

Artikelentwurf - Interne Langfassung - Nur für Diskussionszwecke !
Stand: 18.04.97

Korruption in Deutschland

Wie kann sich die Öffentliche Hand besser schützen ?

Von Rudolf X. Ruter und Axel Jaeger

Kor|rup|tion (lat.), Bestechung, Bestechlichkeit; polit-moral. Verfall; verderbt (⇒ von Stellen in alten Texten)

Der Leiter der Straßenmeisterei in der Kommune W. kassierte ca. DM 500.000 Bestechungsgelder, in der Stadt M. wurden Prüfer des TÜV in über 600 Fällen bestochen, um das Bestehen von Führerscheineprüfungen zu ermöglichen und ein ex Bonner Staatssekretär steht im Verdacht, Provisionen kassiert zu haben, ohne diese zu versteuern. Die Liste der aufgedeckten Korruptionsskandale des Jahres 1996 ließe sich beliebig fortsetzen. Eine Studie des BKA kommt zu dem Ergebnis, daß "kaum ein Verwaltungssektor als 'korruptionsuntauglich' gelten kann".

Von der Polizeistatistik wird Korruption erst seit 1994 erfaßt. Die Ergebnisse sind erschreckend: So haben sich die nach der polizeilichen Kriminalstatistik für Baden-Württemberg erfaßten Korruptionsfälle binnen 10 Jahren, in dem Zeitraum 1985 bis 1995, von 150 auf 1243 erhöht. Das entspricht einer Steigerung um 829 % ! Funktionäre fordern, "daß ein Klima geschaffen werden muß, in dem Korruption nicht gedeihen kann." Seminare und Vorträge zu diesem Thema inflationieren ähnlich wie entsprechende Statistiken. Die Fälle teilen sich wie folgt auf:

