsfälle wurden u. a. folgende Ursachen festgestellt:²

- Keine Schulungen der Agenten zur Korruptionsprävention.
- Abschottung des Bereiches Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) und Verhinderung von Kontrollen.
- Keine internen Kontrollen durch Revisoren oder Controller.
- Unzureichende Marktübersicht über einzelne Anbieter.
- Unzureichende Kenntnisse der Mitarbeiter über die mehrmaligen Änderungen des Vergaberechts.
- Eingeschränkte Funktionstrennung zwischen TKÜ-Bereich und den Bereichen Haushalt und Beschaffung.
- Provisorische Inventarisierung der Waren im TKÜ-Bereich.
- Glaubhafte Argumentationen durch den Agenten 1, der zu einer Täuschung der Vorgesetzten und Mitarbeiter führte.

Nach der Feststellung der Korruptionsdelikte erfolgten durch das ZKA sowie durch das übergeordnete Bundesfinanzministerium entsprechende Korruptionscontrollingaktivitäten. Diese Aktivitäten führten u. a. dazu, dass beim ZKA eine interne Kontrollabteilung eingerichtet wurde und umfangreiche Schulungen der Agenten zur Korruptionsprävention erfolgten.

¹ Anklageschrift der Staatsanwaltschaft Köln:Aktz. 114 Js 831/99.

² Urteil des Landgerichts Köln 109-12/02 des Aktz. 114 Js 831/99.

Aus den dargestellten Erscheinungsformen und Ursachen des Korruptionsfalls ergibt sich die Notwendigkeit, dass auch bei den Polizeipräsidien, den zentralen polizeilichen Diensten, den Landeskriminalämtern sowie dem Verfassungsschutz der einzelnen Bundesländer eine interne Kontrollabteilung (Revision, Controlling) zur Verhinderung von Korruptionsdelikten oder Begleitstraftaten eingerichtet werden sollte, weil die alleinige Kontrolle durch die Dienstaufsicht der Vorgesetzten oft nicht ausreicht. Diese Kontrollabteilungen sollten auch von den Rechnungshöfen kontrolliert werden.

Des Weiteren sollte in den obigen Sicherheitsbehörden ein Korruptionscontrolling entwickelt werden. Es sollten nicht nur die Ermittlungsbeamten im Bereich Wirtschaftskriminalität oder organisierte Kriminalität zur Erhöhung der Aufdeckungswahrscheinlichkeit von Korruptionsdelikten geschult werden, sondern auch alle Führungskräfte sowie Sachbearbeiter in sensiblen Organisationsbereichen (z. B. Durchführung von Beschaffungen oder Genehmigungen) sollten zur Korruptionsprävention ausreichend geschult werden.

4. Frühwarnsysteme zum Erkennen von Korruptionsrisiken

Korruptive Handlungen der Agenten und Klienten können in öffentlichen und privaten Unternehmen zu einem materiellen oder immateriellen Schaden führen. Allein in der Bauindustrie soll durch Bestechung jährlich ein Schaden von 5 Mrd. Euro entstehen, wobei nach Beurteilungen der Bundesregierung verlässliche Zahlen über materielle Schäden infolge von Korruption nicht vorliegen (Ostendorf 1999: 615). Zur Erkennung von möglichen Risiken und zur Verminderung von Schäden sollte im Unternehmen für die internen Prüf- und Steuerungsorgane ein Frühwarnsystem errichtet werden.

In einzelnen Erlassen der Länder, der Richtlinie der Bundesregierung sowie entsprechenden Dienst- und Geschäftsanweisungen der kommunalen Unternehmen wurden die Durchführung von Risiko-Schwachstellenanalysen sowie entsprechende Präventionsmaßnahmen geregelt. Je nach dem Grad des politischen Willens und dem Risikobewusstsein des Prinzipals zur Korruptionsprävention unterbleibt in der Praxis die Durchführung von Risiko-Schwachstellenanalysen.

Mit Einführung des Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) im Jahre 1998 wurden börsennotierte Unternehmen nach § 91 Abs. 2 AktG zur Einführung eines Frühwarnsystems verpflichtet. Für nicht börsennotierte Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung ergibt sich das Erfordernis eines Frühwarnsystems aufgrund der Ausstrahlungswirkung des § 43 Abs. 1 GmbHG sowie den §§ 289, 267 und 264 Abs. 1 HGB. Für Unternehmen mit öffentlich-rechtlichen Mehrheitsanteilsgebern gilt zusätzlich § 53 Haushaltsgrundsatzgesetz.

