

Korruption in der öffentlichen Verwaltung

Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung in der Praxis

Fachtagung
am 16. Februar 2005
im Maternushaus Köln



dbb
akademie

Inhalt

Eröffnung und Begrüßung Dr. Ludwig Eckinger, stellvertretender Bundesvorsitzender des dbb beamtenbund und tarifunion	Seite 3
Vortrag Auswirkungen der Korruption auf die Zivilgesellschaft Dr. Hansjörg Elshorst, Vorsitzender Transparency Deutschland	Seite 6
Vortrag Auf dem Weg zur integren Verwaltung? Korruptionsprävention und -bekämpfung in NRW Bernd Kehrberg, Leiter der Stabsstelle Innenrevision, Innenministerium des Landes NRW	Seite 12
Vortrag Best-Practice-Modelle in Europa: Die Hamburger Anti-Korruptionsbehörde D.I.E Detlef Kreutzer, Leiter des Dezernats Interne Ermittlungen der Behörde für Inneres, Stadt Hamburg	Seite 27
Impulsreferate Korruptionsprävention und -bekämpfung in der Praxis	
Von der Richtlinie bis zur Personalrotation: Wie tauglich sind verwaltungsinterne und -externe Maßnahmen zur Korruptionsprävention Helmut Fiebig, Leiter des Rechnungsprüfungsamtes Meerbusch	Seite 43
Vermuten und schweigen? Eingriffs- und Handlungsmöglichkeiten von Führungskräften, Mitarbeitern und Bürgern bei Verdacht auf Korruption Dr. Rainer Buchert, Rechtsanwalt, Frankfurt am Main, Ombudsmann Korruptionsbekämpfung der DB Bahn, Landeskriminalamt und Polizeipräsident a. D.	Seite 48
Zahnlose Tiger oder erfolgreiche Task Forces? Instrumente der Ermittler und Strafverfolger zur Aufdeckung und Bekämpfung von Korruption Johannes Hermanns, Leiter der Sondereinheit Korruption beim Landeskriminalamt Düsseldorf	Seite 58
Podiumsdiskussion Vorbeugen, aufdecken, bekämpfen: Alles im Griff? Podiumsdiskussion mit den Referenten des Nachmittags unter Einbezug des Plenums	Seite 67
Gesamtmoderation: Hans Leyendecker, Ltd. Politischer Redakteur, Süddeutsche Zeitung	

Eröffnung und Begrüßung

Korruption in der öffentlichen Verwaltung Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung in der Praxis

**Dr. Ludwig Eckinger,
stellvertretender Bundesvorsitzender des dbb beamtenbund und tarifunion**

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

zur heutigen Fachtagung der dbb akademie im Maternushaus in Köln zum Thema

Korruption in der öffentlichen Verwaltung – Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung in der Praxis

möchte ich Sie an Stelle meines Kollegen Heinz Ossenkamp, der leider kurzfristig verhindert ist, alle sehr herzlich begrüßen.

Wie Sie selbst sehen und erleben können, ist die Resonanz auf unsere Tagung überwältigend:

An die 600 Anmeldungen haben uns erreicht, 500 konnten wir - natürlich ohne Ansehen der Person oder Position und streng nach dem Datum des Eingangs - berücksichtigen, da wir einen entsprechend großen Saal gebucht haben.

Überwältigendes Teilnehmerinteresse

Wofür spricht nun dieses überaus große Interesse?

Zum Einen natürlich - wenn ich einmal pro domo sprechen darf - für die inhaltliche Konzeption der Tagung und die Gewinnung fachkundiger Referenten; hier gilt mein Dank den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der dbb akademie, die sich mit großem Engagement und Sachkunde der Thematik gewidmet haben.

Zum Anderen spricht es für eben diese Referenten, die dankenswerterweise zugesagt haben, ihre Erfahrungen weiter zu geben und sich Ihren Fragen zu stellen.

Sicher spielt auch das hohe Ansehen und die Popularität unseres Moderators eine Rolle, der unter anderem als der „Chefenthüller“ der Republik oder „der deutsche Bob Woodward“ bezeichnet wird.

Letztendlich werden aber der große Informationsbedarf, das starke Bedürfnis nach Erfahrungsaustausch und die Hoffnung auf Hilfen für die Praxis ausschlaggebend für Ihr Interesse gewesen sein.

Wir werden im Laufe des heutigen Tages versuchen, diesen Bedürfnissen und Erwartungen gerecht zu werden.

Korruption – ein gesamtgesellschaftliches Phänomen

Meine sehr verehrten Damen und Herren, der Umgang mit dem Thema Korruption hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen.

Korruption wird mehr und mehr als gesamtgesellschaftliches Phänomen gesehen, das die soziale und demokratische Ordnung unserer Gesellschaft gefährdet.

Neben den großen materiellen Schäden ist es vor allem der Vertrauensverlust in allen nur denkbaren Bereichen - zuletzt in der bisher angeblich noch heilen Welt des Fußballs -, dessen Größenordnung nicht mehr bezifferbar und dessen Folgen nicht absehbar sind.

Politik und öffentliche Verwaltung haben vergleichsweise früh den Handlungsbedarf erkannt und in den letzten Jahren weit reichende Maßnahmen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung ergriffen, deren Wirksamkeit und Praxistauglichkeit wir heute unter fachkundiger Anleitung diskutieren wollen.

Wir, der dbb beamtenbund und tarifunion und seine Akademie sind der öffentlichen Verwaltung in vielfältiger Weise verbunden und haben ein fundamentales Interesse an ihrer Weiterentwicklung, Qualitätssicherung, Zuverlässigkeit und Glaubwürdigkeit.

Dafür muss kontinuierlich gearbeitet werden. Mit unserer Fachtagung wollen wir einen Beitrag dazu leisten.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, als ersten Referenten unserer Veranstaltung begrüße ich sehr herzlich **Herrn Dr. Hansjörg Elshorst**, den Vorsitzenden von Transparency Deutschland. Er wird uns eine Einführung in die Thematik aus Sicht einer internationalen gemeinnützigen Organisation geben, die ausschließlich zum Zwecke des globalen Kampfes gegen die Korruption gegründet wurde.

Als zweiten Vortragenden begrüße ich sehr herzlich **Herrn Ministerialrat Bernd Kehrberg**, Leiter der Stabsstelle Innenrevision des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, der über die Aktivitäten des Landes in Bezug auf Korruptionsprävention und -bekämpfung berichten wird.

Nach der Kaffeepause öffnet sich dank **Herrn Detlef Kreutzer**, Leiter des Dezernats Interne Ermittlungen der Behörde für Inneres der Stadt Hamburg, unser Blick nach Europa und seine besten Präventions- und Bekämpfungsmodelle, zu denen dann auch die Arbeit der Hamburger Behörde zählt. Herzlich willkommen, Herr Kreutzer.

Nach der Mittagspause, in der wir Sie herzlich zu einem Mittagessen im Maternushaus einladen, werden drei Referenten in Impulsreferaten aus verschiedenen Blickwinkeln intensiv die Praxis beleuchten:

Helmut Fiebig, Leiter des Rechnungsprüfungsamtes Meerbusch und Autor eines einschlägigen Buches zur Thematik,

Dr. Rainer Buchert, Rechtsanwalt in Frankfurt und Ombudsmann bei der Deutschen Bahn AG

und

Johannes Hermanns, Leiter der Sondereinheit Korruption beim Landeskriminalamt Düsseldorf.

Seien Sie uns, verehrte Referenten, herzlich willkommen.

Den krönenden Abschluss unserer Tagung bildet dann nach der Kaffeepause am Nachmittag die **Podiumsdiskussion** zum Thema: „Vorbeugen, aufdecken, bekämpfen: Alles Im Griff?“, die die in den Impulsreferaten geäußerten Thesen, Erfahrungen und Einsichten unter Einbezug des Plenums kritisch hinterfragen und erörtern wird.

Dies alles geschieht unter der Leitung unseres fachkundigen Moderators **Hans Leyendecker**, Leitender politischer Redakteur der Süddeutschen Zeitung, den ich sehr herzlich begrüßen möchte verbunden mit dem Dank, diese Aufgabe trotz eines vollen Terminkalenders aus purem Interesse am Thema übernommen zu haben.

Jetzt bleibt mir nur noch, uns allen eine interessante und ergebnisreiche Tagung zu wünschen; ich gebe nun das Wort an Herrn Dr. Elshorst.

Vortrag

Auswirkungen der Korruption auf die Zivilgesellschaft

**Dr. Hansjörg Elshorst,
Vorsitzender Transparency Deutschland**

Meine Damen und Herren, recht herzlichen Dank für die Einladung zu dieser Tagung. Herzlichen Dank auch an Sie für die freundliche Begrüßung, Herr Dr. Eckinger. Ich freue mich sehr über meine Teilnahme, denn mein heutiger Vortrag behandelt ein herausforderndes Thema. In den meisten Veranstaltungen spreche ich darüber, was der öffentliche Dienst bzw. die Zivilgesellschaft gegen Korruption unternehmen können. Mein heutiger Vortragsschwerpunkt liegt nun genau auf einem anderen Gesichtspunkt, nämlich dem, welchen Einfluss Korruption auf die Zivilgesellschaft haben kann.

Aufgabenfelder von Transparency

Was tut die Zivilgesellschaft gegen Korruption? Lassen Sie mich hierzu einige Aufgaben von Transparency International benennen, einer auf der Welt einmaligen auf Korruptionsbekämpfung spezialisierten Organisation. Transparency arbeitet in 100 Ländern. Auch in Deutschland findet sich eine Organisation, deren Vorsitzender ich bin. Ich möchte Ihnen überblicksweise einige Arbeitsschwerpunkte von Transparency Deutschland benennen, von denen jeder für sich eine eigene Zivilgesellschaftsorganisation rechtfertigen würde.

Ganz „heiße“ Themen sind das neue Vergaberecht und die damit verbundene Problematik der „Schwarzen Listen“ des Zentralregisters. Bezogen auf den öffentlichen Dienst arbeiten wir derart am Informationsfreiheitsgesetz mit. Im Hinblick auf die gewählten Vertreter unseres Volkes sind wir sehr engagiert, Korruption von Abgeordneten und Amtsträger zu verfolgen. Andererseits haben wir ein wachsames Auge auf die Wirtschaft zu richten, um der Korruption bei Vergaben - auch bei kleinen Firmen - vorzubeugen. Hier ist bereits einiges erreicht worden, aber noch längst nicht genug. Nach wie vor gibt es nur ein Gesetz, das den einzelnen korrupten Mitarbeiter zur Rechenschaft zieht, nicht aber die jeweilige betroffene Firma. Leider zeigen auch die Medien immer noch wenig Interesse an diesen kleinen Fällen; da liest man eher etwas über den betroffenen Landrat, aber wenig oder nichts über die involvierten Wirtschaftsunternehmen. An diesem Punkt muss mehr unternommen werden. Wir fordern zudem ein Zentralregister der Schwarzen Listen. Wir sind der Ansicht, dass über ein Unternehmensstrafrecht nachgedacht werden muss.

Sie sehen, die Palette der Aufgaben ist vielfältig. Umso erstaunlicher ist es eigentlich, dass sich nur eine einzige Institution wie Transparency in unserer Zivilgesellschaft um all diese Bereiche kümmert. Man sollte eigentlich eher davon ausgehen, dass dieser neue „Markt“, der im öffentlichen und privaten Bereich eine Fülle von neuen Maßnahmen ausgelöst hat - u.a. Korruptionsbeauftragte der unterschiedlichsten Art, neue Gesetzgebung, neue Regulierungsmechanismen -, der Zivilgesellschaft mehr Raum für weitere ähnliche Institutionen wie Transparency bietet.

Kaum etablierte Organisationen im Kampf gegen Korruption

Daraus folgt meine erste Beobachtung: In der Zivilgesellschaft gibt es weniger Spezialisierung auf Korruption, als man erwarten könnte. Für diejenigen Zuhörer unter Ihnen, nach deren Ansicht man dem Phänomen Korruption nur mit der Bündelung aller möglichen Maßnahmen - z.B. Anstrengungen der Institutionen, Druck von außen, Umsetzung von Veränderungsbedarf auf politischer Ebene, gemeinsame Bemühungen von staatlicher und wirtschaftlicher Seite - begegnen kann, mag diese keine gute Nachricht sein. Meine Organisation, für die ich hier stellvertretend stehe, hat sich von vornherein als mitverantwortliche Organisation zur Problemlösung „Korruption“ verstanden: Nämlich nicht nur im Sinne einer reinen Kontrollfunktion, sondern vielmehr als verantwortungsübernehmender Teil in der Koalition mit Veränderungswilligen.

Korruptionsbekämpfung als Aufgabe für die Zivilgesellschaft

Inzwischen hat sich die Erkenntnis des gemeinsamen Schulterschlusses von Einzelpersonen, Firmen und öffentlicher Hand in Koalitionen bereits bei einer Vielzahl von anderen Organisationen wie z.B. Umweltorganisationen durchgesetzt. Nur das Zusammenwirken verschiedenster Kräfte kann Verhältnisse verändern. Transparency kümmert sich z.B. nicht um Einzelfälle, Transparency verweigert sich auch einer pauschalisierenden Polemik. In diese Lücken stoßen durchaus andere: Wie eben erwähnt gibt es in Sachen „Korruption“ außer unserer Organisation keine weiteren Organisationen, sondern oftmals Einzelpersonen wie Professoren, Staatsanwälte und Journalisten. Das ist gut und wichtig, löst aber das Problem nicht. Meiner Ansicht nach kann nur eine kontinuierliche Zusammenarbeit, ein permanentes „am Thema dran bleiben“, eine Institutionalisierung von Antikorruption für Abhilfe im Kampf gegen Korruption sorgen. Und dies ist nicht die Aufgabe Einzelner, sondern die Aufgabe der Gesamtgesellschaft.

Das Tabuthema auch international ansprechen

Derzeit gibt es eine Reihe von Organisationen in Zivilgesellschaften, die das Thema Korruption indirekt bzw. nur ungern ansprechen. Im internationalen Bereich spricht man beispielsweise lieber von einer „guten Regierungsführung“ als von einer korrupten Regierung. Das mag diplomatisch sein, aber diejenigen von Ihnen, die im aktiven Kampf gegen Korruption stehen, wissen, dass es das Leben nicht leichter macht, wenn man das Wort vermeiden und ständig um den heißen Brei herumreden muss. Auf dieser Basis lassen sich keine Risikoanalysen in Bezug auf das Fehlen einer guten Regierungsführung erstellen. D.h. es ist nicht zufriedenstellend, wenn z.B. Greenpeace und andere große Organisationen in ihren Geschäftsfeldern das Wort nicht aussprechen und elegantere Formulierungen suchen. Das Thema Korruption muss direkt angesprochen werden, man muss das Kind bzw. die Gefahr beim Namen nennen.

Gesellschaftliches Bewusstsein schärfen

Ich komme nun zu einer weiteren Frage, die Auswirkungen auf die Zivilgesellschaft hat: Wie lässt es sich erklären, dass auch heute noch das Bekanntwerden von Korruption im öffentlichen Bereich - Politik oder Verwaltung - ein weitaus höheres Maß an Aufmerksamkeit und Verärgerung erreicht, als dies in anderen Bereichen der Fall ist?

Eine Ausnahme bildet hier sicherlich der momentane Schiedsrichterskandal im Fußball.

Die Erklärung scheint in der langjährigen Definition von Korruption zu liegen, die als „der Missbrauch von öffentlicher Macht“ verstanden wird. Dabei wird allerdings oft genug übersehen, dass nicht nur die gebende Hand genauso schlimm ist wie die nehmende, sondern auch der Tatbestand, dass inzwischen Korruption in der Wirtschaft selbst auch dominant ist. Die Gesamtstimmung einer Gesellschaft wird offensichtlich wesentlich von ihrer Einstellung beeinflusst, wie sie Korruption auch in anderen Bereichen als im öffentlichen Bereichen wahrnimmt, bewertet und verurteilt.

Zivilgesellschaft: Täter oder Opfer?

In meinen bisherigen Ausführungen habe ich mich mit der Rolle der Zivilgesellschaft als Akteur gegen Korruption auseinandergesetzt. Hieran knüpft sich eine weitere Fragestellung an: Ist die Zivilgesellschaft eher Täter oder eher Opfer beim Problemfall Korruption?

Um das zu beantworten, muss man sich die Weiterentwicklung in der Definition von Korruption anschauen. Die Ursprungsbedeutung von Korruption ging von der Definition „Missbrauch von öffentlicher Macht“ aus. In den späten 90er Jahren haben wir das Adjektiv „öffentlich“ durch „anvertraut“ ausgeweitet in der Überzeugung, dass nicht nur derjenige, der öffentliche Macht verrät, korrupt ist, sondern auch derjenige, der die ihm anvertraute Macht missbraucht.

Hat eine Zivilgesellschaft nun anvertraute Macht? Sicherlich nicht direkt, sondern vielmehr in einem wichtigen indirekten Sinne, dass nämlich Macht und Einfluss der Zivilgesellschaft auf Vertrauen aufbauen. D.h. ohne Vertrauen wäre die Zivilgesellschaft am Boden. Der öffentliche Bereich und die Politik wären im Kern stark getroffen, existierten aber weiter in einer höchst dysfunktionalen Form im Hinblick auf Korruption, so wie wir das in einigen Ländern leider sehen. Die Zivilgesellschaft gäbe es dann nicht mehr, wenn Vertrauen nicht mehr existierte.

Dies ist aus meiner Sicht eine wichtige Beobachtung, dass die Zivilgesellschaft ihre Macht nur zu dem Preis ihrer eigenen Auslöschung verraten kann. Wären also alle Fußball-Schiedsrichter korrupt und würde ihre Entscheidungsmacht ohne Revisionsinstanz missbraucht, dann gäbe es bald diese Institution nicht mehr.

Weltweit übernimmt Zivilgesellschaft frühere staatliche Aufgaben

Hinzu kommt ein weiterer Aspekt: Als Reaktion auf Korruption im Staat explodieren weltweit die Zahlen von Organisationen der Zivilgesellschaft. An vielen Orten der Welt übernimmt die Zivilgesellschaft frühere staatliche Aufgaben, weil die Institutionen der Staaten nicht mehr vertrauenswürdig sind. Insbesondere die Entwicklungsländer sind davon betroffen, bei denen im großen Stil die Bereiche Gesundheit und Erziehung von zivilgesellschaftlichen Organisationen übernommen worden sind. In diesen Ländern ist die Dichotomie zwischen Staat, öffentlichem Bereich und Zivilgesellschaft durchaus dominant; durch dieses Zusammenspiel entstehen Verantwortlichkeiten und Risiken.

Auch in Deutschland setzt die Zivilgesellschaft natürlich große finanzielle öffentliche Mittel z.B. im Bereich der Sozialfürsorge um. Nach einer Schätzung sind bei uns etwa

30 bis 50% der Spendenaufkommen ursprünglich öffentliche Gelder. Eine weitere Schätzung geht davon aus, dass 10% der Mittel für eine globale Entwicklungszusammenarbeit von der Zivilgesellschaft erwirtschaftete Steuergelder sind. In der Addition ergibt sich die Summe von ungefähr 6 Milliarden Dollar. Die Zivilgesellschaft entscheidet verantwortlich mit diesem Geld sehr häufig über Subventionen.

Arbeit von Freiwilligen: Besondere Komponente

Als „Korruptions-Bekämpfer“ weiß man, dass die Entscheidungskompetenz über Subventionen besonders korruptionsanfällig ist. An dieser Stelle greifen Markt- bzw. sonstige Kontrollmechanismen nicht unbedingt, bei Entscheidungen über Subventionen haben persönliche Beziehungen einen hohen Stellenwert. In der Zivilgesellschaft, die vielfach mit Freiwilligen arbeitet und im großen Umfang auf Engagement angewiesen ist, muss die persönliche Komponente auch eine wichtige Rolle spielen, um Ideen und Ziele voranzutreiben. Unter diesem Gesichtspunkt ist es verständlich, dass sich die zivile Gesellschaft gegen zu starke Formalisierung wehrt. Hier muss es Spielräume geben, um Gelegenheiten zu nutzen, da ansonsten wenig Chancen bestehen, sich mit den großen Problemen auseinander zu setzen.

Interessanterweise gibt es - anders als vielleicht vermutet - in Deutschland keine wissenschaftlichen Abhandlungen bzw. Studie über den Themenzusammenhang „Transparenz und Zivilgesellschaft“ bzw. „Korruption und Zivilgesellschaft“. Und auch ich muss zugeben, dass wir uns in unserer Organisation Transparency angesichts der Einladung der dbb akademie zum ersten Mal mit der Thematik „Zivilgesellschaft und Korruption“ auseinander gesetzt haben. In internationalen Studien ist man allerdings zum Ergebnis gekommen ist, dass weltweit die Zivilgesellschaft nach den Kirchen das größte Vertrauen bei der Bevölkerung genießt.

Wandel im gesellschaftlichen Bewusstsein

Was bedeutet dies nun? Daraus zu schließen, dass es trotz der Risiken in der Zivilgesellschaft kein Problem gäbe, wäre zu kurz geschlossen. Wir werden uns im Gegenteil immer mehr darüber bewusst, dass Korruption auch in bisher von uns nicht vermuteten Feldern existiert. Denn obwohl das Thema lange Zeit tabuisiert wurde, erreichen die Gesellschaft in immer kürzeren Abständen Meldungen über korruptes Verhalten in fast allen Bereichen des öffentlichen, wirtschaftlichen und politischen Lebens, die zu einer Wandlung in der Betrachtungsweise des Problems geführt haben. Nicht nur die Medien, auch Staatsanwaltschaften und Strafverfolgung, tragen hierzu bei.

Regulierungslücken

Objektiv muss man an diesem Punkt sehen, dass es in Bezug auf die Zivilgesellschaft bei der Korruptionsbekämpfung Regulierungslücken gibt. Der Staat selbst trifft eindeutige Regulierungen zum Schutz seines Steuerprivilegs. Aber viele andere schutzwürdige Bereiche bzw. Interessen überlässt der Staat der Zivilgesellschaft. Denken Sie z.B. an den aktuellen Schiedsrichterskandal: Es geht hier meiner Ansicht nach nicht nur um die Verfolgung der organisierten Geldwäscher-Banden und um Wettbetrug, sondern auch um den Missbrauch „anvertrauter Macht“ durch Schiedsrichter und damit auch um das Interesse der Zuschauer und der Vereine. Den Staat interessiert immer nur das Staatsrecht. Selbst die neueste Gesetzgebung im Stiftungsrecht konzentriert sich wieder ausschließlich auf den steuerlichen Aspekt.

Diese Regulierungslücken beziehen sich auch auf die Definition von Korruption, was als korrupt und was nicht als korrupt gilt. Diese Abgrenzung erleben wir in der Korruptionsgeschichte im Ausland, aber auch in Deutschland. Nehmen Sie als Beispiel die Nebentätigkeiten unserer Abgeordneten: Nimmt ein Mandatsträger das Geld vor einer Abstimmung, handelt es sich um Korruption; geschieht der gleiche Vorgang nach einer Abstimmung, ist es nicht mehr korruptiv. Eine derartige Sicht der Dinge tut weh, zerstört Vertrauen. Dies hätte man früher regeln können. Schließlich ist die Zivilgesellschaft Teil unserer Gesellschaft mit all ihren Versuchungen, Problemen und Risiken.

