

Vorwort

Im Zuge der verstärkten Wahrnehmung der Themen Korruption und Verwaltungskontrolle in der Öffentlichkeit, aber auch innerhalb der Verwaltung selbst, sowie flankiert durch entsprechende Empfehlungen und Bemerkungen der Bundes- und Landesrechnungshöfe (BRH/LRH), haben in den letzten Jahren eine Vielzahl von Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen spezielle Organisationseinheiten eingerichtet, die für Korruptionsprävention und Interne Revision zuständig sind. Wo noch nicht geschehen, tragen sich öffentliche Institutionen mit dem Gedanken oder der Verpflichtung, solche Fachbereiche kurz- bis mittelfristig aufzubauen.

Korruption ist im öffentlichen Fokus.

Korruption und öffentliches Verwaltungshandeln – das sind zwei heute in den Medien vielfach miteinander verknüpfte Themen. Meldungen über Verdachtsfälle von Bestechlichkeit oder Vorteilsannahme im Zuge kleinerer und größerer Bau- oder Beschaffungsmaßnahmen der öffentlichen Hand, Fördermaßnahmen, behördlicher Genehmigungen etc. sind an der Tagesordnung. Allerdings handelt es sich nicht etwa um ein neues Phänomen. Korruption ist vermutlich so alt wie die zivilisierte Menschheit selbst. Das Zitat *„Keine Festung ist so stark, dass Geld sie nicht einnehmen kann“* stammt nicht etwa aus der Neuzeit, sondern von Marcus Tullius Cicero (106 v. Chr. – 43 v. Chr.). Der Grund des in den letzten Jahren verstärkt erkennbaren präventiven Handelns in öffentlichen Institutionen, aber auch in der Wirtschaft, ist – sei es nun aus aktiven oder reaktiven Gründen – sicherlich ein gutes Stück weit der modernen Internet-Transparenz geschuldet, in der kaum noch ein Vorfall im internen Informationsbereich bleibt. Dies nimmt zwar zwischenzeitlich mitunter dramatische und unter rechtlichen wie investigativ-journalistischen Aspekten von manchen als übertrieben kritisierte Ausmaße an, hat aber ganz sicher seine positiven Effekte hinsichtlich der Korruptionsvorbeugung, auch wenn manche Präventionsmaßnahmen derzeit noch eher als Feigenblattfunktion denn als ernsthafte Gegenwehr daherzukommen scheinen.

Gleich wie die Einstellung zu diesem Thema ist, ob nun „Feigenblatt“ oder nicht – Fakt ist, dass das Personalmanagement nicht umhin kommt, sich des Themas Korruption verstärkt anzunehmen. Der vorliegende Beitrag wurde daher mit dem Ziel verfasst, die Korruption im großen Kontext der Verwaltungskontrolle praxisorientiert aufzugreifen, indem er eine Darstellung in phänomenologischer Hinsicht, von Erklärungsansätzen, Maßnahmen der Prävention und Verwaltungskontrolle sowie typischen korruptionsbegünstigenden Mängeln bietet.

Ob „Feigenblatt“ oder nicht – wir kommen um das Thema nicht herum.

Das Personalmanagement zeichnet dabei nicht nur für die Einrichtung fachlich zuständiger Organisationseinheiten an sich verantwortlich, sondern ist fortlaufend im Präventionsprozess beteiligt, der ein Zusammenspiel vieler Stakeholder in der Institution erfordert, sehr facettenreich und schon gar nicht von heute auf morgen erledigt ist.

Dem Autor geht es in erster Linie um die Vermittlung von Grundlagen, soweit sie aus Sicht des Präventionsfachmanns für das Personalmanagement relevant und wissenswert erscheinen. Im Verlauf des Beitrags ist die Darstellungsweise stets auch um eine Versachlichung der bestehenden Probleme bemüht. Hieran ist dem Autor besonders gelegen. Es ist der Bekämpfung dieses allgegenwärtigen und erhebliche volkswirtschaftliche wie gesellschaftliche Schäden verursachenden Kriminalitätsphänomens nicht gedient, wenn man – und so geschieht es vielerorts – im Stadium der Reflektion darüber, was man tun müsste, stehen bleibt und weltfremde „To do’s“ auf die Agenda setzt, wohl wissend, dass diese so nie umgesetzt werden. Konzentration auf das Machbare also. Prävention mit Augenmaß. Dadurch ist diesem Thema, das angesichts der heute zum Teil erdrückenden Last an Fachaufgaben außerhalb von konkreten Vorfällen ein „weiches“ ist und bleiben wird, fürs Erste schon geholfen.