Träger der Frühwarnung kann das einzelne Unternehmen sein. Des Weiteren können mehrere Unternehmen innerhalb einer Branche ein gemeinsames Frühwarnsystem betreiben. Nach der Ermittlung von Beobachtungsbereichen können die externen oder internen Prüfungs- und Steuerungsorgane aufgrund der Bewertung einzelner

Kennzahlen oder Indikatoren auf das Vorhandensein von Korruptionsdelikten schließen.

Ein spezielles überbetriebliches Frühwarnsystem wurde vom 30. Oktober 2003 bis zum 29. Februar 2004 bei dem Landeskriminalamt in Niedersachsen als Pilotprojekt erfolgreich durchgeführt. Hierbei nutzte das LKA ein neuartiges anonymes Internet-Postkastensystem der Firma Business Keeper aus Potsdam, das Rückschlüsse auf Absenderinformationen nicht zulässt. Ab 1. März 2004 wurde dieses System als festes Modul zur Bekämpfung von Korruption und Wirtschaftskriminalität für die Landespolizei übernommen. Auch andere Landeskriminalämter sowie öffentliche und private Großunternehmen sollten aus Gesichtspunkten der Prävention überlegen, ob sie ebenfalls ein Pilotprojekt mit der Firma Business Keeper durchführen.

5. Die Prinzipal-Agenten-Klienten Beziehungen und deren Auswirkungen

Bei der Entwicklung eines Korruptionscontrollingmodells wurde unterstellt, dass der Prinzipal ein öffentliches oder privates Unternehmen leitet. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben geschieht insbesondere durch die Leistungen der öffentlichen Verwaltungen (z. B. Kommune) sowie der öffentlichen Unternehmen (z. B. Stadtwerke). Private Unternehmen werden in den Rechtsformen des Privatrechts in unterschiedlichen Branchen geleitet.

Es wurde zunächst ein Korruptionscontrollinggrundmodell mit den Akteuren Agenten-Prinzipal, Agent sowie Klient mit den entsprechenden Annahmen entwickelt. Eine wesentliche Annahme des Grundmodells war, dass der Klient entweder eine Einzelperson ist oder der Klient im Rahmen seiner Aufgabendelegation den Prinzipal seines Unternehmens vertritt und hierbei die Ziele zwischen dem Klienten und seinem Auftraggeber (Prinzipal) identisch sind.

Diese Grundannahme existiert seit einigen Jahren in einigen Unternehmen aufgrund der Korruptionscontrollingpolitik des Staates und der Ethiknormen der Unternehmen nicht mehr. Vielmehr wurde bei der Erweiterung des Modells davon ausgegangen, dass der ethisch orientierte Klienten-Prinzipal bestehende gesetzliche oder betriebliche Normen einhalten möchte. Der Klient, der diese Normen nicht einhält, begeht somit einen Regelverstoß. Des Weiteren wurde das Korruptionscontrolling der drei Akteure beschrieben. Der Prinzipal sollte bei den entsprechenden Steuerungsaktivitäten das Korruptionscontrolling der Agenten und Klienten berücksichtigen. Der Prinzipal kann mit Hilfe der externen oder internen Prüf- und Steuerungsorgane Korruptionscontrollingpolitik betreiben, indem er die Organisation, die Agenten sowie die Klienten steuert.

Die Steuerung der Organisation erfolgt durch eine Optimierung der Dienstaufsicht, die Berücksichtigung der Funktionstrennung, die Steigerung der Transparenz, die Erstellung von Dienstanweisungen zur Korruptionsprävention, die Optimierung von Ausschreibungen, die Schaffung von Bieterkarteien und der Kontrolle der Leistung der Klienten.

Die Steuerung der Agenten geschieht durch eine Verpflichtung der Agenten nach dem Verpflichtungsgesetz, Fortbildung, Vermeidung von Interessenkonflikten, vorbildhaftem Verhalten, Sanktionen sowie Beteiligung der Agenten am Unternehmenserfolg.

Die Steuerung der Klienten erfolgt durch Aufklärung, passende Sponsoringverträge sowie Sanktionen.