Alles in allem ein Indiz dafür, dass sich in dieser Richtung etwas tun muss. Dieses Indiz wird durch eine zunehmende Sensibilität für Transparenzlücken in der Zivilgesellschaft gestützt. Immer mehr Menschen beschäftigen sich mit der Thematik, sprechen und schreiben über das Problem. Da bin ich nicht der Erste und Einzige. Deutschland ist nach einer unseren neueren Studien im Kampf gegen die Korruption nur Mittelmaß. Hier muss einfach mehr getan werden.

Allgemeingut geht vor „Mein Gut“

Mit dieser etwas pessimistischen Einschätzung möchte ich nun aber nicht abschließen. Ich hoffe vielmehr, dass die Zivilgesellschaft die Chance hat, sich in einem anderen Maße zu profilieren. Sie basiert auf Freiwilligkeit; Freiwilligkeit könnte ein hohes Potential zur Selbstregulierung haben. Würde man hier den Anschein erwecken, sich selbst zu „bedienen“, folgt die Strafe auf dem Fuße. Ich hege daher die Hoffnung, dass in einer Zivilgesellschaft, in der ein hohes Maß von Engagement im Freiwilligenbereich gefordert wird, eine andere Ethik herrscht als eine von Geiz und Gier Geprägte. Es gibt andere Anreizsysteme als Profit, nämlich die Offenheit für Kooperationen, für Eigeninitiative und für Engagement.

Dies könnte ein durchaus ein interessantes Modell sein, das sich auch der öffentliche Bereich, der sich bei seinen Reformbemühungen sehr stark an der Wirtschaft orientiert, anschauen sollte. Vielleicht lohnt es sich ja, aus dem Erfolg und dem Ruf der Zivilgesellschaft für die Weiterentwicklung der Reformbestrebungen des öffentlichen Dienstes etwas für die Rückgewinnung von Vertrauen zu tun.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Hans Leyendecker

Herr Dr. Elshorst, herzlichen Dank für Ihren bemerkenswerten Vortrag, der zahlreiche Facetten der Problematik behandelt hat und in den Sie auch - ganz aktuell - das Diskussionsthema zum Abgeordnetengesetz aufgenommen haben. Ich bitte um Wortmeldungen.

Wortmeldung Teilnehmer

Wenn ich das richtig sehe, gibt es in der Schweiz bereits den von Ihnen angesprochenen Punkt, dass es nicht nur den Tatbestand der Beamtenbestechung, sondern auch ganz klar strafrechtlich den Tatbestand der „Privatbestecherei“ gibt. Ich denke, das trifft sich mit Ihren Äußerungen zur Zivilgesellschaft. Wäre das aus Ihrer Sicht ein Modell?

Dr. Hansjörg Elshorst

Dieser Prozess ist im Zusammenhang mit der Privatwirtschaft so abgelaufen. Im Ausland war Bestechung nicht strafbar, privat zu privat war nicht strafbar, privat zu privat im Ausland war nicht strafbar. All das ist durch Strafrecht und sonstige Gesetze geregelt worden. In Bezug auf die Zivilgesellschaft wird es - befürchte ich - auch einmal in diese Richtung kommen. Ich bin nicht ganz sicher, ob man mit den strafrechtlichen Regulierungen beginnen sollte. Meiner Ansicht nach wird es im Endeffekt bei uns in Deutschland so sein, dass dem Staat eine größere Rolle zukommt, wie das z.B. in der Schweiz, in England und in den USA der Fall ist.

Ich zögere allerdings bei der Überlegung, ob Transparency Gesetze zur Kontrolle der Zivilgesellschaft fordern sollte. Zuerst sollte nach meiner Einschätzung das gesellschaftliche Bewusstsein für den Stellenwert der Prävention gestärkt werden.

Vortrag

Auf dem Weg zur integren Verwaltung? Korruptionsprävention und -bekämpfung in NRW

**Bernd Kehrberg,
Leiter der Stabsstelle Innenrevision,
Innenministerium des Landes NRW**

Meine Damen und Herren, ich bedanke mich zunächst einmal herzlich, dass ich bei dieser Veranstaltung der dbb akademie vortragen darf.

„Auf dem Weg zur integren Verwaltung? Korruptionsprävention und -bekämpfung in Nordrhein-Westfalen“:

der Titel des Vortrages unterstellt in gewisser Weise, die öffentliche Verwaltung sei nicht integer, befinde sich in einem moralisch desolaten Zustand und müsse sozusagen auf den Pfad der Tugend zurückgeführt werden. Verbunden damit ist die Frage, ob die Maßnahmen der Korruptionsprävention und -bekämpfung in NRW zur Erreichung dieses Zieles geeignet sind.

Meine Damen und Herren, Sie sind fast alle im öffentlichen Dienst tätig, und deshalb ist es meine Pflicht, dieser etwas provokanten Themenstellung gleich die Spitze zu brechen.

Öffentliche Verwaltung kein Hort von Kriminalität

Die öffentliche Verwaltung ist kein Hort von Kriminalität, sie ist kein Hort moralischen Verfalls. Die allgemeine Kriminalitätsrate der Beschäftigten im öffentlichen Dienst unterscheidet sich nicht von der allgemeinen Kriminalitätsrate. Von Bestechungsdelikten sind gerade einmal 0,01 % der Beschäftigten befallen, statistisch gesehen ein verschwindend geringer Teil. Könnte man sich vor dieser Erkenntnis nicht mit ruhigem Gewissen zurücklehnen und Korruptionsdelikten ebenso viel oder ebenso wenig Aufmerksamkeit schenken wie anderen Delikten, die von Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes begangen werden?

Nein, das darf man eben nicht. Es geht nämlich um mehr als nur um Straffälligkeit von Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes. Korruption ist ein schleichendes Gift, das letztlich zur Zerstörung des Staatswesens führen kann, wenn man ihm nicht Einhalt gebietet. Wenn bei der Bevölkerung der Eindruck entsteht, Staatsdiener seien käuflich und arbeiteten nach dem Prinzip „Mein Nutz geht vor Gemeinnutz“, wird das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat, in die Sachgerechtigkeit und die Gesetzeskonformität von Entscheidungen der Staatsdiener und seiner Repräsentanten nachhaltig gestört. Um diese staatszersetzende Wirkung der Krake Korruption geht es letztlich, wenn Bekämpfungsmaßnahmen ergriffen werden. Alle Maßnahmen sind darauf gerichtet, den guten Ruf des öffentlichen Dienstes und das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat und seine Repräsentanten zu erhalten.

Die drei wesentlichen Elemente der Bekämpfung seien hier genannt: Prävention, Repression und Gewinnabschöpfung.

Die Korruptionsbekämpfung in Nordrhein Westfalen ist ein dynamischer Prozess, der sich an den der Landesregierung jeweils vorliegenden Erkenntnissen orientiert. Die wesentlichen Prozessschritte will ich im Folgenden kurz skizzieren.

1. Aktivitäten des Landes NRW seit 1996

- **Innenrevisionen**

Die Anfänge einer gezielten verwaltungsinternen Korruptionsbekämpfung waren in NRW eher bescheiden. So wurde im Jahr 1996 aufgrund der Empfehlung der Innenminister-Konferenz zunächst einmal bei der Bezirksregierung Münster die sog. Innenrevision II mit drei bis vier Personen eingerichtet, die für das gesamte Innenressort zuständig sein sollte.

Recht schnell erkannte man, dass für eine wirksame flächendeckende Bekämpfung mehr Ressourcen erforderlich waren.

So gründete man am 01.08.1998 die Stabsstelle Innenrevision und die Innenrevisionen bei den 5 Bezirksregierungen (seit 1999). Mittlerweile ist die Ebene der Landesverwaltung nahezu flächendeckend mit Innenrevisionen bestückt: die Stabsstelle überprüft das eigene Haus und den unmittelbar nachgeordneten Bereich des Innenressorts; die Innenrevisionen bei den Bezirksregierungen prüfen ebenfalls die eigenen Behörden und den ihnen nachgeordneten Bereich als auch die nachgeordneten Fachbehörden. Die Fachressorts Finanzen, Justiz und Umwelt sowie Bau- und Liegenschaftsbetrieb (BLB) verfügen ebenfalls über wirksame Innenrevisionen.

Sie sehen, dass die Innenrevisionen nahezu flächendeckend arbeiten. Ihre Aufgaben beziehen sich auf die Gefahren der Korruption. D.h. man führt hier ablauforganisatorische Prüfungen durch, unternimmt Revisionen in den Behörden und überprüft die Einhaltung von Vorschriften.

- **Korruptionsbekämpfungserlass (April 1999)**

Im April 1999 erging der gemeinsame Runderlass zur Korruptionsbekämpfung, der im Wesentlichen die 3 Säulen Personalwesen, Korruptionsregister, korruptionshemmende organisatorische Maßnahmen bediente. Er enthält bis heute die Umsetzung der Empfehlung der Innenministerkonferenz wie z.B. die Errichtung eines Korruptionsregisters, Personal- und Aufgabenrotation, Vier-Augen-Prinzip usw.

Der große Nachteil dieses Erlasses: er gilt nicht für Kommunen, sondern nur für die Landesverwaltung. Bei den Kommunen setzte die Landesregierung lange Zeit auf Eigenverantwortung und Freiwilligkeit bei der Bekämpfung der Korruption.

- **Ressortübergreifende Arbeitsgruppe**

Gleichzeitig mit der Errichtung der Stabsstelle wurde eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe zur Koordinierung der Korruptionsbekämpfung und zum Erfahrungsaustausch eingerichtet.

- **Strafverfolgung**

In der Strafverfolgung wurden vier Schwerpunktstaatsanwaltschaften und von polizeilicher Seite sechzehn Kriminalhauptstellen mit dem Schwerpunkt Wirtschaftskriminalität zur konzentrierten Korruptionsbekämpfung eingerichtet. Die Kritik der Staatsanwaltschaft: die Verbesserung gehe nicht weit genug, man müsse immer noch in ein und demselben Fall mit mehreren Stellen arbeiten, wenn der Fall überregionale Bedeutung habe.

- **Transparenz**

Die Umsetzung der Präventionsmaßnahmen wird transparent dargestellt. Jährlich berichtet die Stabsstelle Innenrevision gegenüber dem Parlament, im mehrjährigen Rhythmus gegenüber der Innenministerkonferenz. Die Berichte sind jederzeit auf der Homepage des Innenministeriums unter www.im.nrw.de/korruptionsbekaempfung abrufbar.

2. Aktivitäten der Landesregierung und des Parlaments seit April 2002

Die Erkenntnis über die Dimension des korruptiven Handelns nahm im Jahr 2002 in NRW andere Formen an. 2002 war das Jahr, in dem in Köln die Korruptionsskandale bei industriellen Großanlagen - z.B. bei den Müllverbrennungsanlagen (MVA) Köln-Niehl - aufgefallen waren. Die dort erkennbare Dimension machte eine Verstärkung der Aktivitäten der Landesregierung in der Korruptionsbekämpfung erforderlich.

- **Überprüfung der Genehmigungsverfahrensakten bei den Bezirksregierungen**

Innerhalb kürzester Zeit wurden seit April 2002 die Genehmigungsverfahrensakten von Neubauten oder Erweiterungen von zehn MVAen der letzten zehn Jahre durch die Innenrevisionen unter Leitung der Stabsstelle überprüft. Insgesamt prüften 30 Mitarbeiter etwa vier Monate lang Verfahrensakten, Bürokalender verantwortlicher Personen und Handakten in den Büros der Mitarbeiter.

Die Arbeit in größeren Teams (drei Teams à neun bis zehn Mitarbeiter) erwies sich als effektiv. Allerdings wurden in den geprüften Unterlagen wie Akten und Tischkalender keine verwertbaren Hinweise auf korruptives Verhalten gefunden.

- **Arbeitsgruppe „Antikorruptionsmaßnahmen“**

Zur gleichen Zeit wurde eine Arbeitsgruppe „Antikorruptionsmaßnahmen“ unter gemeinsamer Leitung der Staatskanzlei und des Innenministeriums eingerichtet. Diese Arbeitsgruppe erarbeitete ohne Denkverbote einen Katalog von Maßnahmen, der ebenfalls im Internet unter der soeben genannten Adresse abrufbar ist. Der Maßnahmenkatalog erstreckte sich auf gesetzgeberische Inhalte, weitere organisatorische Möglichkeiten in der Verwaltung und Erhöhung der Transparenz insbesondere im kommunalen Sektor.

Als Beispiel möchte ich an dieser Stelle die §§ 100 a und 100 c StPO im Strafverfahrensrecht sowie die verstärkte Forderung nach einem bundesweiten Korruptionsregister und einem Integritätspakt zwischen Verwaltung und Wirtschaft nennen.

Die Umsetzung wird regelmäßig zum Jahresende kontrolliert, gestaltet sich aber manchmal aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen zäh, wie z.B. beim Konkurrenzverbot für vollständig aus dem Staatsdienst ausgeschiedene Beamte oder wie beim Integritätspakt zwischen Wirtschaft und Verwaltung, dem die Industrieverbände mit weiteren Bürokratismus-Argumenten entgetreten.

- **Task Force**

Durch Kabinettsbeschluss vom 09.04.2002 wurde eine sog. Task Force eingerichtet. Sie hatte die Aufgabe, die Vergabeverfahren, die zur Errichtung der Müllverbrennungsanlagen geführt haben, sowie die Vertragsabschlüsse **umfassend** zu überprüfen. Diese Task Force recherchierte u.a. in Pressemeldungen, Beschwerdeverfahren, Zuwendungsverfahren, in Berichten der Rechnungsprüfungsämter, in Protokollen von Ausschusssitzungen etc. Sie befragte Ratsmitglieder bzw. andere Personen, die mit der Angelegenheit hätten befasst sein können. In diesem Zusammenhang überprüfte sie auch, ob es Beziehungsgeflechte zu anderen vorhandenen Gesellschaften der gleichen Kommune und zu Gesellschaften anderer Kommunen gibt.

Die Arbeit war allerdings nicht immer einfach. Was die Akteneinsichtnahme anging, ist sie zum großen Teil gescheitert, da sich die Task Force im Vorfeld der Handlungsmöglichkeiten der Strafprozessordnung (StPO) bewegte. D.h. man hatte keine staatsanwaltschaftlichen Möglichkeiten.

Resultierend aus der Prüftätigkeit sollte es auch Aufgabe der Task Force sein, Vorschläge zu verbesserungsfähigen oder neuen Vorschriften bzw. Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung zu machen.

Ohne dem Impulsreferat des Kollegen Hermanns vom LKA vorgreifen zu wollen, möchte ich in Stichworten die Handlungsmöglichkeiten und Erkenntnisse der Task Force beleuchten, weil diese auch in die Überlegungen zur Verschärfung der Korruptionsbekämpfung in NRW einbezogen wurden.

- **Handlungsmöglichkeiten der Task Force**

Die Landesregierung ging davon aus, dass es im Interesse der Kommunen sei, dort, wo sie in kommunaler Selbstverwaltung handeln und die Aufsichtsbehörden deshalb nur eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten haben, alle Umstände zur Vergabe und im Umfeld der Vergabeverfahren einer Überprüfung auch durch eine nicht-kommunale Stelle zu unterziehen. Wie ich bereits gesagt habe, lagen die Möglichkeiten im Vorfeld der Strafprozessordnung. Die Einsichtnahme basierte auf reiner Freiwilligkeit.

Von daher unterbreitete die Landesregierung den Kommunen das Angebot (s. Zwischenbericht der Staatskanzlei vom 05. April 2002, S. 6), die Verfahren zu Vergaben der Aufträge für die betroffenen Anlagen bzw. zu den Entsorgungsverträgen umfassend auf mögliches korruptives Verhalten zu überprüfen. Dies war gleichzeitig der Pferdefuß, denn aufgrund der oben erwähnten fehlenden Spielräume gab es Kommunen und auch Betreibergesellschaften, die die Task Force nicht in ihre Räume ließen.

Sie sehen im Übrigen an den Prozessen und an den Anklagen, dass dieser seit 2002 schwelende Prozess noch lange nicht abgeschlossen ist. Es kommen immer wieder neu

untersuchte Objekte ans Tageslicht. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Arbeit der Task Force als hervorragend zu bezeichnen.

- **Zusammensetzung der Task Force**

Die Task Force bestand aus zwölf Mitgliedern, die in zwei Teams arbeiteten. Sie setzte sich zusammen aus

- drei Staatsanwälten aus den Schwerpunktstaatsanwaltschaften zur Korruptionsbekämpfung,
- vier Mitarbeitern aus dem Bereich der Polizei und
- drei Personen aus dem Bereich der Dezernate 63 der Bezirksregierungen oder der Vergabekammern und
- zwei Steuerprüfern.

Die Mitglieder der Task Force (Staatsanwälte bzw. Polizeibeamte) unterlagen wegen ihrer Abordnung an das Innenministerium nicht der Strafverfolgungspflicht nach StPO und Polizeirecht. Die fachübergreifende Zusammenarbeit wurde von den Mitgliedern der Task Force als sehr konstruktiv und weiterführend beschrieben.

Sie deckte strukturelle Mängel in der Kontrolle privatisierter kommunaler Abfallentsorgung auf und zog aus ihren Untersuchungen folgende Schlüsse:

- Es muss die Möglichkeit der vertraulichen Entgegennahme und bewertenden Bearbeitung von Hinweisen eröffnet werden.
- Es besteht die Notwendigkeit spontaner Prüfungen durch eine unabhängige Einrichtung.
- Mit der Privatisierung kommunaler Aufgaben sind durchgreifende Kontrollmöglichkeiten vorzusehen.
- Die Koordinierung strafrechtlicher Ermittlungen zur Aufdeckung krimineller Strukturen ist zu verbessern.
- Die Umsetzung sonstiger bereits in der Diskussion befindlicher Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen wie z.B. die Einführung von Korruptionsbeauftragten oder Abgabe von Ehrenerklärungen durch Ratsmitglieder ist erforderlich.

• **Umsetzung der Erkenntnisse**

Zur Zeit setzt das Land die Erkenntnisse aus diesen Untersuchungen um:

- Hotlines (LKA Dez. 15, Stabsstelle Innenrevision)
Es wurden mit Erfolg Hotlines für Hinweisgeber beim LKA NRW eingerichtet. Nach Wahl der Telefonnummer 0800 lässt sich auf dem Tastentelefon das Wort „korrupt“ drücken und man erreicht daraufhin kostenlos die Hotline. Die Hotline ist im April 2004 eingerichtet worden; bis zum Jahresende 2004 gingen dort 331 Hinweise ein, in 73 Fällen anonym. Davon sind 189 Hinweise als hinreichend strafrechtlich relevant einzustufen. Rund 10% der Hinweise führen zu umfangreicheren Korruptions- und Umweltstrafverfahren.

Auch die Stabsstelle Innenrevision verfügt über eine Hotline, deren Erfolg allerdings nicht so groß einzuschätzen ist. Wir erhalten dort anonyme und nicht

anonyme Hinweise. Über die drei Jahre liegt der Schnitt in etwa bei 100 bis 120 Hinweisen.

- LKA Dez. 15, 2003/2004; Stabsstelle Umweltstraftaten
Beim Landeskriminalamt in Düsseldorf ist mit dem Dezernat 15 ein fachübergreifendes Dezernat errichtet worden, um die sich daraus ergebenden Vorteile der unmittelbaren Zusammenarbeit zu nutzen. Das Dezernat ist interdisziplinär besetzt mit Wirtschaftskriminalisten und Finanzermittlern der Polizei, mit einer Betriebswirtin und einem Wirtschaftswissenschaftler, die Unterstützung durch externe Fachleute im Bedarfsfall ist im Gemeinsamen Runderlass der Landesregierung vorgesehen. Im Herbst 2004 wurde beim Umweltministerium eine Kopfstelle „Umweltkriminalität“ eingerichtet, die Hinweise auf Umweltstraftaten bündelt und dem LKA weiterleitet.
- Wirtschaftliche Vorteile
Wesentlich für die das nordrhein-westfälische Konzept ist auch die Verstärkung der Finanzermittlungen und Vermögensabschöpfung, um die wirtschaftlichen Vorteile der korruptiven Handlungen zu beseitigen, d.h. letztlich Korruption wirtschaftlich unattraktiv werden zu lassen.
- Gesetz der Fraktionen der SPD und B 90/Die Grünen
Schließlich wurde in NRW am 16.12.2004 ein Gesetz der Regierungsfractionen zur Bekämpfung der Korruption verabschiedet.

3. Das Gesetz im Einzelnen

- **Inhalte und Ziele des Gesetzes der Regierungsfractionen SPD und B90/Die Grünen**

Das Gesetz der Regierungsfractionen sieht die verbindliche Erfassung des kommunalen Sektors inkl. ausgegliederter privatisierter Betriebe, auf die die Kommune Einfluss nehmen kann, vor. Dies ist die Konsequenz aus den Erfahrungen der Task Force in der z.T. schwierigen Zusammenarbeit mit den Kommunen.

Ferner sieht es vor

die Einführung eines Korruptionsregisters, Anzeigepflichten für Behördenleitungen und Prüfeinrichtungen, § 12, die Einbindung der Prüfeinrichtungen in die Korruptionsprävention (Beratungspflicht, § 13) sowie Transparenz-Regelungen für Mandatsträger, nämlich im Einzelfall eine Auskunftspflicht über ihre Vermögensverhältnisse wie Beteiligung an Unternehmen, Wertpapiervermögen, treuhänderisch gehaltenem Vermögen und Grundbesitz, § 15, und eine Veröffentlichungspflicht von Mitgliedschaften und Funktionen in z.B. Aufsichtsräten oder anderen Kontrollgremien nach AktG oder in Organen sonstiger privatrechtlicher Unternehmen oder in Funktionen in Vereinen oder sonstigen Gremien, § 17.

In dieser breiten Anlage ist das Gesetz einmalig in der Bundesrepublik.

4. Konstruktion und Möglichkeiten des Korruptionsregisters

Der Kernpunkt dieses Gesetzes ist sicherlich das Korruptionsregister, das es seit 1999 zwingend für die Landesverwaltung gibt und das nun auch für den kommunalen Bereich verpflichtend ist.

- **Reine Informationsstelle, Rechtsschutz gegen Ausschlussentscheidungen**

Das in der Informationsstelle geführte Korruptionsregister dient dem verwaltungs-internen Austausch von Erkenntnissen. Die Informationsstelle ist - und das ist wichtig und unterscheidet sie von anderen Korruptionsregistern - keine Behörde mit eigenen Entscheidungskompetenzen. Sie schließt nicht von Vergaben aus, sie trifft keine Entscheidungen über die Verkürzung der gespeicherten Ausschlusszeiten.

Im Idealfall kann man sich die Informationsstelle auf einem Server vorstellen, zu dem die Vergabestellen mit einem Code Zugriff haben, Daten abrufen und einstellen können. Es gibt auch in diesem Register keinen Automatismus zwischen Speicherung und Ausschluss von weiteren Vergaben; es ist wirklich nur ein Informationspool. Diese Entscheidung trifft nur die Vergabestelle, die sich bei der Vergabestelle, die den Ausschluss ausgesprochen hat, mit Informationen versorgt und diese in die eigene Entscheidung mit einfließen lassen kann.

Alle Entscheidungskompetenzen bleiben bei den Vergabestellen.

Diese Kompetenzverteilung ist der Grund, warum Fragen nach Rechtsschutzregelungen gegen die Informationsstelle aus meiner Sicht ins Leere gehen.