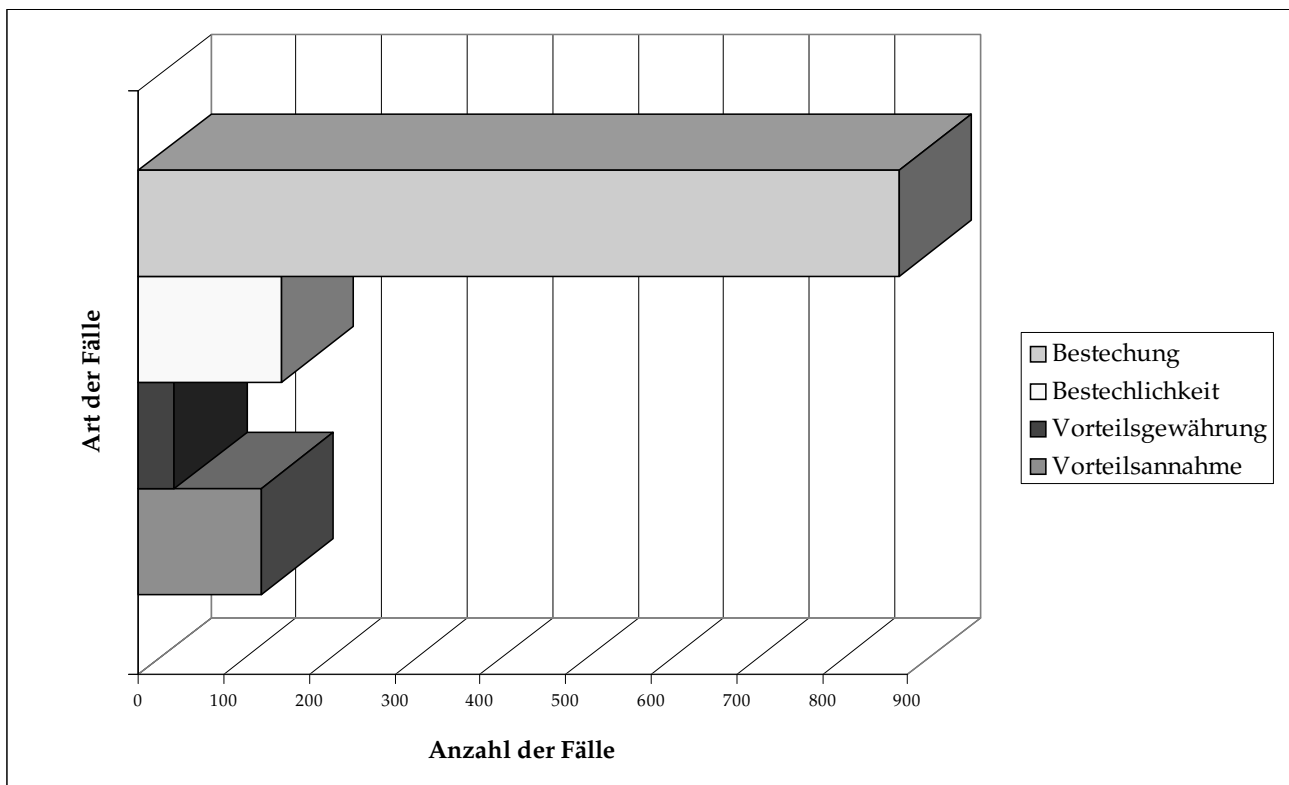


Abb. 1: Polizeiliche Kriminalstatistik Baden Württemberg (Korruptionsfälle)

Artikelentwurf - Interne Langfassung - Nur für Diskussionszwecke !

Stand: 18.04.97

Betont werden muß an dieser Stelle, daß es sich um die *erfaßten* Korruptionsfälle handelt. Der Löwenanteil der Korruptionsfälle liegt im Dunkeln. Bei der Korruption gibt es i.d.R. keine Opfer die direkt an der Tat beteiligt sind. Den Geschädigten ist oft nicht bewußt, daß sie einen Schaden bzw. einen Nachteil aufgrund von Korruption erlitten haben. Von den an dem Delikt Beteiligten hat niemand ein Interesse an der Aufklärung des Vorganges und oft fehlt es auch am Unrechtsbewußtsein der Tatbeteiligten.

Erschwerend wirkt hier, daß Korruption nach dem Prinzip der Leistung und Gegenleistung funktioniert. Für die Hingabe einer Leistung erhofft sich der Leistungsgeber eine Gegenleistung. Diese Gegenleistung wird jedoch erst gewährt, wenn der Anreiz der in Aussicht gestellten Leistung groß genug ist, um den Leistungsempfänger zur Annahme des Korruptionsangebotes zu motivieren. Ist dies der Fall sind nach dem Vollzug des Deliktes die beteiligten Parteien zufrieden, für sie stellt sich die Korruption als ein "Geschäft" dar, welches ihnen nur Vorteile verschafft hat. Es besteht also bei keinem Beteiligten ein Interesse an Aufklärung.

Ein weiteres Problem ist, daß es im Grunde nicht den klassischen Korruptionsfall gibt. Korruption kann in zahllosen Variationen und Ausprägungen auftreten, sei es als Bestechung zur Erlangung von öffentlichen Aufträgen bzw. zur Erlangung von Wettbewerbsvorteilen oder durch Manipulationen zum Erhalt von Urkunden oder Genehmigungen durch staatliche Dienststellen. Dazu kommen noch Fälle, in denen Angehörige des öffentlichen Dienstes aus eigenem Antrieb öffentliche Mittel veruntreuen oder sich auf Staatskosten persönlich bereichern. Von Korruption ist die Privatwirtschaft ebenso betroffen wie der Öffentliche Dienst. Sie ist in nahezu jedem Bereich unserer Gesellschaft möglich, in dem materielle Interessen eine Rolle spielen.