6. Präventionskonzepte in öffentlichen Unternehmen

Es wurden bestehende Korruptionscontrollingkonzepte öffentlicher Unternehmen der Emschergenossenschaft/dem Lippeverband sowie der Stadt Osnabrück untersucht. In beiden Unternehmen erfolgten die Aktivitäten zur Umsetzung der Korruptionscontrollingpolitik zunächst aufgrund reiner Prävention. Die Strafverfolgungsbehörden führten ab dem Jahr 2000 bei der Stadt Osnabrück sowie ab dem Jahr 2001 bei dem Lippeverband strafrechtliche Ermittlungen, aufgrund bestehender Korruptionsdelikte bzw. Betrugs- und Untreuedelikte, durch.

Bei der Emschergenossenschaft/dem Lippeverband wurde aufgrund eines Zielvereinbarungsgesprächs zwischen dem Vorstandsvorsitzenden und dem Leiter der Revision die Anwendbarkeit bzw. Realisierung der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention geprüft. Das Ergebnis mündete in einem Konzept, das dem Vorstand am 28.11.2000 zur Beschlussfassung vorgelegt wurde. Infolgedessen wurde im Frühjahr 2001 eine Dienstvereinbarung entwickelt, in der sowohl rechtliche Gesichtspunkte als auch Steuerungsaktivitäten gegenüber dem Agenten, den Klienten und der Organisation enthalten sind. Die Aktivitäten zum Korruptionscontrolling wurden nach Durchführung einer Bildungsbedarfs- und Risikoanalyse flächendeckend und gründlich durchgeführt. Beispielsweise wurden innerhalb von 2 Jahren insgesamt 44 eintägige Seminare zur Korruptionsprävention durchgeführt. Der politische Wille zur Korruptionsprävention war beim Vorstand der Emschergenossenschaft/dem Lippeverband seit 1998 stark vorhanden gewesen.

Anlässlich meiner Akquisition wurden bei der Stadt Osnabrück im Oktober 1999 zwei Seminare zur Korruptionsprävention durchgeführt. Anschließend entwickelten Mitarbeiter der Stadt Osnabrück eine Dienstanweisung, die am 1.12.2000 in Kraft trat. Aufgrund eines Korruptionsfalls, in den eine Führungskraft der Stadt Osnabrück involviert war, verstärkte sich in der Kommunalpolitik der politische Wille zur Korruptionsprävention. Infolgedessen wurde die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention überarbeitet, ein Antikorruptionsbeauftragter bestellt sowie vier weitere Seminare zur Korruptionsprävention durchgeführt. Ferner führte ich vor Mitgliedern des Ausschusses für Rechnungsprüfung und Beteiligungscontrolling (alle Fraktionen der politischen Parteien) einen Vortrag „Korruptionsprävention aus der Sicht des Prinzipals“ durch. Die Empfehlung der Verwaltungsvorschrift des Landes Niedersachsen zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung vom 15.6.2001 zur Durchführung einer Risikoanalyse wurde bisher bei der Stadt Osnabrück nicht umgesetzt. Sie sollte jedoch zur Risikovorsorge umgehend umgesetzt werden.

Analog zu den Vorschriften bezüglich des Rechnungsprüfungsamtes in der niedersächsischen Gemeindeordnung sollte eine Ergänzung bezüglich der Funktion des Korruptionsbeauftragten sowie der Korruptionscontrollingpolitik erfolgen. Dies sollte in den anderen Bundesländern ebenfalls von den jeweiligen Innenministerien durchgeführt werden. Alternativ wäre auch eine landes- oder bundesweite Entwicklung eines Korruptionsbekämpfungsgesetzes, wie es beispielsweise in Nordrhein-Westfalen seit 1.3.2005 besteht, möglich.

Literaturverzeichnis

- Klitgaard, R.* (3/1998): Internationale Kooperation gegen Korruption, in: Finanzierung und Entwicklung, 3-6.
- Liebl, K.* (1992): Das Ausmaß der Korruption in der öffentlichen Verwaltung, Ergebnisse einer empirischen Erhebung, in: Benz, A./ Seibel, W. (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden.
- Neugebauer, G.* (1978): Grundzüge einer ökonomischen Theorie der Korruption. Eine Studie über Bestechung, Diss., Zürich.
- Ostendorf, H.* (1999): Bekämpfung der Korruption als rechtliches Problem oder zunächst moralisches Problem?, in: Neue Juristische Wochenzeitschrift, 615-618.
- Ricks, S.* (1995): Ökonomische Analyse der Wirtschaftskriminalität unter besonderer Berücksichtigung der Korruption und Bestechung, Berlin.