- **Ausschluss von Unternehmensteilen**

Sind nur Teile eines Unternehmens betroffen, so erfolgt eine Speicherung der Daten dieses Unternehmensteiles, es sei denn, es ist Geschäftspolitik des Unternehmens, korruptiv zu handeln.

- **Anhörung vor Eintragung**

Einer Eintragung hat eine Anhörung der Betroffenen durch die Vergabestellen vorauszugehen. Der Betroffene hat hier noch einmal die Möglichkeit, Einzelheiten richtig zu stellen. Er weiß im Übrigen auch bereits in einem sehr frühen Stadium, dass ihm ein Eintrag in die Liste drohen könnte.

- **Verpflichtung zur Meldung**

Die Verpflichtung zur Meldung erstreckt sich nicht nur auf Vergabestellen, sondern auf alle öffentlichen Stellen im Land NRW im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 1,2 und 7 des Gesetzes. Das Register enthält neben Informationen zur Vergabeausschlüssen auch Hinweise auf Verfehlungen, die nicht zu Vergabeausschlüssen geführt haben (§ 4, Abs. 1). Damit wird die Meldung auch anderer Verfehlungen als solcher im Zusammenhang mit Vergabeverfahren erfasst, z.B. im Zusammenhang mit Genehmigungsverfahren.

- **Löschungstatbestände**

Das Gesetz sieht auch Löschungstatbestände vor. § 7 Abs. 3 - 5 sieht Löschung der Daten vor mit Ablauf der Eintragungsfrist, spätestens nach fünf Jahren, bei Meldung der Wiederherstellung der Zuverlässigkeit, bei Einstellung des Ermittlungs- oder Strafverfahrens außer nach § 153 a StPO, bei Freispruch oder vorzeitige Löschung bei Nachweis bestimmter personeller, organisatorischer oder Schaden ausgleichender Maßnahmen durch den Eingetragenen. D.h. in der Zusammenfassung immer dann, wenn das Unternehmen Maßnahmen ergriffen hat, die die Zuverlässigkeit des Unternehmens im Geschäftsverkehr wieder herstellen.

- **Öffnung für andere Länder und den Bund**

Ein ganz wichtiger Punkt bei diesem Korruptionsregister ist, dass es für andere Länder der Bundesrepublik und für den Bund geöffnet ist, denn öffentliche Stellen - nicht nur Vergabestellen - anderer Länder und des Bundes haben die Möglichkeit der Teilhabe am Korruptionsregister. Meldungen sind immer möglich, nach § 6 Abs. 2, Abfragen von Vergabestellen jedoch erst ab einem Auftragsvolumen von 50.000,- € sowie von den Generalstaatsanwaltschaften der Länder, § 8 Abs. 3.

Im Grunde genommen haben wir hier ein bundesweites Korruptionsregister geschaffen, wenn sich die anderen Länder diesen Bedingungen unterwerfen, die in diesem Gesetz stehen.

- **Einsichtsrechte der Staatsanwaltschaften und anderer Behörden**

Den Staatsanwaltschaften des Landes, dem LKA NRW sowie den Prüfeinrichtungen (LRH, komm. RPÄ, GPA, IR, § 2) wird neben den Vergabestellen ebenfalls Einblick in das Register gewährt, § 8 Abs. 2. D.h. im Grunde können die Staatsanwaltschaften und die Prüfeinrichtungen zur Verdachtsgewinnung hinein sehen, ob die Vergabestelle - im Falle einer Einzelprüfung - die Meldung dort berücksichtigt hat.

5. Anzeigeverpflichtungen

Wesentliche Eckpunkte des Korruptionsbekämpfungsgesetzes sind die Anzeigeverpflichtungen. Bisher lag es im freien Ermessen der Behördenleiter, ob sie eine Straftat anzeigen oder nicht. Dies ist nun durch das Gesetz geändert worden. Abschnitt 3 regelt die Anzeigeverpflichtungen der Behördenleiter ebenso wie die Anzeigeverpflichtung für die jeweiligen Prüfeinrichtungen (LRH, RPÄ oder GPA).

Soweit der Behördenleiter selbst als befangen gilt, ist nun geregelt, dass für Aussagegenehmigungen die oberste Aufsichtsbehörde zuständig ist. In den weiteren Vorschriften ist die Beratungspflicht sowie das Personalakteneinsichtsrecht für die Prüfeinrichtungen wie z.B. Landesrechnungshof, Innenrevisionen oder Rechnungsprüfungsämter im Gesetz festgeschrieben.

Die Auskünfte über die Vermögensverhältnisse sollen unter Berücksichtigung des durch die Verfassung geschützten Begriffs des Eigentums und datenschutzrechtlicher Bestimmungen nur aus gegebenem Anlass erbeten werden. Das bedeutet, ein Auskunftersuchen ist nur dann zulässig, wenn die Prüfeinrichtung im Rahmen ihrer jeweiligen Einzelfallprüfung auf einen Sachverhalt stößt, der Fragen aufwirft, die sich

nach der Aktenlage (z.B. bei möglicher Einflussnahme eines Vorstandsmitglieds einer Anstalt öffentlichen Rechts bei einer Vergabeentscheidung oder Subventionsentscheidung) nicht klären lassen und deren Beantwortung für die ordnungsgemäße Prüfung des Sachverhalts aber notwendig ist. Nur in diesen Fällen ist die Prüfeinrichtung berechtigt, Auskünfte uneingeschränkt zu diesem Sachverhalt einzufordern. Demgegenüber ist ein generelles Auskunftsverlangen über Vermögensverhältnisse unzulässig.

6. Transparenzregelungen

Da ein Schwerpunkt in der Antikorruptionsdiskussion immer wieder die Verquickung von privaten und dienstlichen Interessen war, regelt der Gesetzentwurf auch die Anzeigepflicht und Veröffentlichung der wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse von u.a. Behördenleitern, Ratsmitgliedern und Mitgliedern der Landesregierung.

Da auch die Problematik „Nebentätigkeiten von Hauptverwaltungsbeamten“ immer wieder Gegenstand von Diskussionen ist, wird mit dem Gesetzentwurf sichergestellt, dass Hauptverwaltungsbeamte diese Tätigkeit anzuzeigen haben. Das gilt auch für die Aufstellung der Einnahmen.

Zusätzlich wird die Anzeigepflicht für Tätigkeiten nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses auf alle anderen Beschäftigten und die Mitglieder der Landesregierung, die Versorgungsbezüge erhalten, einschließlich einer Hinweispflicht der Dienststelle ausgedehnt werden.

7. Strategische Ziele des Gesetzes

Die strategischen Ziele dieses Gesetzes bestehen einerseits in der Erhöhung der Effektivität der Korruptionsbekämpfung durch Einbeziehung des kommunalen Bereiches; andererseits soll es auch eine Entwicklung zu mehr Transparenz auf Seiten der Mandatsträgern des Landes und der Kommunen anstoßen sowie die Initiative des Bundes zur Einrichtung eines bundesweiten, ggf. europaweiten Korruptionsregisters wiederbeleben.

Ich bin nun am Ende meiner Ausführungen angelangt und danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Hans Leyendecker

Herr Kehrberg, herzlichen Dank für Ihren sehr informativen Vortrag. Bei Ihrem Hinweis, dass 0,01 % der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes von Bestechungsdelikten betroffen seien, konnte man von Seiten der Zuhörer unterschiedliche Reaktionen wahrnehmen: Zustimmendes Nicken einerseits, andererseits auch ein Raunen, dass diese Zahl unter Umständen ggf. noch nicht das gesamte Ausmaß umfassen könnte. Könnte es auch hier ein Dunkelfeld geben? Stirnrunzeln habe ich auch bei Ihrem Hinweis auf die „Sauberkeit“ der Aktenlage beim Müllverbrennungslagen-Skandal beobachtet.

Interessant waren für uns ebenfalls die Hinweise auf die häufig schwierige Koordination bei den Staatsanwaltschaften und auf die geschaltete Hotline, auf der immerhin 30 Hinweise in einem überschaubaren Zeitraum eingingen, aus denen dann grö-

Bere Korruptionsverfahren wurden. Sicherlich wird ein weiter zu vertiefender Punkt die von Ihnen angesprochene häufig schwierige Zusammenarbeit mit den Kommunen sein. Meiner Ansicht nach hat die Task Force hier sehr aufschlussreiche Erfahrungen gemacht. Nun aber die Fragen an Herrn Kehrberg.

Dr. Hansjörg Elshorst

Ich möchte gerne einen ergänzenden Hinweis geben. Das in der Informationsstelle geführte Korruptionsregister ist ein reines Informationsregister, dessen Wirksamkeit davon abhängt, was diejenigen daraus machen, die die Kontroll- und Vorgesetztenfunktion für die Vergebenden haben. Wenn demzufolge ein Mitarbeiter an der Vergabestelle einen Hinweis missachtet und dies wird nicht überprüft bzw. sanktioniert, so läuft das Gesetz ins Leere. Nur wenn jede Missachtung eines solchen Hinweises überprüft und kontrolliert wird, kann das Gesetz voll greifen. Für sich alleine reicht es nicht.

Transparency hätte sich hinsichtlich der Sanktionsmöglichkeiten mehr gewünscht. Wenn trotz eines Hinweises eine Vergabe stattfindet, muss das transparent gemacht werden. Es muss in diesem Fall überprüft und im Zweifel auch sanktioniert werden, falls dieser Betreffende keine entsprechende Begründung hat. Danke schön.

Wortmeldung Teilnehmer

Ich komme aus Bad Homburg in Hessen und möchte gerne einige Anmerkungen machen.

Wir haben in Hessen ebenfalls eine sehr gut funktionierende Informations- und Meldestelle; das kann ich aus meiner eigenen Arbeit bestätigen. Per Fax erhalten wir Informationen innerhalb kürzester Zeit. Allerdings lassen die Meldungen speziell von den Kommunen sehr zu wünschen übrig. Es gibt kaum Kommunen, die sich dieser Meldestelle überhaupt angeschlossen haben. Ich möchte jetzt niemandem zu nahe treten, aber meines Wissens hat Baden-Württemberg auch eine Meldestelle, bei der nach meiner letzten Information überhaupt keine Meldung vorliegt. D.h. es gibt also Institutionen mit einer sinnvollen und praktischen Ausrichtung, die aber faktisch nicht genutzt werden.

Erfahrungen mit den Kommunen

Ich habe an dem Korruptionserlass in Hessen mitgearbeitet. Wir haben in Hessen keine Anzeigepflicht, aber eine Hinweispflicht - auch der Kommunen, wenn wir von Korruption erfahren. Sie wird aber nicht genutzt. Ich kenne die Kollegen aus den Rechnungsprüfungsämtern in Hessen sehr gut, weil ich in einem Arbeitskreis tätig bin. Die Erfahrungen, über die meine Kollegen berichten, sind haarsträubend: Sie melden nicht, weil sie nicht melden dürfen. Die Politik verhindert Korruptionsmeldungen, weil das Thema Korruption für Politik unangenehm ist. Also wird der Ball flachgehalten. Von sich aus wird ein Prüfer das nicht machen.

Kontraproduktive Maßnahmen

In Hessen sind einige Korruptionsfälle aufgetreten, die wir auch bearbeitet haben. Ich darf melden, aber ich weiß, dass ich in dieser Beziehung eine Ausnahme bin. D.h. wir

verfügen über eine ganze Menge vorhandenes Handwerkszeug, das allerdings wenig genutzt wird.

Auf der anderen Seite ärgert mich ungemein ein kürzlich auch für die Kommunen herausgegebener Erlass, nach dem in Hessen seit neuester Zeit freie Vergaben für alle Baumaßnahmen bis zu 25.000 Euro erlaubt sind. Das ist haarsträubend. All unsere bisherigen Bemühungen in Sachen Ausschreibung für Bauaufträge sind damit vernichtet. Ich kann Ihnen Zahlen aus dem Gedächtnis von Bad Homburg melden: Wenn wir uns dem in Bad Homburg anschließen würden, hätten wir etwa 80% aller Bauvergaben wieder über die Plattform „Karnevalsverein“ geregelt. Vergaberecht, Vergabetransparenz, Vergabeverfahren sind damit zum großen Teil vernichtet worden. Kleinere Gemeinden in der Größenordnung bis zu 20.000 Einwohnern werden danach künftig überhaupt nicht mehr ausschreiben müssen. Ein transparentes Vergabeverfahren ist somit zum großen Teil verschwunden.

Genau das sind die Bereiche, die das Geschäft als Korruptionsbeauftragter oder Korruptionsprüfer so schwer machen: Auf der einen Seite schafft man Mechanismen zur Korruptionsbekämpfung. Aber auf der anderen Seite schafft man gleichzeitig andere Instrumente, die das Erreichte wieder vernichten und die Arbeit von 15 Jahren hinfällig werden lassen. Das ist ein Ärgernis, mit dem wir als Beteiligte im Kampf gegen die Korruption immer wieder zu tun haben.

Bernd Kehrberg

Es ist durchaus möglich, dass in Hessen die Meldungen nicht in dem Maße eingehen wie in NRW. Wir haben seit 1999 ein Korruptionsregister. Im Durchschnitt sind dort immer 20 Meldungen enthalten, also 20 ausgeschlossene Unternehmen und pro Tag etwa 200 Anfragen von Vergabestellen. Zur Zeit wird alles noch per Fax betrieben. Wir wollen demnächst auf elektronischen Betrieb umstellen, damit wir diesem Ansturm auch tatsächlich Herr werden.

20 aufgelistete Firmen hört sich vielleicht wenig an. Dazu muss man allerdings wissen, dass wir zu Bewerbungsverfahren ohnehin nur Firmen zulassen, die bereits in einer Eigenerklärung dargelegt haben, dass gegen sie kein Strafverfahren besteht. D.h. wir haben schon bei der Bewerbung an sich den ersten Auswahlmechanismus. Dementsprechend gering ist dann auch die Zahl der Unternehmen, die sich dennoch trauen, unter Vorspiegelung falscher Tatsachen an derartigen Bewerbungsverfahren teilzunehmen.

Ernsthaftigkeit der Mechanismen publik machen

Es mag auch sein, dass in Baden-Württemberg keine Meldungen eingehen. An dieser Stelle erhebt sich immer wieder auch die Frage, ob dies überhaupt publik gemacht wird: Wird so etwas auch offensiv nach außen vertreten? Das ist meiner Ansicht nach ein ganz entscheidender Schritt. Es ist wichtig, immer wieder deutlich zu machen, dass man es mit der Einrichtung derartiger Instrumentarien ernst meint, nicht um der Einrichtung willen, sondern um mit ihnen zu arbeiten. Darum bemühen wir uns intensiv in NRW. Man muss bei Verdacht melden, man muss den Sachverhalt nicht selber bewerten. Das können die Staatsanwälte tun, die sich in der Bewertung der Tatbestände sicherlich besser auskennen als der Behördenleiter. Oftmals gehen die Meldungen auch deshalb so zögerlich ein, weil Behörden- bzw. Prüfeinrichtungsleiter vor den

Konsequenzen einer Meldung zurückschrecken: Es könnte ja auch ein falscher Verdacht sein, es könnte ja auch der eigenen Person schaden.

Gerade um Derartiges auszuschließen, hat man dies expressis verbis als Verpflichtung in das Gesetz hinein geschrieben. Man hat nicht nur eine Hinweismöglichkeit, sondern man hat die Verpflichtung, Verfehlungen anzuzeigen. Sicherlich kann sich auch im nachhinein herausstellen, dass der betreffende Hinweis nicht tragfähig war. Damit muss man aber leben. Ich denke, dieser „Mumm“ kann auch von den Behörden- oder Prüfeinrichtungsleitern aufgebracht werden. Danke sehr.

Wortmeldung Teilnehmer

In Ihrem Vortrag haben Sie davon gesprochen, dass die Kommunen in NRW in das Konzept einbezogen werden sollen. Bei den Innenrevisionen besteht ja immer die Abhängigkeit zu der Dienststelle, d.h. zu den Amtsleitungen, bestenfalls zu den Dezernaten. Inwieweit können und dürfen Innenrevisionen überhaupt prüfen, wenn Meldungen eingehen? Ist man hier nicht davon abhängig, unter der Dienstaufsicht des jeweiligen Amtes, ggf. der Fachaufsicht im Dezernat zu stehen? Daher meine Frage: Ist es vorgesehen, Innenrevisionen in den Kommunen unabhängig von diesen Ämterbindungen zu stellen?

Bernd Kehrberg

Ob es bei den Kommunen Innenrevisionen gibt, weiß ich gar nicht. Das obliegt auch den Kommunen, ob sie eigene Innenrevisionen einrichten wollen. Aus meiner Sicht reichen die Rechnungsprüfungsämter aus.

Unabhängigkeit der Innenrevisionen gewahrt

In Ihren Aussagen hinsichtlich der Abhängigkeit der Innenrevisionen haben Sie natürlich Recht, Innenrevisionen gehören zum Dienstherrn. Sie sind auch in gewisser Weise abhängig. Relativiert wird die Abhängigkeit aber durch ihre Ansiedlung als Stabsstelle. Wenn Sie beispielsweise die Innenrevision beim Innenministerium nehmen, so ist sie dem Staatssekretär unterstellt, ansonsten aber eine freischwebende Stabsstelle. Sie ist nicht in einer Linienorganisation, braucht da auch keine Rücksichten zu nehmen.

Die Innenrevisionen bei den Bezirksregierungen sind ähnlich angesiedelt, nämlich bei den Regierungsvizepräsidenten. Auch hier wird es wenig Möglichkeiten der Einflussnahme geben. Das ist per Geschäftsordnung bei den Bezirksregierungen ausgeschlossen. D.h. Berichte gehen authentisch an die Behördenleitung. Niemand kann natürlich verhindern, dass eine Person im vorweg genommenen Gehorsam oder aus sonstigen Gründen Revisionsberichte nicht so verfasst, wie sie geschrieben werden müssten, nämlich klar und offen.

Wortmeldung Teilnehmer

Ich möchte anschließen an das, was der erste Redner aus Hessen vorgetragen hat. Ich beziehe mich allerdings nicht auf Hessen, sondern auf NRW. In NRW gibt es ein Pilotprojekt der Vergabe ohne Einhaltung gewisser Vorschriften der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB). Die Besonderheit bei diesem Modellversuch liegt darin, dass es keinen Öffnungstermin gibt, bei dem die Angebote verlesen oder

bekannt gegeben werden, sondern es handelt sich um einen Geheimwettbewerb, bei dem anschließend die Leistungen und die Preise nachverhandelt werden können.

Pilotprojekt in NRW

Dieses Verfahren ist nach unserer Auffassung außerordentlich anfällig für Korruption und unlautere Machenschaften. Zwar ist in dem Entwurf zum gesamten Verfahren ein gewisser Schutzrahmen vorgesehen - u.a. das Vier-Augen-Prinzip. Wir halten das auf keinen Fall für ausreichend. Dies ist ein System, das nach unserer Auffassung der Korruption und anderen Unregelmäßigkeiten Vorschub leistet. Mit dieser Auffassung stehen wir nicht allein. Ich habe den Inhalt dieses Pilotprojektes dem bekannten Frankfurter Oberstaatsanwalt Wolfgang Schaupensteiner zugeleitet, der das gesamte System heftig kritisiert.

Nun zu meiner Frage an Herrn Kehrberg: Das Innenministerium in NRW ist federführend mit diesem Modell beschäftigt. Wie, Herr Kehrberg, sehen Sie dieses Modell der Korruptionsbekämpfung?

Bernd Kehrberg

Das haben sie sehr schön pointiert. Sie haben natürlich Recht: Abteilung 3, sprich Kommunalaufsicht, führt im Innenministerium diesen Modellversuch durch, der im Übrigen schon seit Jahren läuft und wegen der unbefriedigenden Ergebnisse auch noch nicht abgeschlossen ist.

Transparenz ist gefragt

Aus meiner Sicht als „Korruptionspräventionist“ habe ich auch die Vergaberichtlinien im Kopf, an die ich mich halten kann und die dem damit Beschäftigten die Sicherheit geben, die Sachverhalte transparent niederzulegen. Komme ich nun in einen Bereich, in dem man Verhandlungen noch nach Zuschlagerteilung ermöglicht, habe ich natürlich Spielräume, aber auch Gefahren, da gebe ich Ihnen vollkommen Recht. Genau das ist die Gefährdung bei nachträglichen Preisverhandlungen, dass ich nämlich noch 3% für die eigene Tasche herausholen könnte. Dies ist natürlich schwieriger bei der noch zur Zeit angewandten Vergaberichtlinie.

Auf der anderen Seite wird auch immer argumentiert, dass wir zwar diese Vergaberichtlinien haben, es aber dennoch Korruption gibt. Ich persönlich neige eher dazu, die korruptionspräventive Wirkung dieser Vergaberichtlinien in den Vordergrund zu stellen. Ich bin kein großer Freund dieses Modellversuches, es sei denn, die zur Kontrolle getroffenen Maßnahmen sind ausreichend. Das kann ich aber nicht beurteilen, da ich diesen Modellversuch nicht begleite. Ich weiß nur, dass es Kommunen gibt, die durch diese Möglichkeit Kosten sparen und so günstigere Angebote erwirtschaften können.

Dr. Wandsleben, langjähriger Landrat Paderborn, Rechtsanwalt

Es kann nicht meine Aufgabe sein, das Innenministerium in dieser Sache zu verteidigen. Ich habe an einem derartigen Projekt teilgenommen und kann sagen, die Sachverhalte sind danach bei der Bezirksregierung mit allen Unterlagen übergeprüft worden. Man kann sich vorstellen, dass die Konkurrenten auch Aufschluss haben wollen. Die Kostenersparnis lag bei uns zwischen 15 bis 25%. Dies hat u.a. dazu geführt, dass

Unternehmen, zwischen denen zuvor teilweise Absprachen vorgenommen wurden, auf diese Weise ausgehöhlt wurden. D.h. es ist also eher aufgedeckt worden. Ich sehe auch die Probleme, kann mir aber vorstellen, dass eine Auswertung schwierig sein wird.

Wortmeldung Teilnehmer

Ich bin beim Kernbauindustrieverband NRW beschäftigt. Meines Wissens nach liegen die Ersparnisse in der Größenordnung von rund 2 - 3 %.

Mir geht es aber bei diesem Modellversuch weniger um die Ersparnisse, sondern um die systemimmanente Anfälligkeit des Verfahrens. Es ist korruptionsanfällig, das ist einfach aus dem Markt heraus eine Notwendigkeit. Wenn ein Bewerber zehn oder zwanzig Angebote, von denen fünf bis zehn offen sind, abgibt, muss er in etwa wissen, wo er mit seinem Angebot auf dem Markt steht. Er wird versuchen, etwas daran zu tun, das ist ganz menschlich. Wenn er dabei aber eine gewisse Grenze überschreitet, ist das eben rechtlich nicht zulässig. Meiner Ansicht nach würde dieses System ein derartiges Verhalten fördern und aus diesem Grunde ist es abzulehnen. Herr Schauensteiner weiß wohl auch aus gutem Grund, warum er dieses Verfahren heftig kritisiert.