Auffallend ist bei vielen öffentlich bekannt gewordenen Korruptionsdelikten die lange Zeitspanne, in der die Täter unbehelligt ihrem kriminellen Treiben nachgehen sowie die großen Beträge, die veruntreut werden konnten, ohne daß die Unregelmäßigkeiten auffielen. Da ist beispielsweise der Fall eines Sachbearbeiters aus dem Hauptamt in der Stadt H., der über den Zeitraum von 7 Jahren die Kommune um DM 5,8 Mio. geprellt hat. Oder der Fall des Verwaltungsdirektors einer FH für Technik in E.: Er hat über einen Zeitraum von 10 Jahren knapp DM 1 Mio. veruntreut. In beiden Fällen wurde der Korruptionstatbestand zudem lediglich zufällig aufgedeckt.

Es ist evident, daß interne Kontrollsysteme in diesen Fällen nicht genutzt wurden oder möglicherweise überhaupt nicht bestanden haben. Korruption ist nur möglich, wenn Kontrolle versagt oder nicht stattfindet. Aus diesem Grunde müssen - ausgehend von den besonders korruptionsgefährdeten Bereichen - dringend geeignete Kontrollmechanismen und -systeme installiert werden und auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden.

Neben der Privatwirtschaft ist, wie die Fälle der letzten Jahre zeigen, die öffentliche Verwaltung ein korruptionsgefährdeter Bereich mit starken Zuwachsraten. Die existierenden Kontrollsysteme haben sich hier nicht bewährt. Es muß zur Eindämmung der Korruption nach neuen Lösungsansätzen bezüglich zu installierender Kontrollsysteme gesucht werden.

Artikelentwurf - Interne Langfassung - Nur für Diskussionszwecke !
Stand: 18.04.97

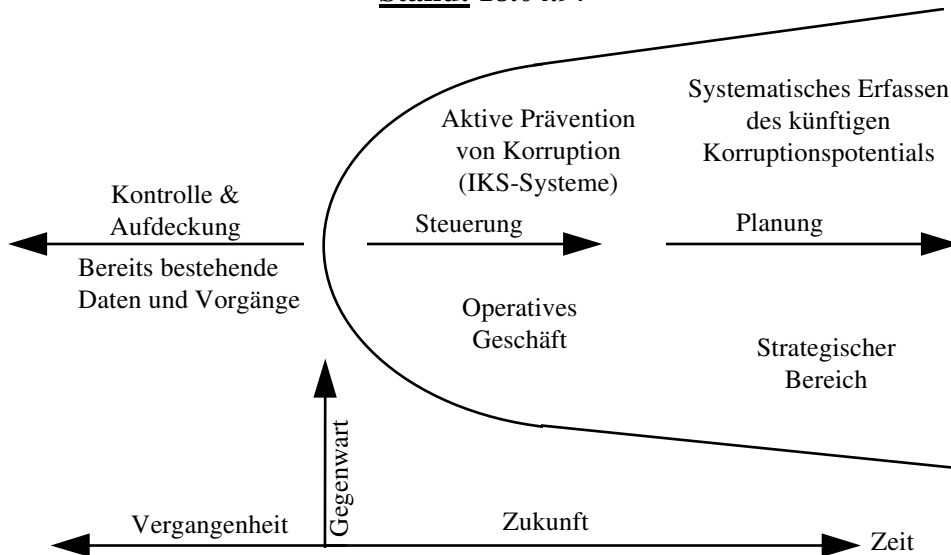


Abb. 2: Verknüpfung von Planung, Steuerung und Kontrolle zur Korruptionsbekämpfung

Im Falle der Korruptionsbekämpfung muß der Grundsatz "Prävention vor Aufdeckung" gelten. Ziel muß es sein, das Umfeld in der öffentlichen Verwaltung so zu gestalten, daß Korruption möglichst gar nicht erst stattfindet. Um dieses zu realisieren, sollte der Ansatz der Kontrolle weiterentwickelt werden zu einem **Korruptionscontrollingsystem**, dessen Basis in Abb. 2 dargestellt ist.