Wenn es zu einem „harten“ Thema wird (der nächste Korruptionsfall kommt bestimmt – auch in Ihrer Institution!), hält der Beitrag einige Handreichungen und Tipps bereit, was schadensbegrenzend und risikovermeidend veranlasst werden sollte.

Nicht in allen Teilbereichen dieses Beitrags kommt es zu einem äußerst tiefen Einstieg in die einschlägigen Regelungen. Wo aus didaktischer Sicht vonnöten, dort selbstverständlich schon. Viele Aspekte sind jedoch für Sie als Personalverantwortliche bewusst als ein erster thematischer Einstieg gedacht und aufbereitet, den Sie bei Bedarf anhand der verzeichneten Fundstellen, Übersichten, Arbeitshilfen und weiterführenden Links vertiefen können.

Berlin im Mai 2012

Ingo Sorgatz

Inhalt

Vorwort	5
Herausgeber	7
Autor	8
1. Korruptionsprävention und interne Verwaltungskontrolle – Eine Standortbestimmung	15
1.1 Neue Verwaltungsinstrumente – Alte Themen	16
1.2 Abgrenzung zu anderen Instrumenten der Verwaltungskontrolle	18
<i>Checkliste – Risikodaten des Beschaffungscontrollings für die Prävention nutzen¹</i>	19
1.3 Was ist „Pflicht“, was ist „Kür“? – Aufgabenbeschreibung	21
<i>Präventionsvorschriften von Bund und Ländern¹</i>	22
<i>Präventions-Checkliste Beschaffungen¹</i>	24
1.4 Wer setzt es um? – Organisations- und personalwirtschaftliche Fragen zum Aufgabengebiet Korruptionsprävention	26
<i>Aufgabenverteilung in der Korruptionsprävention¹</i>	28
<i>Bewertungskennzahlen- und Aspekte der Korruptionsprävention¹</i>	30
2. Korruption: Daten-Zahlen-Fakten und Erscheinungsformen .	32
2.1 Das „Hellfeld“ – Lagebild Korruption	32
2.2 Das Dunkelfeld – die „gefühlte“ Allgegenwart von Korruption	36
<i>Linksammlung Korruptions-Indizes¹</i>	37
2.3 Phänomenologie – Die Besonderheiten dieses Delikts	40
<i>Das Phänomen Korruption – Die wichtigsten Aspekte¹</i>	41

¹ Hinweis:

Die zusätzlich auch online verfügbaren Arbeitshilfen sind im Inhaltsverzeichnis kursiv dargestellt.

3.	Das „droht“ den Delinquenten – Rechtlicher Überblick	44
3.1	Strafrechtliche Normen und Begleitdelikte	44
3.2	Strafprozessuales	52
3.3	Disziplinarrechtliches	53
3.4	Ausblick	54
4.	Handeln ist geboten. Aber wann und durch wen?	56
4.1	Anlassbezogene Einführung von Präventions- und Kontrollinstrumenten	56
	<i>Checkliste – Maßnahmenrepertoire im Ernstfall und Einschätzung zum Zeitaufwand¹</i>	58
4.2	Anlassunabhängige Einführung	59
	<i>Die „Es ist Zeit zu handeln“-Checkliste¹</i>	60
4.3	Interne Revision und Korruptionsprävention als Führungsinstrument – Es hängt davon ab, was die Leitung will – Aber ist sie sich bewusst, was sie „wollen“ sollte?	61
5.	Die Basis – Gefährdungsanalysen	63
5.1	Einführung – Warum eine Gefährdungsanalyse Pflicht sein sollte	63
5.2	Gelegenheitsorientierter Analyseansatz	64
	<i>Checkliste – „Risikobereiche für Korruption“¹</i>	64
	<i>Fragebogen für den Risikobereich Zuwendungen/ Fördermittel¹</i>	66
	<i>Meilensteine in Vorbereitung einer Gefährdungsanalyse¹</i>	67
5.3	Die subjektive Seite: Motivation, Rechtfertigung und Entdeckungsrisiko	69
	<i>Hinter den Kulissen: Motivation und Rechtfertigungsstrategie¹</i>	69
5.4	Auch Analysen müssen wirtschaftlich sein	73

¹ Hinweis:

Die zusätzlich auch online verfügbaren Arbeitshilfen sind im Inhaltsverzeichnis kursiv dargestellt.