Helmut Fiebig

Ich möchte hierzu eine Bemerkung aus der Sicht eines kommunalen Rechnungsprüfungsamtes anfügen. Liegt mir ein Angebot vor und kommt im Rahmen einer Nachverhandlung der Unternehmer dazu, 25% Nachlass geben zu können, so habe ich das Gefühl, dass er mich bei der Angebotsabgabe „über den Tisch ziehen“ wollte. Und wenn ich bereits bei der Angebotsabgabe den Eindruck habe, dass man mich prellen will, kann ich mich des Gefühls nicht erwehren, bei der Bauausführung auch irgendwann über das Ohr gehauen zu werden. Derartige Personen sind für mich unseriös.

Reiner Proplesch, Anti-Korruptionsbeauftragter der Stadt Essen, Studieninstitut für kommunale Verwaltung

Ich habe zwei konkrete Frage zum Anti-Korruptionsgesetz an Herrn Kehrberg.

Hat neben dem Antikorruptionsgesetz auch noch der Runderlass des Innenministers weiterhin seine Gültigkeit, der auch Regelungen enthält, die im Antikorruptionsgesetz nicht enthalten sind?

Nach dem bisherigen Erlass des Innenministers waren Verdachtsfälle den Strafverfolgungsbehörden zu melden, d.h. es haben sich in der Vergangenheit gute Kontakte zwischen den örtlichen Behörden, den Kommunen und der Polizei und Staatsanwälten vor Ort ergeben. Nach dem Antikorruptionsgesetz sind solche Meldungen nur an das Landeskriminalamt abzugeben. Ist dies mit den Staatsanwälten so abgestimmt, gerät man hier nicht in Konflikt? Wenn ich einen Beschäftigten im Auge habe, der evtl. eine Straftat begangen hat, ist für mich normalerweise die Staatsanwaltschaft die Strafverfolgungsbehörde, nicht das Landeskriminalamt.

Bernd Kehrberg

Der Runderlass wird z.Zt. überarbeitet. Einige Elemente werden selbstverständlich entfernt, andere Teile müssen ggf. noch ergänzt werden. Bei Abgrenzungsschwierigkeiten muss man noch etwas deutlicher werden.

Überregionale Bündelung erforderlich

Sie haben Recht: Nach dem Antikorruptionsgesetz sind Meldungen an das Landeskriminalamt zu richten. Das ist gesetzliche Regelung, das steht über jeder Erlassregelung. Der Hintergrund ist, dass wir eine Bündelung der Hinweise erreichen wollen und das LKA quasi als Filter fungieren soll. Würden die Hinweise an die einzelnen Polizeidienststellen bzw. Staatsanwaltschaften geschickt und dort bearbeitet, fehlt der größere überregionale Überblick. Durch die Bündelung der Hinweise beim LKA erhoffen wir uns also eine bessere Möglichkeit der Erkenntnisgewinnung.

Wortmeldung Teilnehmer

Ich kann mich den Anmerkungen des Teilnehmers aus der Bauindustrie nur anschließen. Der 1. Modellversuch ist bei kläglichen 3% im Durchschnitt Ersparnis gescheitert. Die Zwischenergebnisse aus dem 2. Versuch, der z.Zt. tatsächlich nicht abgeschlossen ist, liegen zwischen 2,5 -2,8% Ersparnis. Die Basis dieser prozentualen Preisgewinne ist der Einstiegspreis der Bieter. Das ist nicht der Wettbewerbspreis.

Kritik auch von Unternehmerseite

Meine Prüferkollegen aus NRW haben mir mehrfach bestätigt, dass Unternehmer, die bei diesen Preisverhandlungen mitmachen, händeringend darum bitten, von den unsäglichen Nachverhandlungen zugunsten eines transparenten Verfahrens wieder wegzukommen. Also auch von der Unternehmerseite ist nach meinen Kenntnissen dieses System nicht gewünscht.

Noch ein Wort zu einer zusätzlichen Schwierigkeit, die wir als kommunale Prüfer immer wieder haben. Als Vorstadt von Frankfurt haben wir eine Schwerpunktstaatsanwaltschaft in Bad Homburg, auf die wir zugreifen können. Dort kann ich anrufen, dort erhalte ich sofort kompetente Auskünfte auf dem kurzen Dienstweg. Das ist aber die große Ausnahme. Die meisten meiner Kollegen scheitern an Staatsanwaltschaften, die einfach nicht die Kompetenz haben, die Themen Wirtschaftsdelikte oder gar Korruption überhaupt anzufassen. Die Staatsanwaltschaft Frankfurt für Wirtschaftsdelikte hat momentan - soviel ich weiß - vier Staatsanwälte und ist hoffnungslos überlastet. Sie ersticken in Arbeit. Selbst wenn Prüfer Verdachtsfälle melden, können sie die Fälle oftmals schlichtweg nicht zeitnah bearbeiten. Da droht Verjährung, auch da behindern Verwaltung und Politik ein Vorwärtkommen.

Hans Leyendecker

Da keine Wortmeldungen mehr sind, darf ich mich bei Herrn Kehrberg für seinen Vortrag und seine Auskünfte ganz herzlich bedanken. Ich möchte nun Herrn Kreutzer, dem Leiter des Dezernats Interne Ermittlungen der Behörde für Inneres der Stadt Hamburg, das Wort erteilen.

Vortrag

Best-Practice-Modelle in Europa: Die Hamburger Anti-Korruptionsbehörde D.I.E.

**Detlef Kreutzer,
Leiter des Dezernats Interne Ermittlungen
der Behörde für Inneres, Stadt Hamburg**

Meine sehr verehrten Damen und Herren, zunächst einmal recht herzlichen Dank an den Veranstalter, der mir die Gelegenheit gibt, vor einem so großen Plenum zu dem wichtigen Thema Korruptionsbekämpfung zu sprechen. Wenn ich mir die Teilnehmerzahl ansehe, stelle ich mit Genugtuung fest, dass mittlerweile eine große Sensibilisierung für dieses Thema vorhanden ist.

Ich freue mich umso mehr, zum Thema „Best-Practice-Modelle in Europa“ zu referieren. Zudem möchte ich Ihnen die Hamburger Antikorruptionsbehörde D.I.E., das Dezernat Interne Ermittlungen der Behörde für Inneres der Freien und Hansestadt Hamburg, vorstellen.

Europa sagt der Korruption den Kampf an

Meine Damen und Herren, Korruption bedroht den Fortschritt und den Wohlstand der ganzen Welt. Korruption hat es schon immer gegeben, sagen einige, aber noch nie in der Geschichte war das Ausmaß so gewaltig, ihre Folgen so bedrohlich wie in unseren Tagen. Korruption vertieft die Kluft zwischen Arm und Reich. Korruption zählt zu den größten Entwicklungshemmnissen der Welt. Mittlerweile denken auch Unternehmen bereits um, denn die Korruption wird ihnen zu teuer. Nach einem Zitat des lettischen Justizministers ist Korruption wie ein Eisberg, den wir nun ins heiße Wasser der Öffentlichkeit ziehen und dort schmelzen.

In meinem Vortrag werde ich Ihnen die europäischen Standards vorstellen, ich werde über ihre Grundlagen berichten und eine Übersicht über die Typen europäischer Anti-Korruptionsbehörden geben. Danach werde ich Ihnen die Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung der Antikorruptionsstrategie in Hamburg erläutern. Wie geht man in Hamburg vor? Welche Grundsätze liegen der Arbeit zu Grunde? Welche Organisationsentwicklung ist dort vollzogen worden? Wie sieht die derzeitige Korruptionslage in Hamburg aus? Wie entwickelt sie sich und was hat man in Hamburg getan, um das System der Korruptionsbekämpfung weiter zu entwickeln?

Europäische Standards - Grundlagen

Beginnen möchte ich mit den europäischen Standards. Die Grundlage dieser europäischen Standards bilden die 20 Leitlinien im Kampf gegen die Korruption, die im Jahr 1997 vom Ministerrat des Europarates verabschiedet worden sind. In den Leitlinien sind es insbesondere die Leitlinien 3 und 7, über die ich mit Ihnen sprechen möchte. Es würde den Rahmen sprengen, alle Leitlinien zu behandeln, aber die genannten Leitlinien betreffen die wesentlichen Punkte.

Ins Deutsche übersetzt besagt die Leitlinie 3 etwa: Es ist sicherzustellen, dass diejenigen, deren Aufgabe es ist, im Rahmen der Korruptionsbekämpfung bei Prävention und Ermittlung mitzuwirken, Anklagen durchzuführen und Recht zu sprechen, Unabhängigkeit und Autonomie für ihre Aufgabe genießen; dass sie im Weiteren frei sind von unzulässigem Einfluss und wirkungsvolle Mittel zur Beweiserhebung haben. Es ist weiterhin der Schutz der Personen sicherzustellen, die den Behörden in ihrem Kampf gegen Korruption helfen sowie für die Vertraulichkeit der Ermittlungen zu sorgen.

Die zweite wichtige Leitlinie - Leitlinie 7 - lautet:

Es soll die Spezialisierung von verantwortlichen Personen oder Einheiten in der Korruptionsbekämpfung gefördert werden. Nach der Leitlinie sollen sie mit entsprechenden Mitteln ausgestattet und ihren Aufgaben entsprechend ausgebildet werden.

Sie werden im weiteren Verlauf feststellen, dass diese Forderung nicht in allen Staaten - und auch nicht unbedingt in der Bundesrepublik Deutschland - umgesetzt wurde.

Criminal Law Convention on Corruption

Als nächste Grundlage möchte ich Ihnen den Artikel 20, der Criminal Law Convention on Corruption, kurz erläutern. Dort heißt es:

- Jede Vertragspartei ergreift solche Maßnahmen, die notwendig sind, um sicherzustellen, dass Person oder Einheiten für den Kampf gegen Korruption spezialisiert werden.
- Sie sollen die notwendige Unabhängigkeit haben, um ihre Funktionen effektiv und frei von jedem übermäßigen Druck durchzuführen.
- Die Vertragspartei stellt sicher, dass die Mitglieder solcher Einheiten ein ausreichendes Training und finanzielle Ressourcen für ihre Aufgaben zur Verfügung haben.

Das sind zumindest die Standards, die Anforderungen des Europarates, die sich insbesondere auf die europäische Erweiterung beziehen. An dieser Stelle muss man sich allerdings fragen, ob wir diese Forderungen in Westeuropa wirklich so vorbildlich erfüllen, wie wir es denn von unseren osteuropäischen Partnern immer erwarten.

Octopus Interface 2003 – European Best practice

Im November 2003 fand in Straßburg ein Treffen der 45 Mitgliedsstaaten statt, um über Best-Practice-Modelle in Europa zu diskutieren. „Octopus Interface“ ist ein Programm gegen organisierte Kriminalität und Korruption. Sie sehen, im Bereich des Europarates wird Korruption häufig in einem Zuge mit organisierter Kriminalität erwähnt.

Einige Auszüge aus dieser Empfehlung werde ich Ihnen nun erklären. Dort heißt es u.a.

- die 20 Leitlinien des Europarates und der Criminal Law Convention of Corruption sollten in jedem Mitgliedstaat implementiert werden.
- Spezialisierte Anti-Korruptionseinheiten sollten verantwortlich sein für die Koordinierung und Implementierung der nationalen Anti-Korruptionsstrategien.

Diese Anforderung ist sicherlich leichter durchführbar für einen zentralistisch ausgerichteten Staat als in einem föderalistischen System wie der Bundesrepublik Deutschland.

Die weiteren Punkte des Programms besagen:

- Die nationalen Anti-Korruptionsstrategien sollte 3 Elemente enthalten: Strafverfolgung, Prävention und Schulung, wobei die Schulung einen ganz wesentlichen Schwerpunkt darstellt.
- Diese Elemente sind gleichwertig und sollten sich gegenseitig ergänzen.
- Die Anti-Korruptionsstrategie sollte auf alle Sektoren in der Gesellschaft ausgerichtet sein.
- Die Einbeziehung der Gesellschaft in den Kampf gegen Korruption ist von essentieller Bedeutung.
- Die Anbindung der spezialisierten Anti-Korruptionseinheiten in Strafverfolgungsbehörden ist bei der Behördenleitung vorzunehmen.
- Diese Einheiten sollen die Möglichkeiten besitzen, alle im Zusammenhang mit Korruption stehenden Behauptungen zu verfolgen.
- Mitteilungspflichten für administrative Anti-Korruptionseinheiten sollten verankert sein.
- Es sollte eine Spezialausbildung für die Anti-Korruptionseinheiten geben, d.h. fachkundige Anti-Korruptionsspezialisten sollten hier etabliert werden.

Zweck der Anti-Korruptionseinheiten

Die Zielsetzungen der Anti-Korruptionseinheiten in den 45 Mitgliedstaaten des Europarates sind auf verschiedene Bereiche ausgerichtet:

- auf Ermittlung bzw. Strafverfolgung,
- auf interne Kontrollen,
- auf Prävention in der öffentlichen Verwaltung oder Schulung,
- auf Sicherung der interbehördlicher Kooperationen / multidisziplinärer Ansatz,
- auf Sammeln von Informationen,
- auf Auswerten und Erkennen von korruptiven Situationen,
- auf Aufnahme und Auswertung von Hinweisen und Beschwerden,
- auf Verbesserung der Kooperation zwischen öffentlichen Einrichtungen und dem privaten Sektor,
- auf die Herbeiführung der öffentlichen Aufmerksamkeit / das Erzeugen von Sensibilität,
- auf die Erarbeitung von Anti-Korruptionsstrategien sowie die Koordinierung und Überwachung der Einführung,

Typen der Korruptionsbekämpfung

In der EU gibt es eine Reihe von unterschiedlichen Ansätzen, die im Folgenden behandelt werden sollen. Der Zweck der Einheit bestimmt natürlich den Typ der Einheit. Hier unterscheidet man je nach Zweck

- reine Strafverfolgungseinheiten, auf die ich nach der Aufzählung etwas genauer zu sprechen kommen möchte,
- Einheiten zur Prävention von Korruption,
- Einheiten zur öffentlichen Sensibilisierung,
- Einheiten für die Erarbeitung von Anti-Korruptionsstrategien,
- sog. multifunktionale Einheiten.

Strafverfolgungseinheiten

Lassen sie uns einen Blick auf die Strafverfolgungseinheiten werfen. Beispiele sind hier die Länder Italien, Belgien, Ungarn, Norwegen, Rumänien, England, aber auch Deutschland.

Diese Art Einheiten weist verschiedene Stärken auf:

- Ihr Fokus liegt auf den Kernaufgaben.
- Ein hoher Grad von Spezialisierung geht mit diesen Strafverfolgungseinheiten einher.
- Sie verfügen in ihren Betriebsmitteln über eine entsprechende Ausstattung.
- Sie arbeiten i.d.R. schnell und sind leistungsfähig.
- Sie sind unabhängig und
- besitzen eine hohe Glaubwürdigkeit.

Die Schwierigkeit der reinen Strafverfolgungsbehörden liegt darin, dass Korruption häufig nicht ihr einziges Aufgabenfeld ist. Sie haben neben der Korruptionsbekämpfung noch weitere Aufgabenfelder, die in Deutschland häufig im Bereich der Wirtschaftskriminalität angesiedelt sind. D.h. sie müssen ihre Ressourcen auch auf andere Kriminalitätsfelder aufteilen.

Hinzu kommt, dass andere im weitesten Sinne für die Korruptionsbekämpfung Verantwortliche sich z.T. zurückziehen. Konsequenz: Strafverfolgungseinheiten geraten oft in eine Isolation. Es entsteht zudem ein hoher Erwartungsdruck und z.T. auch übermäßiger Einfluss auf diesen Typ von Korruptionsverfolgungseinheiten.

Präventionseinheiten

Beispiele für reine Präventionseinheiten finden sich in Frankreich, Mazedonien und Slowenien. Ihre Stärken sind:

- Ihr Fokus liegt auf ihren Kernaufgaben.
- Ein breit angelegtes Maßnahmenbündel wird von den Präventionseinheiten angeboten.
- Ihr Schwerpunkt bezieht sich auf die tatsächlichen Risikobereiche.
- Initiierung einer Integration von Anti-Korruptionsmaßnahmen in Reformprozesse.

Auch bei diesem Typus treten Schwierigkeiten auf:

- Sie liegen u.a. in der Messbarkeit der Maßnahmen, denn wie sollte sich die Prävention messen lassen?
- Mit der fehlenden Messbarkeit hängt das Problem einer begrenzten Steuerungsmöglichkeit zusammen.
- Sie sind auf die Mitarbeit anderer angewiesen. D.h. sie können häufig nur Initiativen anregen, aber nicht selbst umsetzen.
- Durch ihre Aktivitäten besteht die Gefahr, den Mangel anderer Maßnahmen oder anderer Einheiten zu überdecken.

Einheiten zur öffentlichen Sensibilisierung

Im europäischen Raum gibt es keine Informationen über spezialisierte Einheiten dieser Art. Im nichtstaatlichen Bereich gibt es für diesen Typ einige Organisationen; Transparency International ist hier ein Beispiel.

Einheiten für Politik, für beratende Tätigkeiten und Koordinierung von Anti-Korruptionsstrategien

Länderbeispiele sind Albanien, Bulgarien und Serbien.

Die Stärken dieses Typs liegen auf:

- der Sicherstellung von Strategie-Implementationen
- der Mobilisierung einer großen Anzahl von Institutionen über ihre Maßnahmen
- der Integration von Ermittlungen, Prävention und öffentlicher Sensibilisierung.

Die Schwierigkeiten bestehen hier:

- in der Abwägung von Koordinierungsautorität versus Unabhängigkeit und
- in der Abhängigkeit vom politischen Willen.

Meine Damen und Herren, der politischen Willen zur Korruptionsbekämpfung ist eine Grundvoraussetzung. Ohne diesen politischen Willen kann es keine funktionierende Korruptionsbekämpfung geben.

Multifunktionale Einheiten

Zu diesem Typus zählen Kroatien, Lettland, Litauen und die Freie und Hansestadt Hamburg.

Auch hier möchte ich gerne die Stärken aufzählen.

- Eine Stärke liegt in ihrer Planung und Implementierung.
- Sie haben einen integrierten Zugang.
- In ihrer Arbeit konzentrieren sie sich mit ihren Fähigkeiten und Ressourcen nur auf ein Feld und zwar die Korruptionsbekämpfung.
- Multifunktionale Einheiten sind deutlich sichtbar. D.h. sie sind auch in den Medien sehr präsent.
- Sie genießen eine große Unabhängigkeit.

Die Schwierigkeiten liegen auf der Hand: Gesamtverantwortung und -durchführung liegen in einer Einheit. Oftmals entsteht ein sehr hoher Erwartungsdruck.

Zusammenfassung: Europäischer Kontext

Lassen sie mich noch einmal kurz den europäischen Status Quo für die Korruptionsbekämpfungseinheiten zusammenfassen:

- Die meisten Staaten in Europa haben spezialisierte Anti-Korruptionseinheiten.
- Viele Einheiten kombinieren unterschiedliche Funktionen.
- Es gibt keinen universellen Modus, von dem man sagen kann, es sei der „Stein der Weisen“.
- Der Zweck bestimmt den Typ.
- In einigen Staaten Europas gibt es eine Kombination von mehreren Ansätzen, wie z.B. in Deutschland.
- In zahlreichen Staaten wird die öffentliche Sensibilisierung immer noch vernachlässigt.
- Die häufig fehlende Unabhängigkeit der Anti-Korruptionseinheiten ist nach wie vor ein großes Problem.
- Die Leistung der Einheiten hängt stark von den Ressourcen und der Qualität des Personals sowie von der Leitungsebene selbst ab.

Das Beispiel Hamburg: Korruptionsbekämpfung oberste Priorität

Hamburg geht in der Korruptionsbekämpfung bewusst einen anderen Weg als andere Bundesländer. Das fällt insofern auch leichter, da man in Hamburg die Situation eines Stadtstaates gezielt ausnutzen kann. In einem Stadtstaat ist z.B. die Verwaltung konzentrierter als in einem Flächenstaat. Insofern ist das Modell der Stadt Hamburg nicht unbedingt auf Flächenländer übertragbar. Für den Stadtstaat Hamburg haben wir indes eine vernünftige und sinnvolle Organisationsform gefunden.

Neben unserem Organisationsmodell sind der politische Wille zur Korruptionsbekämpfung sowie der Standortvorteil der Wirtschaft wichtige Faktoren. Ich komme an anderer Stelle noch einmal darauf zurück, wie sich die Wirtschaft auch hier in Hamburg aktiv in die Korruptionsbekämpfung mit einbringt.

Ich sagte bereits: Korruptionsbekämpfung muss politisch gewollt sein; ansonsten funktioniert sie nicht. Durch alle Parteien in der hamburgischen Bürgerschaft zieht sich die Erkenntnis, dass Korruptionsbekämpfung kein notwendiges Übel ist, sondern eine Priorität darstellt. Und aus Sicht Hamburgs ist Korruption ein ganz wesentlicher Bestandteil einer nachhaltigen Entwicklung.

Der „Drei-Säulen-Ansatz“

Wie sieht nun die Situation der Korruptionsbekämpfung in Hamburg aus? Unsere Grundüberlegung basiert auf dem sog. „Drei-Säulen-Ansatz“. Er besteht aus:

1. der Schaffung von korruptionsresistenten Abläufen innerhalb der Verwaltung
2. der Sensibilisierung durch Aus- und Fortbildung
3. der konsequenten straf- und disziplinarrechtlichen Verfolgung innerhalb der Verwaltung.

Die Umsetzung dieses Grundsatzes möchte ich Ihnen im Folgenden gerne erläutern.

D.I.E.: Dezernat Interne Ermittlungen

Anhand des Organigramms möchte ich Ihnen darstellen, wem das Dezernat Interne Ermittlung in der Behörde für Inneres unterstellt ist. Sie können hieraus entnehmen, wo unser Dezernat organisatorisch angesiedelt ist: Mein direkter Vorgesetzter ist der Staatsrat der Behörde für Inneres, vergleichbar mit dem Staatssekretär in einem Flächenland. D.h. mein Vorgesetzter ist - obwohl wir eine polizeiliche Organisation sind - nicht der Polizeipräsident, sondern wie gesagt direkt der Staatsrat. Der Staatsrat bestimmt den Ressourcenansatz und er besitzt uns gegenüber ein Direktionsrecht, was allerdings nicht bedeutet, dass er sich auch in die Ermittlungsführung einbringen kann.

Schwerpunkte

Die Schwerpunkte des Dezernats Interne Ermittlungen, das sowohl repressiv als auch präventiv ausgerichtet ist, sehen wie folgt aus:

- Verfolgung von Straftaten von Polizeibeamten,
- Verfolgung von Korruption in Verwaltung und Wirtschaft ,
- Aufbau einer umfangreichen Erkenntnisauswertung als Basis für repressive und präventive Maßnahmen,
- Sicherstellung einer intensiven Präventionsarbeit für die gesamte hamburgische Verwaltung.

Organisation¹

Das Dezernat Interne Ermittlung hat 54 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Es besteht zum einen aus dem **Basisdienst** mit den Aufgaben „Auswertung“ und „Innerer Dienstbetrieb“. D.h. hier werden u.a. Analysen und Auswertungen erstellt, strategische Konzepte erarbeitet und der innere Dienstbetrieb sichergestellt.