Kontrolle ist von der Ausrichtung her vergangenheitsorientiert. D.h., durch sie wird immer nur die ex post Betrachtung eines Vorganges ermöglicht. Bisher gehen die Rechnungshöfe/Rechnungsprüfungsämter diesen Weg. Kontrolle liefert - wenn sie vom Verfahren her geeignet ist - im Korruptionsfall immer nur als Ergebnis, daß ein Schaden bereits eingetreten ist. Korruptionscontrolling ist dem gegenüber zukunftsorientierte Planung, Steuerung und Kontrolle, welche sich an den Zielen der Unternehmung/des Verwaltungsbetriebes orientiert. Korruptionscontrolling umfaßt also die Kontrolle als vergangenheitsorientierten Teilbereich neben der zukunftsorientierten Planung und Steuerung.

Der Controllingansatz zur Korruptionsbekämpfung muß mehrdimensional erfolgen. Einbezogen werden sollten auf alle Fälle:

1. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
2. Institutionen (Behörde/Unternehmen)
3. Prozesse (Konkrete Vorgänge/Abläufe)

Diese Dimensionen sollten die folgenden Ausprägungen haben:

Artikelentwurf - Interne Langfassung - Nur für Diskussionszwecke !

Stand: 18.04.97

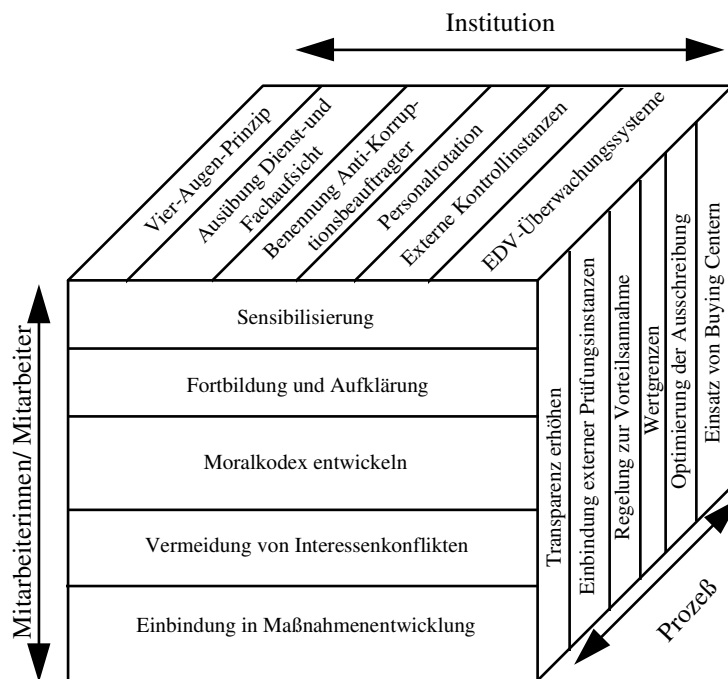


Abb. 3: Dreidimensionaler Ansatz zur Korruptionsbekämpfung

Wichtig ist, daß bei der Implementation einer solchen Korruptionscontrollingkonzeption unbedingt alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einbezogen werden. Dieses sollte so früh wie möglich geschehen. Betroffene sind zu Beteiligten zu machen. Im Sinne der Prävention müssen die Mitarbeiter die Notwendigkeit für eine solche Konzeption verstehen und diese auch akzeptieren. Die Konzeption darf von ihnen nicht als Überwachungsorgan empfunden werden, sondern als aktives Hilfsmittel zum Schutz vor Korruption.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Einführung von Buying Centern, wie sie schon seit geraumer Zeit in der Investitionsgüterindustrie üblich sind. In der Unternehmung/Behörde wird ein interdisziplinäres Team zusammengestellt, dessen Aufgabe es ist, jegliche Beschaffungsvorgänge und Auftragsvergaben an Dritte zu überwachen und zu koordinieren. Denkbar wäre hier eine Konzentration auf Auftragsvolumina ab einer bestimmten Wertgrenze oder auf bestimmte Geschäftspartner, mit denen eine besonders enge Geschäftsverbindung besteht. Der Auftritt als Team nach außen und die Kontrolle und gegenseitige Überwachung innerhalb der Gruppe erschweren Korruption ganz erheblich. Gerade der öffentliche Bereich, in dem Bauleistungen an Dritte vergeben werden, bietet sich für den Einsatz solcher Buying Center an.