6.	Konkrete Präventionsmaßnahmen: Verantwortlichkeiten, praktische Umsetzung und Mehrwert	75
	<i>Checkliste – Präventionsmaßnahmen¹</i>	77
6.1	Antikorruptionsbeauftragter	78
	<i>Checkup – Brauchen Sie einen Anti-Korruptionsbeauftragten?¹</i>	81
	<i>Arbeitshilfe – Zeitaufwand des Anti-Korruptionsbeauftragten¹</i>	82
6.2	Personalauswahl	85
	<i>Fragenbeispiele für Bewerbungsgespräche¹</i>	89
6.3	Rotation	91
6.4	Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken	95
	<i>Übersicht – Weiterführende Links zum Thema¹</i>	99
6.5	Grundsensibilisierung der Beschäftigten	99
	<i>Inhalte einer Grundsensibilisierung¹</i>	101
6.6	Erweiterte Sensibilisierungs-/Schulungsmaßnahmen .	101
	<i>Inhalte einer erweiterten Fortbildung¹</i>	102
6.7	Integritäts- und motivationsfördernde Maßnahmen (Tone at the top)	103
	<i>Muster eines Mitarbeiterbriefs¹</i>	106
6.8	Verstärkte Dienst- und Fachaufsicht	107
6.9	Öffentlichkeitsarbeit, extern und intern	108
	<i>Vorlage – Präventions-Newsletter –¹</i>	109
6.10	Anlaufstelle für anonyme Hinweisgeber	111
	<i>Checkliste – Einsetzen eines Ombudsmanns¹</i>	112
6.11	Hotline und FAQ's	114
6.12	Frühzeitige Kommunikation	114
6.13	Sponsoringbeauftragte	115

¹ **Hinweis:**

Die zusätzlich auch online verfügbaren Arbeitshilfen sind im Inhaltsverzeichnis kursiv dargestellt.

7.	Besondere Präventionsaspekte in Risikobereichen	117
7.1	Ressourcenabbau und Effizienzsteigerung vs. Korruptionsschutz – ein nicht völlig zu lösender Konflikt	117
7.2	Vergabewesen	119
7.3	Förderwesen	121
7.4	Erlaubnisse und Genehmigungen	122
7.5	Informationsschutz	123
8.	Prüf- und Präventionssignale	124
8.1	Auffälligkeiten und Indizien – es gibt immer auch „normale“ Erklärungen	124
	<i>Einschätzung von Korruptionsindikatoren</i> ¹	126
8.2	Personenbezogene Indikatoren	127
8.3	Organisations-/geschäftsprozessbezogene Indikatoren	129
9.	Was tun im Ernstfall? (Korruptionshinweis) – Erste-Hilfe- Grobkonzept	131
9.1	Wer zeigt Korruption an? – Hinweisgeber und ihre Motive	135
9.2	Interne Prüfungen und Beteiligte – Unterschiedliche Sichtweisen – Entscheidungsaspekte	136
	<i>Checkliste – Aspekte der Erstbewertung</i> ¹	138
9.3	Aufgeregtheiten/Reaktionen auf Verdachtshinweise ..	139
9.4	Die Polizei ist im Haus! – Umgang mit Strafverfolgungsbehörden	140
9.5	Eigene Dokumentation	142
	<i>Arbeitshilfe – Hinweisdokumentation</i> ¹	143
9.6	Mitverantwortliche und „Nebenschauplätze“	144
9.7	Disziplinarermittlungen und Regress	145

¹ **Hinweis:**

Die zusätzlich auch online verfügbaren Arbeitshilfen sind im Inhaltsverzeichnis kursiv dargestellt.

9.8	Personelle Erwägungen und Konsequenzen	146
9.9	Empfehlungen zur Optimierung von Geschäftsprozessen	146
10.	Schlussbemerkung	148
	<i>Korruptionsprävention – das Wichtigste auf einen Blick¹</i>	<i>149</i>
Anhang	Weitere Informationsquellen – Aus- und Fortbildung – Quellen	151
	<i>Übersicht – Organisationen und Informationsquellen¹ ...</i>	<i>151</i>
	<i>Übersicht – Aus- und Fortbildungsanbieter¹</i>	<i>152</i>
	Quellenverzeichnis	153
	Stichwortverzeichnis	159

¹ **Hinweis:**

Die zusätzlich auch online verfügbaren Arbeitshilfen sind im Inhaltsverzeichnis kursiv dargestellt.