Zum anderen ist unserem Dezernat die **Zentrale Beratungsstelle** unterstellt, die ein wesentliches Instrument zur Prävention und Schulung in Hamburg darstellt. Hier arbeitet ein Polizeibeamter, der für die Beratung von Mitarbeitern innerhalb und außerhalb der hamburgischen Verwaltung für Fragen der Korruptionsbekämpfung zuständig ist. Dazu muss ich ergänzen, dass es in Hamburg in jeder Behörde mindestens einen Anti-Korruptionsbeauftragten - in einigen Behörden sogar zwei, wie

¹ vgl. Folie 22 im Vortrag Kreuzer

beispielsweise in der Innenbehörde - gibt. Durch die zentrale Beratungsstelle werden auch Schulungen, insbesondere von Behördenmitarbeitern, durchgeführt.

Aufgeteilt ist das D.I.E. in fünf Sachgebiete, in denen die tägliche Ermittlungsarbeit verrichtet wird:

Sachgebiet 1 und 3: Polizeisachen
Sachgebiet 2 und 4: Korruptionsbekämpfung

Erwähnen möchte ich, dass in den Korruptionsbekämpfungssachgebieten mittlerweile ein Steuerfahnder mitarbeitet, der zu 70% zu uns abgeordnet ist. Die Integration des Steuerfahnders in unser Dezernat war eines der ganz besonders herausragenden Projekte, die wir durchgeführt haben. Dies hat uns ganz wesentlich ein Tor zu Hinweisen aus Strafverfahren der Steuerverwaltung geöffnet.

Im Sachgebiet 5 verfügen wir über eine sog. operative Einheit. Sie ist personell so gut ausgestattet, dass wir in der Lage sind, zwei oder drei Aufträge parallel abzuarbeiten. Wir nehmen in diesem Sachgebiet die gesamte Palette der verdeckten Verbrechensbekämpfung - u.a. auch der Einsatz verdeckter Ermittler - wahr. Diese Einheit untersteht ausschließlich uns, wir teilen sie mit keinem anderen Bereich. Wir sind demnach nicht darauf angewiesen, beim Landeskriminalamt um zusätzliche Unterstützung im Bereich der operativen Verbrechensbekämpfung bitten zu müssen.

Korruptionsverfahren in Hamburg: Entwicklung der Fallzahlen²

Wie sieht die Entwicklung der Fallzahlen in Hamburg aus? Im Jahr 1995 ist das Gründungsjahr der D.I.E. Bitte verfolgen Sie die Entwicklung anhand der dargestellten Zahlen.

Wir sprechen hier von Verfahren und nicht von Fällen. Ein Verfahren kann mehrere Fälle haben, es kann ein Verfahren einen Fall bzw. zwanzig oder Hunderte von Fällen beinhalten.

Antikorruptionskonferenz

Ein ganz wesentliches Präventionsgremium in Hamburg ist die sog. Antikorruptionskonferenz. Sie wird moderiert und geleitet vom Leiter des Dezernats Interne Ermittlungen. Die Teilnehmer der Antikorruptionskonferenz kommen - auszugsweise - aus:

- der Senatskanzlei,
- den Innenrevisionen Hamburger Behörden, wobei die Innenrevisionen fast alle bei der Behördenleitung bzw. bei den Staatsräten angebunden sind.
- der Ausschreibungs- und Einkaufsstelle der Finanzbehörde,
- der Justizbehörde,
- der Baubehörde,
- dem Rechnungshof,
- der Staatsanwaltschaft,
- der Abteilung Wirtschaftsdelikte des Landeskriminalamtes etc.

² vgl. Folie 23 im Vortrag Kreuzer

Die aufgeführten Teilnehmer gehören der Leitungsebene an und haben die Befugnis, verbindliche Entscheidungen/Beschlüssen in der Antikorruptionskonferenz herbeizuführen. Die Antikorruptionskonferenz berichtet direkt der Staatsratsebene oder dem Senat, d.h. ohne ein dazwischen geschaltetes Filter. Sie findet im einem etwa 8-wöchigen Rhythmus statt.

Aufgaben

Die Antikorruptionskonferenz ist u.a. verantwortlich für:

- die Erstellung eines kontinuierlichen Lagebildes Korruption,
- die Unterbreitung von Vorschlägen für die behördeninterne Aus- und Fortbildung,
- die Erarbeitung
 - einer Regelung für die Annahme von Belohnungen und Geschenken,
 - von Programmen für die Personalrotation,
 - einer neuen Regelung von Nebentätigkeiten der Behördenmitarbeiter,
 - von Maßnahmen des Wettbewerbsausschlusses,
 - Verpflichtung von Privaten. Das heißt z.B., dass Ingenieure oder Architekten, die im Auftrag der Stadt Hamburg arbeiten wollen oder Unternehmensberater, die einen tiefen Einblick in die Hamburger Behördenstrukturen aufgrund ihrer Tätigkeit gewinnen, nach dem Verpflichtungsgesetz verpflichtet werden. Damit schließen wir eine Strafbarkeitslücke, denn ein Ingenieur, Architekt oder Unternehmensberater, der sich bestechen lässt, fällt aufgrund der fehlenden Amtsträgereigenschaft nicht unter die klassischen Bestechungsdelikte. In dem Augenblick, im dem sie nach dem Verpflichtungsgesetz verpflichtet wurden, sind sie nach § 11 Strafgesetzbuch dem Amtsträger gleichgestellt und erfüllen damit ein wesentliches Tatbestandsmerkmal der Bestechungsdelikte.
 - einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift über die Mitteilungs- und Anzeigepflicht bei Korruptionsverdacht (Einrichtung von Zentralstellen),
 - einer Initiative zur Einrichtung einer Zentralen Beratungsstelle beim D.I.E.,
 - einer Konzeption für eine „Vertrauensstelle“.

Diese Vertrauensstelle ist etwas Besonderes in Hamburg. Sie wird durch eine Rechtsanwältin wahrgenommen, ist behördenextern und wird von der Wirtschaft gefördert, finanziert und eigenständig betrieben.

Zentrale Beratungsstelle

Erlauben Sie mir noch einige Sätze zur Zentralen Beratungsstelle. Sie ist an das Dezernat Interne Ermittlungen angegliedert. Ihre Aufgabe besteht in der Beratung von Behördenmitarbeitern und Privatpersonen

- zu Präventionsfragen,
- zu Fragen der Strafbarkeit.

Ferner hält sie

- Präventionsvorträge zur Sensibilisierung der Mitarbeiter und Vorgesetzten. Hauptsächlich richten sich die Vorträge an Vorgesetzte, damit diese entspre-

chend sensibilisiert werden und so als Multiplikatoren in der Verwaltung dienen können.

- Präventionsvorträge zur Umsetzung der Empfehlungen der Antikorruptionskonferenz.

Gesprächskreis Korruption

Daneben gibt es den Gesprächskreis Korruption, der aus Teilnehmern des Dezernats Interne Ermittlung und der Staatsanwaltschaft für Korruptionsdelikte besteht. Dazu muss ich erwähnen, dass Hamburg eine eigene Schwerpunktstaatsanwaltschaft besitzt, die ausschließlich für Korruptionsdelikte verantwortlich ist. Im Gesprächskreis werden konkrete Sachverhalte erörtert, Maßnahmen über die Einleitung von Strafvermittlungsverfahren abgestimmt oder konkrete Ermittlungsmaßnahmen vereinbart. Die Gesprächsrunde setzt sich ca. alle 4 bis 8 Wochen zusammen.

Mitteilungspflichten

Wie bereits erwähnt, gehen die Mitteilungspflichten aus einer Verwaltungsvorschrift über „Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung (insbesondere Korruptionsbekämpfung)“ hervor. Es handelt sich hier um die „Konkretisierung der allgemeinen Beratungs- und Unterstützungspflicht in Verbindung mit der Allgemeinwohlverpflichtung“. Was bedeutet das?

Den Mitarbeitern wird quasi die „Sonderpflicht“ auferlegt, bei Kenntnis von einem Korruptionsverdacht diesen ihrem Anti-Korruptionsbeauftragten zu melden. Diese sind wiederum verpflichtet, sie nach Prüfung an die Strafverfolgungsbehörden weiterzugeben. Damit haben wir neben einer Pflicht auch eine zusätzliche Rechtfertigung für die Mitarbeiter geschaffen, die sonst befürchten müssten, in der Rolle des Hinweisgebers als vermeintlicher Denunziant dazustehen. Denn das sind häufig die Personen, die später öffentlich an den Pranger gestellt werden, es aber beim besten Willen nicht verdient haben. In Deutschland gibt es offensichtlich über Hinweisgeber oder „Whistleblower“ noch eine andere ideologische Auffassung als in den angelsächsischen Staaten, denn dort gilt der Hinweisgeber nicht als Verräter sondern als Held.

Vertrauensstelle

Ich hatte bereits erwähnt, dass die Wirtschaft für die Vertrauensstelle die Verantwortung übernommen hat. Sie bietet einen Ansprechpartner in Form einer Rechtsanwältin. Sie bietet auf Wunsch des Hinweisgebers Anonymität. Dieser Rechtsbeistand hat ein Zeugnisverweigerungsrecht, d.h. wenn ein Mandant seine Identität nicht offenbaren möchte, ist dies bis in die gerichtliche Hauptverwaltung hinein möglich. Der Schutz der Identität kann letztendlich einen Hinweisgeber auch vor öffentlicher Bloßstellung bzw. ungerechtfertigten Angriffen schützen. Die Vertrauensstelle gewährleistet somit den Schutz des Hinweisgebers bis in die gerichtliche Hauptverwaltung hinein.

Getragen wird die Vertrauensstelle von der Hamburger Handelskammer, der Hamburger Handwerkskammer, der Versammlung eines Ehrbaren Kaufmannes zu Hamburg und dem Verein Pro Honore e.V. Von diesen Gremien wird die Vertrauensstelle nicht nur unterstützt, sondern auch finanziert. Sie ist rund um die Uhr erreichbar.

Das Konzept der Vertrauensstelle sieht vor, dass auch ein Netzwerk von Experten zur Sammlung von Hinweisen und Informationen entwickelt wird. Geht z.B. ein Hinweis ein, so gibt es einen persönlichen Kontakt mit dem Hinweisgeber. In der Rechtsanwaltskanzlei werden die Sachverhalte erörtert und über die oben genannten Gremien werden Experten zur Beurteilung des Hinweises hinzugezogen.

Wichtig ist, dass die Vertrauensstelle über die Wirtschaft auch eine Arbeitsplatzgarantie für den Hinweisgeber bieten kann. Der Hinweisgeber, der Betriebsinterna weitergibt, liefert ja quasi die Begründung für seine eigene fristlose Kündigung. Insofern hat man sich dazu durchringen können, zumindest den Versuch zu unternehmen, eine Arbeitsplatzgarantie anzubieten. D.h., kommt es zu einer Kündigung in der eigenen Firma, so sollen sich diese Gremien für eine adäquate neue Beschäftigung einsetzen. Die Vertrauensstelle sichert wie berichtet persönlichen Schutz durch die Anonymität zu und soll auch kleineren Firmen helfen, aus einem korruptiven Netzwerk auszusteigen.

Für Zeugen oder Hinweisgeber ist die Vertrauensstelle selbstverständlich kostenfrei. Sie ist erreichbar unter der Telefonnummer 040/450 00 079.

Verstärkung der Bekämpfung – Senatskonzept 2002

Im Jahr 2002 hat der Hamburger Senat die Strategie der Korruptionsbekämpfung nicht neu aufgelegt, sondern fortgeschrieben. Ich möchte Ihnen nun kurz einige Punkte aus dem damaligen Senatskonzept vorstellen.

- Es ist u.a. zur Einrichtung eines kostenfreien Bürgertelefons gekommen, und zwar mit der Rufnummer **0800- DIERAET (0800-3437238)**.
- Die Zusammenarbeit mit anderen Behörden wurde forciert.
- Zusätzliche Unterstützung wurde durch die Finanzverwaltung erreicht. Ich habe bereits berichtet, dass wir nun auch einen Mitarbeiter der Steuerverwaltung - einen Steuerfahnder - in unserem Team integriert haben.
- Verdachtsunabhängige Kontrollen sind verstärkt durchgeführt worden. Hiermit sind im Wesentlichen die Revisionen gemeint, die in Absprache mit den jeweiligen Behördenleitungen eine Auftragsarbeit von der Staatsanwaltschaft oder vom Dezernat Interne Ermittlung entgegennehmen können.
- Die Anbindung der Innenrevisionen ist neu geregelt worden: Sie waren bisher organisatorisch niedriger angesiedelt. Sie sind jetzt fast überall den Staatsräten direkt unterstellt.
- Die Entlastung aussagewilliger Mitarbeiter ist angepasst worden. Das ist u.a. in die Überarbeitung des Hamburger Disziplinargesetzes eingeflossen; und zwar in der Weise, dass es hier eine Festschreibung im Ermessen gibt. Dies gilt für den Fall, in dem ein Mitarbeiter bereit ist, aus einem Korruptionsgeflecht auszusteigen und an der Aufklärung eines Korruptionsdeliktes oder der Verhinderung weiterer Taten aktiv mitarbeitet. In diesen Fällen ist es möglich, Disziplinarmaßnahmen zu mildern. Von der Einleitung des Disziplinarverfahren haben wir es aus grundsätzlichen Erwägungen nicht abgesehen.
- Das Informationsangebot wurde stark ausgeweitet. Wir haben einen sehr breiten, öffentlich zugänglichen Internetauftritt (www.die.hamburg.de) gewählt.
- Zudem haben wir unsere Schulungsmaßnahmen ausgeweitet.

Zusammenfassung der Einzelmaßnahmen

Ich möchte Ihnen am Ende meiner Ausführungen noch einmal einen Überblick über die Einzelmaßnahmen geben.

- Feststellung korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete (Risikoanalyse).
- Konsequente Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht.
- „Mehr-Augen-Prinzip“ und Transparenz. Ich erwähne das deshalb, weil es immer wieder Tendenzen gibt, vom „Mehr-Augen-Prinzip“ abzukommen, was mit einer vernünftigen Korruptionsprävention nicht in Einklang zu bringen ist.
- Grundsätzliche Trennung von Planung, Vergabe und Abrechnung. In Zeiten knapper Haushaltskassen gibt es auch manchmal die Überlegung, die drei Bereiche zusammenzulegen. Auch das ist meiner Ansicht nach einer vernünftigen Korruptionsprävention abträglich.
- Wir verfahren nach dem Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung.
- Wir betreiben die Rotation von Personal. Das ist nicht immer leicht durchzuführen, besonders bei der Rotation von Personal in Spezialbereichen.
- Zu den weiteren Maßnahmen zählen die Einrichtung von Zentralstellen, die Verpflichtung der Bediensteten zur Meldung aller Fälle von Korruptionsverdacht („Mitteilungspflichten“).
- Die Innenrevisionen sind gestärkt worden.
- Auf die Personalauswahl in korruptionsgefährdeten Bereichen ist ein besonderes Augenmerk zu legen.
- Der strenge Umgang mit Nebentätigkeiten hat in Hamburg noch einmal zu einer grundsätzlichen Überarbeitung des Nebentätigkeitsrechts geführt.
- Aus- und Fortbildung wurden forciert; d.h. wir sind mit unseren Präventions- und Schulungsmaßnahmen in fast allen Hamburger Behörden vertreten. Wir finden uns in einigen Curricula wieder, z.B. in der Fachhochschule der öffentlichen Verwaltung.
- Sensibilisierung und Belehrung der Beschäftigten gehören ebenfalls zu den Maßnahmen.
- Der Wettbewerbsausschluss von Unternehmen und Antikorruptionsklauseln gehören ähnlich wie in NRW zum Maßnahmenkatalog.
- Die Verpflichtung von Auftragsnehmern nach dem Verpflichtungsgesetz ist unserer Meinung nach ein sehr wichtiges Instrument.
- Die Regelung der Annahme von Belohnung und Geschenken ist nochmals überarbeitet worden. D.h. hier soll den Mitarbeitern eine vernünftige Handhabung an die Hand gegeben werden: Wie gehen sie mit der Situation um, wenn ihnen Geschenke angeboten werden? Was sollen sie tun, wenn man ihnen Präsentationsreisen anbietet? Sie erhalten in der Regelung den Rahmen, wie man handlungssicher in der Öffentlichkeit auftreten soll. Die Einladung zu einer Tasse Kaffee bei einem Gesprächsbeginn ist damit natürlich nicht gemeint.

Wir haben hier eine Rahmenrichtlinie erlassen, fast alle Behörden haben bereichsspezifische Regelungen für ihre eigenen Behörden erlassen. Erfahrungsgemäß ist die Behörde für Inneres für den Bereich der Polizei am restriktivsten. Und das ist auch gut so.

Meine Damen und Herren, ich bin nun am Ende meines Vortrags. Ich bedanke mich herzlich für Ihre Aufmerksamkeit und stehe gerne für Fragen zur Verfügung.

Hans Leyendecker

Vielen Dank für den sehr informativen Vortrag, Herr Kreutzer. Ich denke, dass Sie nun in Hamburg mit einer Reihe von Bewerbungen rechnen können, da die Voraussetzungen für den Kampf gegen die Korruption dort doch besser zu sein scheinen als an anderen Orten. Sie haben eine Vielzahl von Punkten angesprochen - europäische Gesetzgebung, politischer Wille, Unabhängigkeit, damit man seine Funktion erfüllen kann. Ich bitte um Ihre Wortmeldungen.

Dr. Hansjörg Elshorst

Zu Beginn wurde gesagt, dass es in manchen europäischen Ländern zentrale Stellen zur Korruptionsbekämpfung gäbe und sich das Modell für die Bundesrepublik nicht eigne. Zumindest auf Bundesebene beobachten wir das Problem, dass es bei bestimmten Themen und entsprechenden Interessen - ich nenne als Beispiel das Vergaberecht - niemanden gibt, der in dieser Situation die Seite der Korruptionsprävention vertritt. Sicherlich sind dort Mitarbeiter, die mit dem Thema betraut sind, die aber ganz andere Arbeitsschwerpunkte und Funktionen haben. Zwar existiert im Innenministerium eine Stelle „Korruptionsprävention“, aber sie ist für die Bundesverwaltung und nicht für die Gesamtverwaltung.

Mit anderen Worten: Wir von Transparency sind der Ansicht, dass man einmal darüber nachdenken sollte, ob auf Bundesebene - in diesem Konzert des Abgleichs von Interessen - die Korruptionsprävention nicht eine eigene Stimme haben sollte. Wir als NGO können diese Funktion natürlich nicht wahrnehmen, weil wir nicht in diesen Gremien sitzen. Ich weiß nicht, ob die Lage auf der Länderebene genauso ist.

Detlef Kreutzer

Herr Dr. Elshorst, in Hamburg haben wir den Ansatz verfolgt, indem wir die Antikorruptionskonferenz eingerichtet haben. Hier nehmen Mitarbeiter aus fast allen Fachbehörden teil, die nicht nur entfernt mit Korruptionsbekämpfung etwas zu tun haben, sondern originär damit beschäftigt sind. Insofern haben wir in der Antikorruptionskonferenz ein großes Wissensspektrum gebündelt. Die Antikorruptionskonferenz berät und schlägt Präventionsmaßnahmen und -strategien vor. Diese von der Antikorruptionskonferenz erarbeiteten Präventionsstrategien werden direkt an die Landesregierung bzw. an die Staatsratsebene der Landesregierung weitergegeben. Aufgrund dieser Unmittelbarkeit hat die Antikorruptionskonferenz ein großes Ansehen und eine große Durchschlagskraft.

Jürgen Schröder, Ministerium der Justiz, Rheinland-Pfalz, Mainz Regierungsdirektor/Personalratsvorsitzender

Zusätzlich zu den genannten Funktionen sitze ich an der Stelle, an der die Mitarbeiter anonym einen konkreten Korruptionsverdacht melden können.

Wir haben hier heute sehr beeindruckende Modelle vorgestellt bekommen. Sie sind handwerklich hervorragend gemacht, aber meiner Ansicht nach wird überall immer nur „an den Symptomen herum gebastelt“. Solange wir keine allgemeine Stigmatisierung der Korruption haben, werden wir sie nie in den Griff bekommen. Man kann

die Lücken von Maschendrahtzaungröße schließen - auf Hasendraht und auf Fliegengitter -, aber man wird es nie wie eine Plastikfolie wasserdicht machen können. Solange es in unserer Gesellschaft noch so ist, dass derjenige, der clever genug ist, den Beifall am Stammtisch erhält, können wir dem Problem nicht Herr werden.

In Ihrem Vortrag haben Sie geäußert, dass „der Fisch vom Kopf her stinke“. Sie haben völlig Recht: Sie verschärfen das Nebentätigkeitsrecht der Beamten, möglicherweise der Angestellten. Tarifvertraglich ist das nicht so ganz einfach. Aber wir haben das Nebentätigkeitsrecht der Minister, das ist paradiesisch. Jetzt wird es im Bundesbereich für Abgeordnete vielleicht eine Neuregelung geben; aber ich als Beamter würde sagen, da ist aber immer „noch schön was drin“ und die Landtagsabgeordneten können weiter machen....

Solange es möglich ist und gesellschaftlich akzeptiert wird, dass bei jedem Ministerwechsel der neue Minister seinen Rattenschwanz an Hermelinläusen selber mitbringen kann, weil er mit den alten Mitarbeitern nicht arbeiten will und er über Vetternwirtschaft für seinen Schwiegersohn oder für seine Nichte etwas tun kann, werden wir das Problem nicht in den Griff bekommen. Meiner Ansicht bieten all die von Ihnen getroffenen Regelungen für Clevere genügend Ausweichmöglichkeiten und Schlupflöcher. Deswegen wird die Korruption nicht beseitigt werden können - vielleicht wird man in gewissen Teilbereichen Erfolge erzielen. Aber meines Erachtens eröffnen sie eigentlich nur immer neue Lücken.

Aus meiner Praxis kann ich Ihnen über die Fälle berichten, die über meinen Tisch gehen. Ich habe mehrere Meldungen bekommen, bei denen anonym Korruptionsverdacht angezeigt wurde. Im öffentlichen Dienst wird nach einem Ehrenkodex „anonym“ nicht gern gesehen; deshalb haben die Meldenden immer ihren Namen genannt. Die Qualität der Meldungen war die Folgende: „Ich war da auf einer Tagung der dbb akademie. Dort wurden noble Kugelschreiber ausgegeben, die im Geschäft sicherlich sechs Euro kosten und somit die Bagatell-Grenze von fünf Euro überschreiten. Ich habe mir natürlich keinen Kugelschreiber genommen, aber ich habe beobachtet, dass Kollegen einige Stifte genommen haben. Bitte haben Sie Verständnis, dass ich keine Namen nenne, aber auf den und den müsste man einmal Acht geben.“

Von dieser Qualität sind die Hinweise, die ich erhalte. Von Meldungen, hinter denen tatsächlich etwas steckt, habe ich noch nie etwas gehört.

Detlef Kreutzer

Danke sehr. Ich möchte das noch etwas ergänzen.

Die UN-Konvention zur Korruptionsbekämpfung ist von Deutschland als einem der ersten Staaten unterzeichnet worden, sie ist allerdings bis heute noch nicht ratifiziert. Wäre sie ratifiziert worden, hätte man auch das Problem der Abgeordnetenbestechung anders angehen müssen. In der Konvention ist die Verpflichtung enthalten, die Abgeordnetenbestechung dem Stand der UN-Konventionen entsprechend zu überarbeiten.