Für Unternehmen/Behörden ist aufgrund beschränkter Ressourcen und Kapazität das Ausgliedern des vergangenheitsorientierten Bereiches der Revision/Kontrolle und Aufdeckung an externe Spezialisten zwingend zu empfehlen. Revision und Kontrolle gehören in den meisten Unternehmen/Behörden nicht zum Kerngeschäft, wogegen ein externer Anbieter solcher Revisions- und Prüfungstätigkeiten auf dieses Gebiet spezialisiert ist und über die entsprechenden Ressourcen verfügt.

Ein solcher Anbieter ist zudem unabhängig und nicht in das hierarchische System der Unternehmung integriert. Ein Problem, das gerade in der öffentlichen Verwaltung mit ihren fest vorgegebenen Dienstwegen nicht zu unterschätzen ist. Die Mitarbeiter eines solchen Anbieters sind i.d.R. nicht in der zu prüfenden Unternehmung bekannt und persönliche Beziehungen oder Abhängigkeiten bestehen nicht. Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit sind somit bei der Kontrolle bezüglich Korruption durch den externen Spezialisten gegeben.

Artikelentwurf - Interne Langfassung - Nur für Diskussionszwecke !

Stand: 18.04.97

Revision/Kontrolle sind in Behörden/Unternehmen regelmäßig Bereiche, welche sich durch einen hohen Anteil an Gemeinkosten auszeichnen. Gemeinkosten wiederum weisen einen großen Fixkostenanteil auf. Zudem haben diese Bereiche in den Behörden oft den Status einer C - oder B - Aktivität i.S. der ABC - Analyse.

Durch Outsourcing werden diese Leistungen besser kalkulierbar. Für den externen Prüfer sind die ausgegliederten Bereiche der Behörde regelmäßig A -Aktivitäten i.S. der ABC - Analyse. Er ist in der Lage ein präzises Angebot mit detaillierter Leistungsbeschreibung zu unterbreiten.

Ein Outsourcinganbieter auf diesem Gebiet kann zudem sein umfangreiches Fachwissen i.d.R. flexibel und zielgerichtet einsetzen. Durch seine Spezialisierung und Erfahrung wird er in der Lage sein, bestehende Systeme und Problemstellungen schneller zu erfassen. Dadurch, daß er seine Dienstleistung mehreren Behörden/Unternehmen anbietet, verfügt er über branchen- und gebietsbezogene Vergleichsmöglichkeiten. Er wird deshalb auch eher in der Lage sein, Benchmarking einzusetzen. Die Beschaffung der Analysedaten ist beim Benchmarking in der Praxis das größte Problem. Der externe Prüfer verfügt i.d.R. über diese Daten aus unterschiedlichsten Behörden/Unternehmen. Er kann problembezogene Wissensdatenbanken anlegen, auf deren Basis er seine Kunden berät, ohne die konkrete Herkunft der Daten preiszugeben. Auf diese Weise kann der externe Prüfer wertvolle *in der Praxis* erprobte Impulse zur Entwicklung und Verbesserung des Korruptionscontrolling einer Behörde/eines Unternehmens geben.

Die öffentliche Verwaltung ist, wie jedes Unternehmen, auf das Vertrauen der Bürger bzw. seiner Kunden angewiesen.

Dieses sinkt mit jedem weiteren Korruptionsfall, der publik gemacht wird. Im Rahmen der Korruptionsbekämpfung ist daher auch der rechtliche Rahmen zu beachten. Hiervon ist nicht nur das legitime Amtsinteresse an Sicherheit hinsichtlich der materiellen wie formellen Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit betroffen.

Beispielsweise ist es für einen großen Teil der Bevölkerung schwer einsehbar, daß Schmiergelder weiterhin von der Steuer als Betriebsausgaben abgesetzt werden können. Der Gesetzgeber hat zwar im Jahressteuergesetz 1996 eine Verschärfung der Regelung vorgenommen (gem. § 4 (5) Nr. 10 EStG können Bestechungs- oder Schmiergelder nicht mehr als Betriebsausgaben angesetzt werden, wenn:

- wegen der Zuwendung oder des Empfangs der Vorteile eine rechtskräftige Verurteilung nach einem Strafgesetz erfolgt ist, oder
- das Verfahren gem. §§ 153 bis 154e StPO eingestellt worden ist, oder
- wenn wegen der Zuwendung oder des Empfangs der Zuwendung ein Bußgeld rechtskräftig verhängt worden ist.)

Zudem teilt die Finanzbehörde Tatsachen, die den Verdacht einer Tat im Sinne des § 4 (5) Nr. 10 S. 1 EStG begründen, der Staatsanwaltschaft oder der Ordnungsbehörde mit. Damit ist der Abzug von Schmiergeldern zwar stark eingegrenzt, aber *nicht* gesetzlich verboten.

Desweiteren wird Bestechung im privatwirtschaftlichen Bereich bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht nach dem Strafrecht, sondern nach dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) geahndet. Gem. § 12 (1) UWG liegt das Strafmaß für aktive/passive Bestechung bei einer Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr oder einer Geldstrafe. Ein Strafmaß, welches - in Anbetracht der materiellen Vorteile die aus der Korruption erwachsen verbunden mit dem geringen Risiko entdeckt zu werden -, vernachlässigbar erscheint. Zudem können die Strafverfolgungsbehörden hier gem. § 22 (1) UWG nur auf einen Strafantrag hin aktiv werden.

Im Öffentlichen Dienst liegt die Höchststrafe bei Freiheitsentzug von 5 Jahren. Ein Strafmaß, welches aus den gleichen Gründen wie im privatwirtschaftlichen Bereich, kaum zur Abschreckung geeignet ist.

Artikelentwurf - Interne Langfassung - Nur für Diskussionszwecke !

Stand: 18.04.97

Hinzu kommt, daß sowohl Untreue wie auch Betrug gem. § 78 (3) Nr. 4 StGB binnen 5 Jahren verjähren und die Angestelltenbestechung gem. § 12 UWG i.V.m. § 21 (1) UWG binnen 3 Jahren verjährt ist. Da gerade Korruptionsfälle als wesentliches Merkmal haben, daß sie *nicht entdeckt* werden, dürfte für die meisten Delikte die Verjährungsfrist, zum Zeitpunkt ihrer Aufdeckung, bereits verstrichen sein.

Die Bundesregierung hat in 1996 bereits einen Gesetzentwurf zum Thema Korruption für den Bundesrat vorgelegt. Nach diesem soll beispielsweise die Höchststrafe für besonders schwere Fälle von Bestechlichkeit und Bestechung von Amtsträgern - von derzeit 5 Jahren - auf 10 Jahre Freiheitsentzug angehoben werden. Desweiteren soll auch das Strafmaß im privatwirtschaftlichen Bereich von derzeit einem Jahr auf drei bis fünf Jahre angehoben werden. Es wird auch darüber nachgedacht, ob die Angestelltenbestechung aus dem UWG künftig in das Strafgesetzbuch übernommen werden soll. Vorrang hat jedoch grundsätzlich immer die Prävention der Korruption.

Eine Entscheidung über diesen Gesetzesentwurf ist vom Bundesrat noch nicht gefallen. Handlungsbedarf ist jedoch zweifellos dringend gegeben, damit Korruption nicht länger den Status eines "Kavaliersdeliktes" in der Bevölkerung hat.

Für Rückfragen wenden Sie sich bitte an:

Rudolf X. Ruter

Axel Jaeger

Arthur Andersen Stuttgart, Telefon: 07 11/61 49-1 06