Ich gebe Ihnen natürlich Recht. Aber es hat auch keinen Sinn, die Augen zu verschließen, nur weil man die 100% vielleicht nicht erreichen kann. Das halte ich auch für den falschen Weg. Ich bin schon zufrieden, wenn ich 50% erreiche. Ich versuche insofern

das Maschennetz, wie Sie es vorhin genannt haben, so eng wie möglich zu schließen, damit man möglichst vielen Fällen auf die Spur kommt.

Ich habe es vorhin in meinem Vortrag vergessen zu erwähnen: Ein ganz wesentliches Moment in der Korruptionsbekämpfung ist bei uns der Ansatz der Vermögensabschöpfung.

Bei Eingang jeder Korruptionsanzeige wird bei uns sofort geprüft, ob eine Vermögensabschöpfung möglich und sinnvoll ist. D.h. nicht, dass wir die Fälle, in denen eine Vermögensabschöpfung nicht durchführbar ist unbearbeitet liegen lassen. Wir leiten parallel zu den eigentlichen Korruptionsermittlungen sofort vermögensabschöpfende Maßnahmen ein. Das wollte ich damit zum Ausdruck bringen.

Ingeborg Russ, Senator für Finanzen, Zentrale Korruptionsstelle Bremen:

Wir haben in Bremen ein anderes Modell als in Hamburg. Bei uns ist die zentrale Anti-korruptionsstelle beim Finanzsenator angesiedelt.

Meine Frage an Herrn Kreutzer: Wenn ich das richtig verstanden habe, ist das Hamburger Modell eine Polizeieinheit. Wenn ich 0800 direkt wähle, bin ich bei der Polizei. Rufe ich hingegen bei Herrn Kehrberg an, erreiche ich unter der Telefonnummer 0800-Korruption eine Behörde.

Das ist unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten etwas anderes. Könnten Sie das bitte kurz erläutern?

Detlef Kreutzer

Ich stimme Ihnen zu. Wenn Sie das Bürgertelefon mit **0800 – DIERAET** anwählen, laufen Sie bei dem Mitarbeiter der zentralen Beratungsstelle auf, d.h. Sie sind bei der Polizei.

Wir sind eine polizeiliche Organisation. Das geht auch nicht anders, weil wir entsprechende Strafverfolgungsaufgaben haben. Wir sind aber nicht innerhalb der Polizei organisiert.

Unsere Behörde arbeitet praktisch auf 3 Ebenen. Wir nehmen zum Einen die polizeilichen Aufgaben der Strafverfolgung wahr. Daneben koordinieren wir die Präventionsbekämpfung bzw. die -bemühungen für die gesamte Hamburger Verwaltung; d.h. wir koordinieren nicht nur für den Bereich der Polizei oder das Innenressort, sondern für die gesamten Behörden in Hamburg. Wir bündeln die aus den Strafverfahren gewonnenen Erkenntnisse und geben diese an die Antikorruptionskonferenz weiter. Es ist authentisch, wenn man Erfahrungen aus tatsächlichen Fällen widerspiegeln kann. Da haben wir einen ganz guten Weg beschritten. Drittens arbeiten wir auf der ministeriellen Ebene. Eine solche multifunktionale Bündelung ist vielleicht auch nur in einem Stadtstaat möglich.

Dieter Ondracek, Bundesvorsitzender der Deutschen Steuergewerkschaft, Stellvertreter Bundesvorsitzender des dbb beamtenbund und tarifunion

Mich interessiert Ihre Zusammenarbeit mit der Steuerfahndung. Ich halte das für richtig und für gut, habe aber eine ergänzende Frage. Welche Aufgaben hat der abgeordnete Steuerfahnder bei Ihnen? Ist er quasi Kontaktmann zur Steuerverwaltung oder hilft er bei der Datenauswertung mit, da Steuerfahnder manchmal zuweilen Daten anders interpretieren als ein Polizist? D.h. ist er eher die Amtshilfe oder fungiert er als Kontaktmann?

Wenn Geld - offen oder verdeckt - fließt, weiß die Steuerverwaltung in der Regel in diesen Bereichen mehr als alle anderen. Die Steuerfahndung hat oftmals Erkenntnisse, die Betriebsprüfung hat auch Erkenntnisse. Vor allen Dingen hat die Betriebsprüfung dann das Problem, dass viele dieser Erkenntnisse durch das Steuergeheimnis abgedeckt werden und nicht so weitergegeben werden können, wenn nicht ein klassischer Strafverdacht eine Rolle spielt, sondern der Fall unterhalb der Schwelle eines Anfangsverdacht steht. Helfen Sie mit dieser Konstruktion den Steuerfahndern, diese Lücke zu schließen?

Detlef Kreutzer

Sie haben mit Ihren letzten Sätzen einen wesentlichen Punkt angesprochen und zwar die Mitteilungspflichten nach dem Einkommenssteuergesetz, nach denen die Mitarbeiter der Betriebsprüfung den Strafverfolgungsbehörden bestimmte Tatsachen mitteilen müssen, die auf ein Korruptionsdelikt hindeuten. Das ist in der Tat ein schwieriges Feld. Dahinter steht auch die Frage: Mache ich mich als Mitarbeiter der Steuerverwaltung unter Umständen eines Verrats eines Steuergeheimnisses schuldig, wenn ich den Strafverfolgungsbehörden eine entsprechende Mitteilung mache? Die Mitarbeiter aus der Finanzverwaltung befinden sich hier in einem Dilemma und wir versuchen, Ihnen aus diesem Dilemma mit Hilfe des bei uns mitarbeitenden Steuerbeamten herauszuhelfen. Er pflegt in der Tat diese Kontakte und versucht etwas mehr Sensibilität für die Problematik zu wecken.

Er ist also auch Kontaktmann zu Betriebsprüfern und zu Steuerfahndern. Er initiiert aber auch Steuerstrafverfahren aus den Ermittlungsakten, die wir bei uns bearbeiten. Insofern ist er zu 70% zu uns abgeordnet, zu 30% ist er nach wie vor Steuerfahnder. Für uns bringt er seine besonderen Kenntnisse ein, die er sich als Steuerfahnder, als langjähriger Betriebsprüfer angeeignet hat, um im Ermittlungsverfahren weiter zu wirken. Er gibt auch Anstöße für nachfolgende Steuerstrafverfahren, denn die Mitteilungspflicht ist im Einkommenssteuergesetz nicht einseitig, sondern zweiseitig. Wir versuchen, mit dieser Position ein Bindeglied herzustellen. Es war eine unserer besten Entscheidungen, diesen Kollegen in unser Team zu integrieren.

Hans Leyendecker

Herzlichen Dank für Ihre Fragen und Ihre Bereitschaft, Herr Kreutzer, diese zu beantworten. Ich darf nun Herrn Fiebig bitten.

Impulsreferat

Korruptionsprävention und Bekämpfung in der Praxis Von der Richtlinie bis zur Personal-Rotation: Wie tauglich sind verwaltungsinterne und externe Maßnahmen zur Korruptionsprävention?

Helmut Fiebig, Leiter des Rechnungsprüfungsamtes Meerbusch

Ich begrüße Sie nach der Mittagspause und freue mich, Ihnen einige Punkte zur Korruptionsbekämpfung vorstellen zu dürfen.

Wir diskutieren über das Gift der Korruption, das uns überall und zu allen Zeiten begegnet ist. Wenn Sie sich das folgende Zitat von Erasmus von Rotterdam (1469 - 1536) vor Augen führen, veranschaulicht dies die Aktualität und Problematik des Themas:

„Stiehlt einer ein Geldstück, so hängt man ihn. Wer aber öffentliche Gelder unterschlägt, oder wer durch Monopole, Wucher oder tausenderlei Machenschaften und Betrügereien noch so viel zusammenstiehlt, der wird unter die vornehmsten Leute gerechnet.“

Theorie und Praxis klaffen weit auseinander

Die Theorie ist ganz einfach: Korruption ist verboten. Dazu gibt es genügend Gesetze, die sie unter Strafe stellen. Aber dennoch tritt sie - genauso wie andere Straftaten wie Mord, Diebstahl, Einbruch - immer und überall auf: sowohl auf der Seite der Amtsträger als auch auf der Seite der Geber. Vergessen darf man dabei nie, dass bei der Korruption immer zwei Seiten zusammen arbeiten.

Sicherlich schreiben eine Reihe von Verwaltungsvorschriften und Dienstvorschriften Maßnahmen wie z.B. die Rotation, das Vier-Augen-Prinzip und eine Vielzahl anderer Maßnahmen vor. Herr Kehrberg sprach heute morgen das Vergaberegister an.

Ich möchte hier einmal etwas Wasser in den Wein schütten und Ihnen die Problematik anhand eines Beispiels veranschaulichen. Sie haben den tatsächlich handelnden Unternehmer T, dessen Unternehmen als korrupt gilt; in meinem Beispiel findet dieses Unternehmen T ein Rückzugsunternehmen R, das das alte Unternehmen T aufkauft. Es gibt sogar einen Beschluss der Konzernleitung, das alte Unternehmen T aufzukaufen. Nun stellt sich hier die Frage, ob nun das Rückzugsunternehmen R die „Korruption miterworben“ hat. Müsste bei einer solchen Auffassung das Unternehmen R nicht auch aus dem gesamten öffentlichen Wettbewerb ausgeschlossen werden? Oder sollte man dieses Unternehmen R dennoch als seriöses Unternehmen betrachten?

Dies sind Fragen, die auch das Korruptionsbekämpfungsgesetz in NRW nicht beantworten kann und will. Wie wir heute morgen gehört haben, trifft die Einzelentscheidung ja immer noch die Vergabestelle. Ich möchte in einem solchen Fall einmal den Entscheider sehen, der sagt, das Rückzugsunternehmen R möge ihm in Zukunft keine Schreibtische mehr oder andere Dinge des Büroalltags wie Strom, Gas und Wasser liefern.

Sie sehen, die Probleme sind durchaus vielfältig; vieles, was in der Theorie sehr einfach erscheint, ist es in der Praxis dann doch nicht.

Wie geht man in der Praxis mit der Korruptionsprävention um?

Was hört man also häufig aus der Praxis hinsichtlich der Präventionsmaßnahmen?

„So etwas geht überhaupt nicht!“

„Wie soll das denn funktionieren? Die Verwaltung ist doch viel zu klein für eine derartige Umsetzung.“

„Da könnte ja jeder kommen....“

Zitate, die man an zahlreichen Stellen in der Verwaltung hört.

Lassen Sie mich aus meiner Erfahrung noch kurz etwas zum Thema „Personalrotation“ sagen. Vor einigen Tagen habe ich ca. 140 Rechnungsprüfungsamtsleiter einmal zu ihren Erfahrungen mit der Personalrotation befragt: Wie sieht das eigentlich in Ihrem Bereich mit der Rotation aus? Haben Sie hiermit bereits Erfahrungen gemacht? Sieben Kollegen haben geantwortet, dass sie es bereits probiert hätten, die Rotation aber nicht geklappt hätte. Einer meinte sogar, dass kein Personal mehr da wäre, das rotieren könnte, weil bereits alle Mitarbeiter „durchrotiert“ haben.

Als positiv muss man an dieser Stelle verbuchen, dass in betreffenden Behörden in der Korruptionsbekämpfung konkret etwas unternommen worden ist. Problematisch ist und bleibt die Personalsituation: Haushaltssicherungsgemeinde, Personalkonsolidierungskurs, Abbau von Mitarbeitern - Bereiche, die Theorie und Praxis weit auseinander klaffen lassen.

Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Personalrotation

Lassen Sie sich mich einige Worte zu „Sinn und Unsinn der Rotation“ sagen. Es existiert eine Vielzahl von Korruptionsgeflechten; man sollte nicht glauben, dass es sich meist um Einzeltäter handelt, meistens hängen die Leute doch irgendwie zusammen.

Schauen Sie doch einmal in die Presse, wie viele Korruptionsgeflechte es gibt. Jüngstes Beispiel ist Wuppertal, auch „Bergisch Sizilien“ genannt. Besonders verhängnisvoll ist es natürlich, wenn sogar der Vorgesetzte irgend etwas vorgibt oder sogar beteiligt ist. Versuchen Sie einmal, beim Chef eine Rotation durchzusetzen!

Als weiteres Problem kommt hinzu, dass es zuweilen Korruptionsstrukturen gibt, die nebeneinander funktionieren, ohne dass der Eine vom Anderen weiß.

Sinn und Unsinn des Vier-Augen-Prinzips

Meine Erfahrung sagt: Das Vier-Augen-Prinzip hilft uns oftmals auch nicht weiter. Nach dem Motto: „Dann werden eben zwei Mitarbeiter geschmiert, was soll denn das?“ Statt 3 % gibt es vielleicht 4 %, die man sich teilen muss, d.h. für jeden 2%. Eine Äußerung einer meiner Kollegen möchte ich Ihnen nicht vorenthalten: „Bisher war ich für den Süden der Stadt zuständig. Durch den Tausch mit dem für den Norden zuständigen Kollegen erschließt sich für mich eine ganz neue Kundschaft.“

Man kann darüber lächeln, aber es kann gefährlich sein, die Rotation einfach ohne Überlegungen durchzuführen. D.h. Wenn man eine gesetzliche Vorgabe, eine Dienst-anweisung umsetzen will, muss man sich hierzu sehr genaue Gedanken machen. Es

reicht nicht aus zu sagen, es gibt die Dienstanweisung zu rotieren. Das kann und darf es nicht sein.

Lösungsvorschläge - Sensibilisierung

Nach meiner Schilderung der Probleme mit der Umsetzung der theoretischen Vorgaben möchte ich gerne einige Lösungen präsentieren.

In erster Linie gehört hierzu die Sensibilisierung der Mitarbeiter. Insbesondere sind diejenigen Mitarbeiter zu sensibilisieren, die in korruptionsgefährdeten Bereichen arbeiten.

In unserer Kommunalverwaltung sind wir einmal alle Dienststellen durchgegangen, die wir in einem ersten Durchgang als nicht korruptionsgefährdet eingestuft haben; d.h. wir haben den Negativtest vorgenommen. Als uns ungefährdet erschienen die Stellen unserer Gleichstellungsbeauftragten und unserer Standesbeamten. Aber auch hier gäbe es bei näherem Hinsehen Möglichkeiten der Korruption: Der Standesbeamte muss vor Eheschließung die Ehefähigkeit attestieren. Er bescheinigt sie, auch wenn keine Ehefähigkeit vorhanden ist z.B. zur Erlangung einer Aufenthaltserlaubnis....

Selbst bei Pressesprechern haben wir über Korruptionsgefährdungen bzw. Einflussnahmen diskutiert. Sie alle kennen Wochenblätter, die regionale Informationen veröffentlichen. Redaktionsschluss für diese Informationszeitungen sind immer dienstags und donnerstags um 16.00 Uhr. Nun hat der Pressesprecher zwei Möglichkeiten: Entweder gibt er die entsprechende Meldung vor 16.00 Uhr oder nach 16.00 Uhr heraus. Gibt er sie vor 16.00 Uhr heraus, ist das Wochenblatt genauso aktuell wie eine Tageszeitung. Sie selbst wissen, was aktuelle Zeitungen bedeuten.

Fachleute behördenübergreifend austauschen

Eine Lösungsmöglichkeit besteht darin, Fachleute behördenübergreifend austauschen. Wer sagt denn eigentlich, dass ein Leiter des Rechnungsprüfungsamtes Meerbusch immer nur Leiter des Rechnungsprüfungsamtes Meerbusch sein darf? Warum kann er nicht einmal Leiter des Rechnungsprüfungsamtes in Buxtehude sein? Wie wäre es eigentlich, wenn man nicht nur die Mitarbeiter, sondern auch die Vorgesetzten austauschen würde und so die gesamten Bereich einmal „gut durchmischt“?

Im Landesbeamtenengesetz gibt es hierfür ein Instrument, nämlich die Abordnung. Aber wissen Sie, was in der Praxis dann häufig passiert? Antworten wie:

„Das geht nicht wegen meiner Familie.“

„Wie soll das funktionieren?“

„Die Leistungsfähigkeit wird dadurch reduziert.“

Ich dagegen bin der Ansicht, man könnte in eine andere Verwaltung gehen und daraus lernen, wie hier die Dinge umgesetzt werden. Neudeutsch nennt man das Benchmarking, vom anderen lernen.

Kontrolle durch den Vorgesetzten

Eine andere Lösung besteht meines Erachtens in der Verpflichtung des Vorgesetzten, seine Aufgaben wahrzunehmen. Zu den wichtigsten Aufgaben des Vorgesetzten gehört die Kontrolle der Mitarbeiter.

Ich habe dies einmal als U-Boot-Methode beschreiben. Der Vorgesetzte taucht im Büro auf, greift sich eine Akte, verschwindet mit der Akte in sein Büro, wo er sie überprüft: auf die Wiedergabe der Ermessensentscheidungen, auf Vollständigkeit, auf Plausibilität und auf Richtigkeit.

An diesem Punkt muss man festhalten, dass die Anwendbarkeit der neuen Steuerungsmodelle der Korruptionsbekämpfung einen Bärendienst erwiesen hat. Viele Vorgesetzte glauben nämlich, mit der Delegation von Zuständigkeiten auf Mitarbeiter sei ihre Kontrollfunktion auch abgeschafft worden. Ganz im Gegenteil: Je mehr Befugnisse ein Vorgesetzter seinem Mitarbeiter überträgt - sei es durch Dienstanweisung eines Bürgermeisters oder aufgrund eigener Erkenntnis -, umso stärker muss er den Mitarbeiter kontrollieren.

Vergaberecht streng anwenden

Aus meiner Sicht ganz wichtig ist die strenge Anwendung des Vergaberechts. Hier muss man ganz streng nach den Regeln vorgehen und darf vor allen Dingen nicht nachverhandeln.

Ich habe einmal in einem Seminar über Vergaberecht erläutert, dass es in Meerbusch bei Angebotsangaben keine Rechenfehler gäbe, da Rechenfehler verboten seien. Daraufhin haben alle Teilnehmer gelächelt und es für untragbar gehalten, Rechenfehler zu verbieten. Bei der Erläuterung habe ich dann angegeben, dass wir mit dem Betreffenden rigoros vorgehen: Wer sich verrechnet, wird schriftlich abgemahnt. Gegen Empfangsbestätigung wird ihm der Hinweis erteilt, dass bei wiederholtem Rechenfehler ein Wettbewerbsausschluss die Folge sein wird. Begründung: Wer nicht rechnen kann, hat die fachliche Zuverlässigkeit nicht nachgewiesen. Ein Unternehmer muss die Grundrechenarten beherrschen. Ist er dazu nicht in der Lage, wird er bei der Endabrechnung hierzu auch nicht fähig sein. Für mich ist es eine faszinierende Erfahrung, dass Rechenfehler bei Angeboten nicht mehr vorkommen - sei es bei handschriftlich ausgefüllten Angeboten oder bei programmgesteuerten. Man sollte es kaum glauben, es funktioniert.

Lösungen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI)

Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) hat einige Maßnahmen in Sachen Korruptionsprävention vorgeschlagen. Hierzu zählen:

- die strikte Einhaltung der Vorgaben von Vorstands- und Geschäftsführungsdirektiven,
- eine formelle und materielle Rechnungslegung,
- die Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit interner Kontrollsysteme in den eigenen Unternehmen,
- eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Einhaltung wirtschaftlicher Grundsätze,
- die Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit von Regelungen zur Vermeidung von Vermögensverlusten. Schlecht ist dann der Fall, wenn - wie von mir dargestellt - im erwähnten Unternehmen T die Direktiven des Vorstandes nicht so sind, wie man sich sie eigentlich vorstellt.

Rossas Sprüche

Abschließend möchte ich Sie mit einigen Sprüchen der „kölschen Art“ des ehemaligen, mittlerweile verstorbenen Oberstadtdirektors von Köln zum Kölschen Klüngel und zum Vorgehen in Köln konfrontieren:

„Klüngel ist nichts Schönes. Jeder Klüngel hat immer auch Opfer.“

„Wenn einer unbürokratische Lösungen fordert, fordert er meistens etwas Ungesetzliches.“

„Wenn einer politische Lösungen will, dann meint er meistens unwirtschaftliche Lösungen.“

Auch wenn ich in meinem Vortrag einige Details in der Theorie kritisch hinterfragt habe, gibt es bereits eine Vielzahl positiver Ansätze, um das Krebsgeschwür der Korruption auszumerzen. Wir müssen im Hinterkopf behalten, dass wir Korruption nicht vollständig verhindern können. Wir können durch unsere vorbeugenden Maßnahmen nur dafür sorgen, es den Korrupten schwerer als bisher zu machen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Hans Leyendecker:

Herzlichen Dank für Ihr Impulsreferat, Herr Fiebig. Nach dieser Meerbuscher Form der Zwangspädagogik hören wir nun Herrn Dr. Buchert.

Impulsreferat

Vermuten und schweigen?

Eingriffs- und Handlungsmöglichkeiten von Führungskräften, Mitarbeitern und Bürgern bei Verdacht auf Korruption

**Dr. Rainer Buchert,
Rechtsanwalt, Frankfurt am Main,
Ombudsmann Korruptionsbekämpfung der DB Bahn,
Landeskriminalamt und Polizeipräsident a. D.**

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich bin überrascht und beeindruckt, rund 500 Zuhörer vor mir zu haben. Eine solche Beteiligung an einem Seminar über Korruption fast ausschließlich aus öffentlichen Verwaltungsbereichen wäre vor fünf oder sechs Jahren, ja noch vor kurzem, nicht denkbar gewesen. Ihr großes Interesse werde ich als positives Signal - es ermutigt.

Zunächst kurz zu meiner Person:

Ich war die meiste Zeit meines beruflichen Lebens in der Polizei, beginnend 1967 als Polizeiwachtmeister in Hessen, später - nach juristischem Studium - 13 Jahre in verschiedenen leitenden Positionen im Bundeskriminalamt in Wiesbaden. Es folgte Aufbauarbeit in Sachsen-Anhalt als Landeskriminaldirektor, danach die Berufung zum Polizeipräsidenten von Stadt und Kreis Offenbach. Seit 1999 arbeite ich als freier Rechtsanwalt in Frankfurt am Main mit den Arbeitsschwerpunkten Strafrecht und Wirtschaftsstrafrecht. In diesem Zusammenhang habe ich seit fast fünf Jahren ein Mandat der Deutschen Bahn AG als Ombudsmann für Korruptionsbekämpfung.

Ehe ich auf die Handlungsmöglichkeiten von Führungskräften, Mitarbeitern oder Dritten bei Korruptionsverdacht eingehe, möchte ich einige wenige Besonderheiten dieses Kriminalitätsphänomens herausstellen, auch auf die Gefahr, dass das eine oder andere eine Wiederholung zu Vorrednern ist, die ich heute Morgen leider nicht hören konnte.

Korruption – ein besonderes Kriminalitätsphänomen

Korruption - Bestechung und Bestechlichkeit - ist eine strafrechtlich wie kriminalistisch schwierige Materie. Wir sprechen von einer „opferlosen Straftat“, weil in der Regel keine unmittelbar geschädigte natürliche Person existiert, die bei anderen Straftaten regelmäßig Anzeigerstatter ist. Wir haben also die Besonderheit eines Deliktes ohne direktes Opfer, aber mit zwei Tätern, die beide das hohe Interesse verbindet, ihre Machenschaften zu verbergen. Daraus folgt ein Netzwerk der Heimlichkeit. Ermittlungen stoßen fast immer auf eine Mauer des Schweigens.

Weil Korruption fast ausschließlich durch aktive präventive und repressive Maßnahmen offen gelegt wird, sprechen Fachleute auch von einem sog. Kontrolldelikt. Die von Herrn Kreuzer genannten Zahlen dokumentieren dies sehr deutlich. Mit Gründung der D.I.E. sind diese Zahlen sehr deutlich nach oben gegangen.

Hohe Dunkelziffer und immense materielle Schäden

Darauf fußt die extrem hohe Dunkelziffer, die es fast unmöglich macht, das tatsächliche Ausmaß von Bestechung und Bestechlichkeit und die daraus erwachsenen Schäden mit seriösen Zahlen zu belegen. Wer die Praxis kennt, kann indes bestätigen, dass die amtliche Kriminalstatistik nur einen geringen Bruchteil von sicher deutlich unter 10% erfasst.

Wenn der Frankfurt Oberstaatsanwalt Schuppensteiner sagt, dass ein Schaden allein im Bereich der öffentlichen Vergabe von jährlich 10 Milliarden Euro denkbar sei, so ist das meines Erachtens realistisch und eine eher vorsichtige Prognose. Transparency International schätzt den jährlichen Schaden durch Bestechung in der Bundesrepublik auf 50 Milliarden Euro. Das BKA geht davon aus, dass allein im Baubereich jedes Jahr Schäden in Milliardenhöhe entstehen. Die Weltbank vermutet die weltweiten Schäden durch Korruption in einer Größenordnung von etwa 1.500 Milliarden US Dollar.

Sie können ja selbst ein bisschen rechnen: Gehen Sie einfach davon aus, dass bei Großprojekten zwischen 1,5 und 3% der gesamten Investitionssumme auf Bestechungsgelder entfällt. Dann liegen Sie ziemlich richtig. Gelder, die in die Abrechnungen regelmäßig wieder eingerechnet, im sog. „kick-back-Verfahren“ an den Korruptierer wieder zurückfließen.

Unzureichende Spezialisierung und die personelle Ausstattung von Polizei und Staatsanwaltschaft

Noch ein Wort zu der hohen Dunkelziffer: Ein weiterer wichtiger Grund für das geringe Hellfeld der Korruptionsdelikte ist die weitgehend noch unzureichende Spezialisierung und die personelle Ausstattung von Polizei und Staatsanwaltschaft im Bereich der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität, die diesen Phänomenen meines Erachtens nicht gerecht wird. Es ist wesentlich einfacher, die Alltagskriminalität zu bekämpfen, die im Allgemeinen sichtbar ist und deren Täter man mit herkömmlichen Mitteln habhaft werden kann.

Man muss es deutlich beim Namen nennen: Korruption in ihren schwerwiegenden, auf Wiederholung angelegten Formen ist organisierte Wirtschaftskriminalität. Wirtschaftskriminalität hat bei uns zwar nur einen Anteil von knapp zwei Prozent an der Gesamtkriminalität. Sie verursacht aber etwa 60% der Schäden und ist allein in den letzten zehn Jahren massiv gestiegen.

Vertrauensverlust

Neben den riesigen materiellen Schäden wiegt der Vertrauensverlust vielleicht noch schwerer, der anhand des jüngsten Fußballskandals auch für den Normalbürger emotional und hautnah spürbar geworden ist.

Korruption untergräbt die für eine Demokratie unverzichtbare Vertrauensbasis des öffentlichen Dienstes. Und wenn in diesen Tagen über die Nebeneinkünfte von Abgeordneten gesprochen wird - den kleinen Ausflug in die Politik gestatten Sie mir - dann geht es nicht primär um einen eher abenteuerlichen Generalverdacht der Korruption

bezüglich unserer Politiker, sondern vorrangig darum, das Vertrauen der Bürger zurück zu gewinnen.

Der Verlust von Vertrauen ist aber auch Gift für unsere Wirtschaft. Korruption und die oft mit ihr einhergehenden Straftaten wie Betrug und Untreue wirken sich verheerend auf die Unternehmen aus und gefährden vor allem den so wichtigen Mittelstand. Und natürlich verteuern sie die Produkte und Dienstleistungen - die Zeche zahlen die Konsumenten, wir alle.

Forderung nach Transparenz

Gift für die im Dunkeln gedeihende Bestechung und Bestechlichkeit in all ihren Facetten ist dagegen Transparenz und jede Form von Öffentlichkeit. Diese erreicht man durch möglichst umfassende Informationsfreiheit, durch sichere Prozesse und Abläufe sowie sinnvoll Kontrollmechanismen. Daraus ergibt sich die Forderung nach gesetzlichen Regeln - Stichwort Informationsfreiheitsgesetze - und vor allem nach ganz praktischen Anti-Korruptionskonzepten.

Mit einem wichtigen Teilaspekt solcher Konzepte befasst sich dieser Vortrag. Was tun, wenn man Korruption vermutet? Welche Handlungsmöglichkeiten oder gar Pflichten haben Führungskräfte, Mitarbeiter oder Dritte?

Ungeachtet aller Geheimhaltung hinterlässt auch Bestechung und Bestechlichkeit mehr oder weniger Spuren. Unterlagen und Daten werden manipuliert, es wird in geregelte Abläufe eingegriffen, Kommunikation zwischen Täter und Tatbeteiligten muss stattfinden, Erfolgreiches wird wiederholt. Schließlich sind es nicht selten die Früchte auf Seiten des Korruptierten, die auffällig werden.

Red Flags

So gibt es eine Vielzahl von Indikatoren, die Hinweise auf Korruption darstellen können. Beispiele dafür sind z.B.

- Aufwändiger Lebensstil in Abweichung zum Einkommen,
- Unüblicher Umgang mit Auftragnehmern, kumpelhafter Ton,
- Kostenlose oder preiswerte Nutzung der Einrichtung von Auftragnehmern,
- Häufige aufwändige Geschäftsessen,
- Geschäftsreisen mit „unnötigen“ Übernachtungen,
- Nicht autorisierte oder ungenügend dokumentierte Geschäftsvorgänge,
- Verheimlichung von Vorgängen, nichttransparente Aktenlage,
- Missachtung von Richtlinien und Anweisungen,
- Befürwortung auffällig hoher Nachträge,
- Bevorzugung bestimmter Anbieter („Haus- und Hoflieferanten“),
- Nichteinfordern üblicher Sicherheiten,
- Sachlich-richtig-Zeichnung ohne Kontrolle oder Abnahme der Leistung,
- Einflussnahme auf Entscheidungen außerhalb eigener Zuständigkeit,
- Verstöße gegen Vergaberecht,
- Abrechnung nicht erbrachter Leistung oder Doppelabrechnungen,
- Manipulation von Submissionsvorgängen oder -ergebnissen.

Diese nur beispielsweise genannten „Red Flags“ können Hinweise auf Korruption sein, ohne dass dies allerdings zwingend wäre. Spätestens aber, wenn zwei oder mehrere solcher Indikatoren zusammentreffen, müssen bei Führungskräften alle Warnlampen angehen. Dies gehört zu der erforderlichen Sensibilität, die man von Personalverantwortlichen erwarten muss. Zugleich setzt sie voraus, dass Führungskräfte mit typischen Erscheinungsformen der Korruption vertraut gemacht werden.

Führungskräfte nehmen Signale zu wenig wahr

Zu meinen Erfahrungen gehört, dass Führungskräfte solche Warnsignale oft nicht wahrnehmen oder ignorieren, weil sie nicht wissen, wie sie mit solchen Situationen umgehen sollen. Sie neigen dann dazu, einfach wegzusehen oder möchten das sich anbahnende Problem „aussitzen“. Dabei steht meist die Sorge im Vordergrund, man könnte als Vorgesetzter selbst zur Verantwortung gezogen werden.

Ich kann Ihnen aber auch sagen, dass Untätigkeit in solchen Fällen immer die schlechteste Variante ist. Denn das Problem wird größer und löst sich nicht von selbst, die Schäden werden verheerender und aus der Verantwortung kann sich der Vorgesetzte nicht regelmäßig stehlen. Spätestens durch Wissen und Untätigbleiben entsteht schließlich auch Mitverantwortung.

Handlungsalternativen sind erhöhte Aufmerksamkeit, Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit von Prozessen, Plausibilitätskontrollen, Kontrolle von Einzelvorgängen oder die Ansprache des Mitarbeiters. Oft wird es auch angebracht sein, die Revision zu verständigen und um Prüfungen zu bitten. Es gilt auch hier der jedem Soldaten geläufige Grundsatz „Meldung macht frei“.

Im Übrigen kommen bei nur vagen Verdachtsmomenten regelmäßig alle die präventiven Maßnahmen in Betracht, die mein Vorredner angesprochen hat.

Besondere Verantwortlichkeit der Führungskräfte

Führungskräfte müssen in solchen Situationen beide Ziele im Auge haben: Klarheit zu schaffen über etwaiges strafbares Handeln und zugleich weiteren Schaden von dem Unternehmen oder der Behörde abzuwehren. In jedem Falle erwächst aus der Führungsfunktion und der besonderen Verantwortlichkeit der Führungskraft eine adäquate Handlungsverpflichtung, die Untätigbleiben ausschließt. Wer - was ich kürzlich erlebt habe - als solchermaßen Betroffener sich die Frage stellt, wo das eigentlich steht, richtet sich selbst. Ungeachtet dessen kann es sinnvoll sein, mit internen Regelungen ein erhöhtes Maß an Bewusstsein und eine Selbstverpflichtung herzustellen.

Konkrete Handlungsanleitungen bei Korruptionsverdacht

Noch höhere Ansprüche werden an leitende Mitarbeiter gestellt, wenn ein ganz konkreter Korruptionsverdacht entsteht, der sofortiges Handeln erforderlich macht. Dies ist auch unumgänglich, um Beweise zu sichern oder ihre Vernichtung zu verhindern. Es ist auch insoweit Aufgabe der Geschäfts- oder Behördenleitung, ihre leitenden Mitarbeiter auf solche Situationen vorzubereiten. Unternehmen, auch die Bahn, haben dies z.B. in Form von „Checklisten für Sofortmaßnahmen“ umgesetzt, die den Vorgesetzten Handlungsanweisungen für solche ad hoc Situationen geben. Dazu gehört u.a., dass unter Verdacht stehende Mitarbeiter ihren Arbeitsplatz sofort verlassen müssen, dass

Rechner oder bestimmte Laufwerke, Laptops oder Handys sichergestellt werden, ggf. ein Hausverbot ausgesprochen wird und arbeitsrechtliche Konsequenzen und Fristen beachtet werden. Selbstverständlich müssen die zuständigen Verantwortlichen in dem Unternehmen oder der Behörde, z.B. Justitiar, Revision, EDV-Administrator oder Konzernsicherheit zeitnah unterrichtet werden.

Belastende Situation für den Kollegen bzw. Untergebenen

In einer anderen, regelmäßig schwierigeren Situation ist der Mitarbeiter, der im Umfeld seiner Kollegen oder gar bezogen auf seinen Vorgesetzten Anhaltspunkte für Korruption wahrnimmt oder zu beobachten glaubt. Seine Wahrnehmung ist meist eingeschränkt und fragmentarisch, was ihn in der Bewertung seiner Beobachtungen unsicher macht. Er will niemand zu Unrecht verdächtigen und meint oftmals, ohne Beweise habe er gar keine Handlungsmöglichkeiten.

Gleichzeitig werden solche Mitarbeiter durch ihre Wahrnehmungen aber nicht selten stark belastet, weil ihr Gerechtigkeitsgefühl tangiert ist, sie zu Kollegen oder Vorgesetzten kein Vertrauen mehr haben und sich ungefährdet niemand anvertrauen können. Diese Belastung ist noch ausgeprägter, wenn diese Mitarbeiter in korruptive Handlungen verstrickt oder aus welchen Gründen auch immer Mitwisser und dadurch erpressbar sind oder ganz konkret erpresst werden.

Zufall kommt bei Aufdeckung häufig zur Hilfe

Ich möchte an dieser Stelle noch einmal wiederholen, dass Korruptionshandlungen wie auch andere Wirtschaftsdelikte in den seltensten Fällen durch gezielte Prüfungen oder Ermittlungen aufgedeckt werden. Meistens sind es Zufälle, die solche Taten auffliegen lassen. Darüber hinaus sind es aber vor allem Hinweise, die aus dem Umfeld der Täter kommen, die die Ermittlungsbehörden auf die Spur von Bestechung und Bestechlichkeit bringen. Hinweisgeber sind zum einen Personen, die zu dem oder den Tätern eine „Nähebeziehung“ hatten, z.B. eine enttäuschte Geliebte oder die verlassene Ehefrau, in hohem Maße aber Mitarbeiter innerhalb des Unternehmens oder der Behörde oder auch eben Geschäftspartner.

Maßnahmen der Deutschen Bahn AG

Um für diesen Personenkreis Handlungsmöglichkeiten zu eröffnen, hat die Deutsche Bahn AG zwei Ombudsleute berufen, einen Anwaltskollegen in Berlin und mich in Frankfurt am Main. Unsere Aufgabe ist es, Hinweise auf Korruption und andere Unregelmäßigkeiten von Mitarbeitern des DB-Konzerns, von Geschäftspartnern, aber auch von dritter Seite entgegenzunehmen. Gleichzeitig hat die Bahn einen „Lenkungs-kreis Compliance“ gegründet, ein Steuergremium, das sich mit solchen Unregelmäßigkeiten befasst und weit reichende eigene Entscheidungskompetenzen hat. Ihm gehören u.a. die Leiter von Revision und Konzernsicherheit, Verantwortliche für Personal- und Arbeitsrecht, der Compliance-Beauftragte als Vertreter der Rechtsabteilung und wir Ombudsleute an.

Sachverhalte, die von Hinweisgebern an uns herangetragen werden und einen gewissen Anfangsverdacht für Korruption, typischerweise damit verbundene Straftaten oder massive Unregelmäßigkeiten aufweisen, werden von mir oder meinen Kollegen an den Lenkungs-kreis weitergeleitet. Voraussetzung dafür ist, dass der Hinweisgeber eine

Freigabe erteilt, mich also bezüglich des Sachverhalts von der anwaltlichen Verschwiegenheitspflicht entbindet. In Form eines anonymisierten Berichts wird dann der Lenkungskreis unterrichtet, ohne dass der Name des Hinweisgebers preisgegeben wird.

Lenkungskreis Compliance

Der Lenkungskreis Compliance seinerseits entscheidet, ob zunächst weitere interne Ermittlungen durch Revision oder Konzernsicherheit geführt werden oder ob die Verdachtsmomente so groß sind, dass unverzüglich Strafanzeige erstattet wird. Dabei wird bei der Bahn die klare Linie verfolgt, dass bei einem Anfangsverdacht im Sinne der Strafprozessordnung grundsätzlich die Staatsanwaltschaft eingeschaltet wird; es gilt quasi das Legalitätsprinzip. Gleichzeitig entscheidet der Lenkungskreis über die Geltendmachung zivilrechtlicher Ansprüche und empfiehlt disziplinarrechtliche oder arbeitsrechtliche Maßnahmen.

Arbeit der Ombudsleute sehr erfolgreich

Die seit dem Jahre 2000 intensivierten Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen der DB AG mit dem Ombudsmannsystem als Herzstück sind ungewöhnlich erfolgreich und sowohl von den Medien als auch von Transparency International wiederholt als vorbildlich gelobt worden. Zunehmend interessieren sich andere Unternehmen - auch aus dem Ausland - für diese Konzeption.

Deren Erfolgsbilanz lässt sich wie folgt umreißen:

Die Bahn hat bislang rund 400 Hinweise erhalten, die zu internen Ermittlungen geführt haben. Sie betreffen alle Unternehmensbereiche des DB Konzerns mit geringem Übergewicht des Baubereichs. Daraus sind über 120 Strafverfahren wegen Bestechung und Bestechlichkeit, Betrug, Untreue und einigen anderen Delikten bei Staatsanwaltschaften in der gesamten Bundesrepublik erwachsen. Zahlreiche Täter sind bereits abgeurteilt, z.T. zu empfindlichen Freiheitsstrafen oder hohen Geldstrafen.

Durch Geltendmachung von Regress und Schadensersatz sowie die Rückforderung von Bestechungsgeldern sind Millionenbeträge im zweistelligen Bereich wieder in den Konzern zurückgeführt worden. In etwa 50 Fällen sind Disziplinarverfahren eingeleitet, Kündigungen erfolgt oder Aufhebungsverträge geschlossen worden.

Neue Vergaberichtlinie 2003

Der Vollständigkeit halber möchte ich erwähnen, dass als wesentlicher Baustein der Korruptionsbekämpfung 2003 eine neue Vergaberichtlinie für alle DB-Gesellschaften verabschiedet werden konnte, die bei schweren Verfehlungen gegen die Regeln des ordentlichen Wettbewerbs die Möglichkeit einer befristeten Vergabesperre eröffnet. Davon macht die DB AG bei dringendem Tatverdacht mit Sperrfristen von vier Monaten bis drei Jahren regelmäßig auch Gebrauch.

Der große Widerstand von einigen betroffenen Unternehmen gegen diese Sanktionsmaßnahme zeigt, dass es sich bei dem inzwischen etablierten System der Vergabesperre um ein sehr wirkungsvolles Instrument im Kampf gegen Korruption handelt.

Rolle der Hinweisgeber

Aber noch einmal zurück zu den Hinweisgebern. 75 - 80% aller Hinweise sind über uns Ombudsleute eingegangen, der Rest offen oder anonym bei der Bahn. Zunehmend entstehen Hinweise auf Korruption aufgrund wachsenden Know-hows auch aus der Arbeit der Revision.

Hinweisgeber, die sich bei mir telefonisch, per Fax oder E-Mail melden, wollen in der Regel nicht, dass ihre Identität preisgegeben wird, weil sie Repressalien befürchten. Wenn sie Zweifel haben, berate ich sie regelmäßig auch dahingehend. Die Praxis in Unternehmen zeigt, - und das sage ich bewusst ganz generell - dass Bedienstete, die den Anstoß für Untersuchungen geben und Korruption oder andere Unregelmäßigkeiten aufdecken, sehr häufig Nachteile erleiden. Diese reichen von Mobbing über die Androhung von Kündigungen, Versetzungen bis hin zu Entlassungen, wobei hierfür natürlich andere Gründe ins Feld geführt oder konstruiert werden.

Handelt es sich bei den Hinweisgebern um Geschäftspartner der Bahn, so haben auch diese nahe liegende Gründe, persönlich nicht in Erscheinung treten zu wollen.

Gesellschaftlicher Umgang mit Hinweisgebern

Hinweisgeber werden leider sehr oft als Denunzianten gesehen. Als Personen, die sich außerhalb der Gemeinschaft am Arbeitsplatz stellen, den „Corpsgeist“ verletzen, irgendwie Nestbeschmutzer sind. Dass sie einen positiven Beitrag leisten und auf der richtigen Seite stehen, nämlich der in der großen Mehrzahl ehrlichen Kollegen, wird allzu oft ausgeblendet.

Ich glaube, dass dies sehr mit unserer Kultur oder besser unserer Nicht-Kultur in diesem Bereich zusammenhängt. Man könnte auch ketzerisch das Wort zitieren, dass man den Verrat, nicht aber den Verräter liebt. Dies aber wäre bereits eine sprachliche Entgleisung, denn unsere Hinweisgeber sind, wie ich aus Erfahrung sagen kann, gerade keine Verräter. Es sind Menschen, die es sich in aller Regel nicht leicht gemacht haben, über ihren Verdacht zu sprechen und oft lange damit gezögert haben. Denen es fast ausnahmslos um die gerechte Sache geht, die einfach nicht akzeptieren wollen, dass Einzelne sich zum Nachteil anderer die Taschen voll machen oder die - durchaus zu Recht - Korruption auch als Gefährdung ihres Arbeitsplatzes sehen.

Unsere Nicht-Kultur zu diesem Thema drückt sich bereits dadurch aus, dass wir für Menschen, die jemand verpfeifen, weil der etwas Gemeinschädliches und Strafbares tut, in der deutschen Sprache kein Wort haben. „Hinweisgeber“ ist doch völlig nichts-sagend. Eher liegen uns dann Begriffe wie Spitzel, Denunziant, eben Verräter nahe. Damit verbindet sich üblicherweise jedoch ein Handeln aus niederen oder sehr eigen-nützigen Motiven.

Im Amerikanischen heißen Hinweisgeber, wie Sie sicher wissen, Whistleblower; ein absolut positiv besetzter Begriff, wobei die Amerikaner in ihrer mitunter sehr pathetischen Art soweit gehen, Whistleblower als Volkshelden hochzustilisieren.

Der Schutz dieser Whistleblower, der in Deutschland noch keine besondere Ausprägung gefunden hat, ist für eine effiziente Korruptionsbekämpfung besonders wichtig. Hier besteht meines Erachtens für den Gesetzgeber Handlungsbedarf.

Aus unserer Arbeit kann ich Ihnen sagen, dass die Deutsche Bahn etwa 80% der Hinweise, die bei den Ombudsleuten eingehen, nicht erhalten hätte. Der verbleibende Prozentsatz hätte Wege gefunden, sich zu artikulieren, ggf. auch in anonymer Form. Erfreulicherweise sind die meist wenig brauchbaren anonymen Hinweise in den letzten Jahren zurückgegangen, was sicherlich auch auf unsere Arbeit zurückgeführt werden kann.

Kein Denunziantentum

Wir haben bislang auch keinen einzigen Fall, indem ein Hinweis böswillig oder verleumderisch begründet war. Die anfänglich vereinzelt geäußerte Sorge, es würde nun dem Denunziantentum Tor und Tür geöffnet, war und ist unbegründet. Dazu trägt sicherlich bei, dass wir in aller Regel mit dem Hinweisgeber ein eingehendes persönliches Gespräch führen. Dabei nehme ich nicht nur eine erste Schlüssigkeitprüfung dessen vor, was mit berichtet wird, sondern versuche natürlich auch zu ergründen, von welcher Motivation der Hinweisgeber sich leiten lässt. Aus der Einschätzung, ob der Hinweisgeber glaubwürdig ist und aus der fachlichen Bewertung des mitgeteilten Sachverhalts ergeben sich auch erste Empfehlungen an den Lenkungsreis.

Vertrauensvolle Zusammenarbeit

Neben dieser wichtigen „Filterfunktion“, die einem Ombudsmann zukommt, stellen die sich regelmäßig anschließenden internen Ermittlungen von Revision oder Konzernsicherheit weitere Sicherheitsmechanismen dar. Diese Ermittlungen - es handelt sich bis auf wenige Ausnahmen nicht um Revisionen, sondern Compliance-Ermittlungen, also Recherchen kriminalpolizeilicher Art - werden grundsätzlich verdeckt und mit großer Behutsamkeit geführt, was mitunter recht zeitaufwändig ist. Dies ist aber zum einen unumgänglich, um unberechtigte Verdächtigungen auszuschließen und Rufschädigungen zu vermeiden. Zum anderen sollen wirkliche Tatverdächtige nicht vor-schnell gewarnt, sondern möglichst beweiskräftig überführt werden.

Aus diesem Grunde gibt es auch vielen Fällen bereits frühzeitig eine vertrauensvolle Zusammenarbeit und Abstimmung mit den Strafverfolgungsbehörden. Ermittlungsverfahren werden von der Bahn intensiv begleitet und fachlich unterstützt. Währenddessen bleiben wir als Ombudsleute im Dialog mit dem Hinweisgeber, der oft noch ergänzend weitere wichtige Informationen zu liefern vermag. Umgekehrt kann der Hinweisgeber zu gegebener Zeit auch erfahren, was aus seinem Hinweis geworden ist.

Übrigens entstehen dem Hinweisgeber keine Kosten, wenn er uns in Anspruch nimmt. Selbst ein in Korruption verstrickter könnte sich kostenlos und gefahrlos von uns beraten lassen. Allerdings haben sich bislang nur in ganz wenigen Fällen Verstrickte an uns gewandt. Auf deren Offenbarung sollten solche Konzepte auch nicht primär abstellen.

Dagegen kommen häufiger Leute auf mich zu, die Beratungsbedarf in Grenzfällen haben, z.B. bei der Annahme von Geschenken oder im Bereich von PR-Maßnahmen.

Ich habe die Funktion eines Ombudsmannes am Beispiel der Deutschen Bahn AG nicht nur aus Zeitgründen, sondern deshalb in den Mittelpunkt meiner Ausführungen gestellt, weil ich dem fachlich einen besonders hohen Stellenwert beimesse. Der Vollständigkeit halber sind aber - wenn auch nur in Stichworten - einige weitere Instrumente zu erwähnen, die einem Hinweisgeber Handlungsmöglichkeiten eröffnen:

Business Keeper Monitoring System (BKMS)

So wird auf dem Markt eine anonyme Plattform als Produkt angeboten, bei der über das Internet anonyme Hinweise gegeben werden können. Das sog. Business Keeper Monitoring System (BKMS) erlaubt es einem Hinweisgeber auch, sich ein virtuelles Postfach einzurichten und darüber mit der Empfängerseite zu kommunizieren, ohne seine Identität preiszugeben. Das BKMS wird seit rund einem Jahr vom Landeskriminalamt Niedersachsen getestet. Nach meinem Kenntnisstand arbeitet aber noch kein Unternehmen in Deutschland mit diesem System.

Einrichtung von Hotlines

Daneben haben verschiedene große Firmen Hotlines eingerichtet, über die interne Ansprechpartner z.B. der Justitiar oder spezielle Integritätsberater angesprochen werden können. Die Angebote werden überwiegend nur sehr zurückhaltend angenommen, wobei der Hauptgrund sein dürfte, dass über die fehlende Verschwiegenheitspflicht ein nur eingeschränktes Vertrauen besteht. Die Sorge, nicht anonym bleiben zu können, ist letztlich begründet. Denn spätestens in einem Ermittlungsverfahren müsste dieser interne Ansprechpartner bei Polizei oder Staatsanwaltschaft den Namen des Informanten preisgeben. Der Schwerpunkt der gemeldeten Fälle bei internen Systemen liegt übrigens meistens bei Mobbing.

Im öffentlichen Bereich gibt es in verschiedenen Kommunen, aber auch in Bundesländern für Bürger einzelne Angebote sehr unterschiedlicher Art. Nur beispielhaft erwähne ich das Pilotprojekt in Rheinland Pfalz, das sich aber bislang nur auf wenige Teile der Landesverwaltung bezieht. Nach meinem Kenntnisstand ist die Zahl eingegangener Hinweise bei dem Kollegen in Mainz vergleichsweise gering. In Hessen wurde ein Landesombudsmann wiederholt diskutiert, jedoch nie realisiert.

Möglichkeiten für Bürger eher rudimentär

Alles in allem erscheinen die Möglichkeiten für Bürger, Hinweise auf Korruption geben zu können, noch sehr rudimentär ausgebildet. Für die Länder wie auch die Kommunen besteht meines Erachtens hier noch ein großer Handlungsbedarf. Leider kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass solche Optionen vielfach politisch überhaupt nicht gewollt sind.

Öffentlicher Dienst hat Nachholbedarf

Meine Damen und Herren, Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen am Beispiel der Deutschen Bahn AG konnte ich aus Zeitgründen nur skizzieren, wobei ich mich überdies auf einen Teilausschnitt beschränken musste. In der öffentlichen Verwaltung ist das Interesse an Korruptionsbekämpfungskonzepten bislang nur eher zaghaft vorhanden. Ohne die vielerorts ergriffenen Maßnahmen und Ansätze dazu schmälern zu wollen: Der öffentliche Dienst hat beim Thema Korruptionsbekämpfung einen gewal-

tigen Nachholbedarf. Weil sich sehr viele Korruptionsfälle an der Schnittstelle zwischen öffentlicher Verwaltung und Unternehmen abspielen, wird er sich diesem Thema verstärkt stellen müssen. Sie hier im Saal haben es durch Ihre Teilnahme an diesem Seminar getan. Damit verbinde ich die Hoffnung, dass Sie auch Botschafter in der Sache werden.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Hans Leyendecker

Vielen Dank, Herr Dr. Buchert, für den sehr informativen Vortrag, aus dem wir zahlreiche Erkenntnisse ziehen konnten. Nun darf ich Herrn Hermanns zum letzten Impulsreferat des Tages bitten.

Vortrag

Zahnlose Tiger oder erfolgreiche Task Forces? Instrumente der Ermittler und Strafverfolger zur Aufdeckung und Bekämpfung von Korruption

Johannes Hermanns,
Leiter der Sondereinheit Korruption beim Landeskriminalamt Düsseldorf

Vielen Dank, Herr Leyendecker.

Einrichtung eines neuen Fachdezernats zur Bekämpfung der Korruptions- und Umweltkriminalität

Sehr geehrte Damen und Herren, man mag es in diesen Zeiten des Personalabbaus kaum glauben: Herr Kehrberg hatte es heute Morgen schon erwähnt - wir haben beim Landeskriminalamt in NRW mit Wirkung vom 1.4.2004 ein neues Fachdezernat zur Bekämpfung der Korruptions- und Umweltkriminalität eingerichtet. Und zwar nicht nur auf dem Papier, sondern aus unserer Sicht mit einem erheblichen Personalzuwachs auf nun insgesamt 26 Arbeitsplätze für Polizei, Vollzugsbeamte und Betriebswirte. Sie sollen sich ausschließlich mit der Bearbeitung herausragender Ermittlungsverfahren gegen komplexe Korruptionsnetzwerke befassen.

Der Ursprung dieses Gedankens ist ganz wesentlich in den Erfahrungen aus den bisherigen Korruptionsermittlungen, vor allem aber in den Erkenntnissen und Erfahrungen des Untersuchungsstabes Anti-Korruption zu suchen, den Herr Kehrberg bereits vorgestellt hat.

Die Landesregierung hatte im April 2002 zur Überprüfung der Vergabeverfahren und Vertragsabschlüsse im Zusammenhang mit der Errichtung von Müllverbrennungsanlagen und anderen korruptionsverdächtigen Sachverhalten eine ressortübergreifende Task Force eingerichtet, die sich aus Staatsanwälten, Polizeibeamten, Revisoren und Angehörigen von Vergabekammern zusammensetzt.

Aus unserer heutigen Sicht kann ich daher schon jetzt zur provokanten Frage des Veranstalters nach „zahnlosen Tigern“ festhalten, dass aus unserer Sicht die Task Force keinesfalls ein zahnloser Tiger ist, denn es führte immerhin zur Einrichtung unserer Organisationseinheit.

Verständnis von Korruption

Lassen sie mich doch zunächst aus polizeilicher Sicht auf das eingehen, womit wir uns in unserer täglichen Arbeit beschäftigen, nämlich auf den Begriff und die Bedeutung der Korruption. Wie stellt sie sich im Alltag dar?

Eine eindeutige und allgemeingültige Definition für den Begriff „Korruption“ existiert bis heute nicht. Duden und Lexika stellen zur Begriffseingrenzung auf Bestechlichkeit und Bestechung sowie auf einen Verfall der Sitten und moralischen Werten ab. Unser Verständnis von Korruption lässt sich im Wesentlichen darauf zurückführen, dass

jemand freiwillig seine Macht oder seine Vertrauensstellung bzw. eine ihm eingeräumte Befugnis im öffentlichen oder privaten Bereich missbraucht oder dazu ausnutzt, um sich selbst oder einem Dritten einen materiellen oder immateriellen Vorteil zu verschaffen. Und zwar unter Inkaufnahme eines Schadenseintritts oder eines erheblichen Nachteils für die Allgemeinheit oder für sein Beschäftigungsunternehmen. Dieses Begriffsverständnis macht deutlich, dass sich Korruption nicht alleine auf strafrechtlich relevante Tatsachen beschränken kann, sondern auch ethisch-moralisch verwerfliche Handlungen einbezieht.

Ich bin der Überzeugung, dass diese Form der Korruption systemresistent ist und in allen Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen anzutreffen ist.

Um eine Unterscheidung treffen zu können zwischen einem Amtsträger, der sich beispielsweise bei einer Verkehrskontrolle durch eine einmalige kleine finanzielle Zuwendung von einer die Fahrerlaubnis gefährdenden Sanktion abhalten lässt und einem Amtsträger, der als Teil eines komplexen Geflechtes dafür Sorge trägt, dass staatliche Aufträge in Millionenhöhe gezielt bestimmten Freunden zukommen, differenzieren wir zwischen der situativen und der strukturellen Korruption.

Situative und strukturelle Korruption

Bei der situativen Korruption handelt es sich um relativ einfache, phantasielose, aber im Grunde hochriskante Fälle, die in der Regel durch einen spontanen Willensentschluss aus der Situation heraus geboren werden. Die Tatbestandsverwirklichung erfolgt als unmittelbare Reaktion auf eine dienstliche Handlung, unterliegt kaum einer gezielten Planung und Vorbereitung und ist regelmäßig nicht auf Wiederholung angelegt. Das Tatgeschehen findet in aller Regel ohne Zeugen zwischen lediglich zwei Akteuren statt, die sich meist noch nicht einmal kennen.

Wesentlich diffiziler und ungleich problematischer sind die Fälle der sogenannten strukturellen, der planmäßig und langfristig angelegten Korruption, die darauf abzielt, den Amts- oder Vertrauensträger zielgerichtet und mit langem Atem zu beeinflussen.

Strukturelle Korruption entwickelt sich - zumindest wenn die Initiative vom Geber ausgeht - überwiegend schleichend. Da dienen zunächst kleine unverdächtig erscheinende Aufmerksamkeiten der „Klimapflege“, ohne dass gleich Gegenleistungen erwartet werden. Es soll ein Klima des Vertrauens geschaffen werden, das immer weiter gesteigert wird und im konkreten Fall dann dazu ein führen soll, dass ein Amtsträger sich irgendwann zu einer Gegenleistung verpflichtet fühlt.

„Anfüttern“

Diesen Vorgang bezeichnet man in Fachkreisen auch als Anfüttern, um günstige Voraussetzungen für eine langjährige Geschäftsbeziehung zu schaffen. Was zunächst mit kleinen Aufmerksamkeiten beginnt, wird über die Einladung zu Veranstaltungen aller Art über Geschäfts- und Tagungsreisen in Urlaubsparadiese bis hin zu festen finanziellen Bestechungssätzen gesteigert. Diese Form der Korruption ist in aller Regel gekennzeichnet durch außerordentlich professionelle Arbeitsweisen aller Tatbeteiligter, die kaufmännisch und buchhalterisch nüchtern kalkulierten finanziellen Zuwendungen, das Einkalkulieren und Umgehen von Verfolgungsmechanismen und die Akzeptanz korruptiven Handelns als Teil einer normalen Geschäftsakquisition.

Von einer derartigen Korruption können jedenfalls nach unserer Vorstellung potentiell alle Aufgabenbereiche der öffentlichen und staatlichen Verwaltung betroffen sein, bei denen Leistungsbeziehungen mit privaten Nachfragern und Anbietern bestehen; natürlich gilt dies auch zwischen privaten Anbietern.

Die Korruptionskosten, also die Schmiergeldzahlungen, werden verdeckt liquidiert und - so vertarnt - nach kaufmännischen und buchhalterischen Grundsätzen zum Zwecke der Gewinnmaximierung in das Buchwerk der jeweiligen Gesellschaften eingebracht. Beispiele sind Beraterverträge, Provisionen, Gutachten, Rechnungen über fingierte Leistungen, Scheinaufträge, Kunst und Literatur. Einnahmen für Gutachten, künstlerische und literarische Werke ermöglichen auch dem Amtsträger plötzliche Einnahmezuwächse gegenüber dem Arbeitgeber, den Steuer- und Ermittlungsbehörden zu erklären.

Korruptionsdelikte haben eines gemeinsam, Herr Dr. Buchert hat es vorhin bereits erwähnt: Es gibt nur extrem selten klassische individuelle Opfer und Geschädigte, die Strafanzeige erstatten können. Wegen der konspirativen Vorgehensweise von Geber und Nehmer ist der anonyme Staat mit seinen Steuerzahlern oder das anonyme Großunternehmen als der wirtschaftlich Geschädigte diesen Machenschaften sehr oft schutzlos ausgeliefert. Auch Ermittlungsansätze ergeben sich wegen der engen strukturellen Verflechtungen in aller Regel lediglich entweder aus bestehenden Ermittlungsverfahren, aus staatlichen oder revisorischen Überprüfungen oder aus vertraulichen Hinweisen.

Mechanismen der Korruption

Sehr geehrte Damen und Herren, Korruption blüht also im Verborgenen und dennoch findet sie mit spürbaren Konsequenzen für uns alle statt. Wie aber können diese Mechanismen funktionieren? Wie kann es sein, dass wir die in unserem unmittelbaren Nahfeld stattfindenden Abläufe nicht oder nur sehr schwierig wahrnehmen?

Insider Trading

In aktuell anhängigen Ermittlungsverfahren stellen wir deutliche Zusammenhänge zwischen Korruption und organisierter Kriminalität fest; wir haben dort regelmäßig mit regelrechten Korruptionsnetzwerken zu tun. Die konkreten Erkenntnisse der aktuellen Ermittlungsverfahren kann ich Ihnen leider - aus wohl nachvollziehbaren Gründen - heute noch nicht vorstellen. Ich möchte Ihnen aber gerne aus einer Parabel vortragen, die man nahezu uneingeschränkt auf fast alle der von uns bearbeiteten und verfolgten Lebenssachverhalte übertragen kann. Die Parabel heißt „Operation Kläranlage“, sie könnte auch jeden anderen Titel tragen. Ein idealtypisches Beispiel, das in den verschiedensten Varianten tagtäglich in unseren, den europäischen oder auch weltweiten Gemeinden oder Städten beobachtet werden kann: Ein als Amtsleiter im Baudezernat beschäftigtes Mitglied des Netzwerkes erfährt, dass es Projekte gibt, die Kapazitäten der Kläranlage zu erhöhen. Ein anderes Mitglied weiß aufgrund seiner Zugehörigkeit zum Kommunalparlament, wie die Positionen der einzelnen Parteien dazu aussehen. Ein Dritter ist in leitender Funktion bei der Regionalbank tätig, kennt die Höhe der staatlichen Zuschüsse für derartige Projekte und die üblichen Wege der Vergabe. Ein Vierter ist Landbesitzer, ein Fünfter Bauunternehmer. Unter diesen Personen wird geklärt, wie zum gegenseitigen Nutzen jeder am Projekt Kläranlage

partizipieren kann und wie die öffentlichen Gelder auf die einzelnen Operationen und Akteure zu verteilen sind.

Zunächst werden dann die Ratsmitglieder „glücklich“ gemacht, weil glückliche Umstände ergeben haben, dass eine vergleichbare Anlage nicht nur in der Nachbargemeinde, sondern vor allem auch in einem mehr oder weniger fernen Urlaubsparadies steht. Natürlich kann aus Gründen der Standortvergleichbarkeit für eine Besichtigung auch nur diese in Betracht kommen. Es versteht sich von selbst, dass die Protagonisten des Netzwerkes diese erforderliche ausgedehnte Reise durch Einladungen zu Essen und Kulturveranstaltungen fördern und anreichern.

Am Ende erhält dann der Landbesitzer den Zuschlag und kann sein Gelände zu einem stolzen Preis an die Gemeinde verkaufen, weil dort das Klärwerk gebaut werden soll. Der Bauunternehmer bekommt den Auftrag, die gesamten baulichen Arbeiten zu übernehmen. Die Regionalbank wickelt das gesamte Projekt finanziell ab. Der Angestellte im Baudezernat erhält einen prozentualen Anteil am Gesamtvolumen des Projektes, strafrechtlich gesehen also ein Bestechungsgeld oder er wird der neue Geschäftsführer der Anlage, das ist auch nicht so selten. Das Ratsmitglied kassiert ebenfalls ein prozentuales Schmiergeld oder eine Spende für seine Partei. Diese Zahlungen werden bei der Berechnung der einzelnen Posten des Gesamtprojekts natürlich berücksichtigt, das von der Gemeinde genehmigt und vom Bürger als Steuerzahler finanziert wird.

Zwischen der Absprache innerhalb des korruptiven Netzwerkes bis zur Bewilligung des Projekts und der Vergabe an die einzelnen Auftragnehmer liegt eine Vielzahl von Operationen: Mehrheitsbildung im Stadtparlament, Bewilligung eines bestimmten Planes und Finanzvolumens, Zuschlag an eine bestimmte Baufirma usw. Da von Außenstehenden niemand weiß, wer zum Netzwerk gehört, wird die gesamte Operation Kläranlage nur als Favorisierung bestimmter Personen oder als Filz bemerkt. Es werden nur Einzelaktionen wahrgenommen. Die Operation Kläranlage kann als Gesamtplan jedenfalls nicht entlarvt werden.

Diese Vorgehensweise stellt eines der Erfolgsgeheimnisse der korruptiven Netzwerke dar. Wer als Bauunternehmer oder Verbündeter vorher weiß, wo eine Autobahn gebaut werden soll oder dieses Projekt über seine Brüder in der Politik sogar lancieren kann, ist gegenüber allen anderen Konkurrenten im Vorteil. Wenn dann noch ein anderer „Vereinsbruder“ die Konzession für den Betrieb der Autobahntankstelle, ein Dritter die Lizenz für das Einkassieren der Autobahngebühren und ein Vierter die Lizenz für den Betrieb der Autobahnraststätte erhält, ist ein Teil des Territoriums mit seinen wirtschaftlichen Aktivitäten fest in der Hand weniger Personen vereinigt.

Diese gemeinschaftliche Nutzung von Insiderwissen für privatwirtschaftliche Machtinteressen ist eine Methode, die in der legalen Wirtschaft als Insider-Trading bekannt ist und von den Mitgliedern solcher Netzwerke auf allen Gebieten und in allen Bereichen angewandt wird. Beispiel Gesundheitswesen: Wer erhält bei den Krankenhäuser den Zuschlag für die Belieferung von Arzneimitteln? Wer stattet sie mit medizinischen Geräten aus und zu welchen Preisen? Das Gleiche gilt für Müllabfuhr oder auch für die Belieferung der Kantinen in der Öffentlichen Verwaltung.

Soweit die Parabel, meine Damen und Herren. Eine Parabel, die eigentlich zur Beschreibung organisierter und mafioser Strukturen entwickelt wurde; aber sie trifft

eins zu eins auf die wesentlichen von uns umfänglich ermittelten Korruptionssachverhalte zu.

Dimensionen und Auswirkungen der Schadenswirklichkeit

Welchen Gesamtumfang die durch Korruption verursachten Schäden in Deutschland oder in NRW angenommen haben, kann zuverlässig und seriös wohl niemand so richtig darstellen, weil sie in ihrem gesamten Ausmaß nicht erfassbar sind. Das Ausmaß der Korruption sowie die Dimensionen und Auswirkungen ihrer besonderen Sozialschädlichkeit werden allenfalls schemenhaft erkennbar, wenn man sich einige Rahmenbedingungen vergegenwärtigt.

Die in den bisherigen Ermittlungsverfahren festgestellten korruptiv ausgehandelten Preise liegen im Schnitt um rund 30% über den üblichen Marktpreisen, in Einzelfällen auch weit darüber. Davon erhalten die jeweils Bestochenen allerdings immer nur einen Bruchteil. Die Schmiergeldzahlungen dienen im Wesentlichen und in aller Regel der Gewinnmaximierung der Unternehmen. Die in großen Ermittlungsverfahren festgestellten tatsächlichen Schmiergeldzahlungen liegen i.d.R. zwischen 1% und 3% der Auftragssumme und stehen mithin in keinem angemessenen Verhältnis zu den erzeugten Schäden. Selbst für erfahrene Ermittler ist es mitunter erschütternd festzustellen, wie billig sich deutsche Amtsträger mitunter verkaufen und ihre gesamte wirtschaftliche Existenz riskieren.

Untersuchungen zum Thema Korruption führen immer wieder zu dem Ergebnis, dass sich viele deutsche Unternehmer wirtschaftliches Handeln in Deutschland ohne Bestechung nicht vorstellen können. Es wird häufig als unumgänglich bezeichnet, sich (auch politische) Entscheidungsträger - vor allem aber Technokraten der mittleren Führungsebenen - gewogen zu machen.

Wenn man bedenkt, dass genau diese Unternehmer die Vertragspartner des Staates bei der Verauslagung seiner Konsumausgaben sind, dann kann man in etwa ermessen, welche Dimensionen die aus der Korruption resultierenden Sozialschäden erreichen können.

Beispielfälle

Zur Verdeutlichung meiner Ausführungen will ich ganz kurz auf zwei kleine, aber besonders drastische Beispiele aus der Vergangenheit zu angerichteten Schäden eingehen.

Der erste Fall beschäftigt sich mit der Technikbeschaffung. In einem sensiblen Ermittlungsbereich der Strafverfolgungsbehörden wurde Überwachungstechnik in einem Auftragsvolumen im mehrstelligen Millionenbereich unter Umgehung des Wettbewerbs bei einem bestimmten Anbieter geordert. Gegenstand des Vertrages war die Vereinbarung, dass der Kaufpreis - wie eigentlich üblich - im Wesentlichen erst nach der Lieferung fällig sein sollte. Tatsächlich wurde durch die Ermittlungen festgestellt, dass der Gesamtkaufpreis wenige Wochen nach der Vertragsunterzeichnung ausgekehrt wurde, obwohl die bestellte Technik noch nicht einmal produziert war. Die letzten Geräte aus dieser Lieferung wurden sage und schreibe vier Jahre nach der Kaufpreiszahlung ausgeliefert.

Wenn ich Ihnen nun sage, dass der Gegenstand der Gesamtlieferung u.a. PC-Komponenten mit 486er Prozessoren waren, können Sie in etwa ermessen, was das bedeutet. Zum Zeitpunkt der Bestellung handelte es sich dabei um hochwertige Computerkomponenten; zum Zeitpunkt der letzten Lieferung vier Jahre später allenfalls nur noch um Computerschrott, der wegen der rasanten Entwicklung im Computerbereich und des damit einsetzenden Preisverfalls zu diesem Zeitpunkt nichts mehr wert war.

Im Ergebnis haben wir High-Tech-Preise für Computerschrott gezahlt. Wegen des Kreditbedarfs für die öffentlichen Haushaltsmittel durch die viel zu frühe Kaufpreiszahlung fielen auch noch unnötige Zinskosten in beträchtlicher Höhe an. Die bewusst wahrheitswidrigen Bestätigungsvermerke auf den Lieferscheinen und den Rechnungen haben die Amtsträger - hier waren es Polizeibeamte - in diesem Fall gegen außerordentlich geringe Sachzuwendungen oder manchmal auch lediglich gegen eine Essenseinladung abgegeben. Man mag es kaum glauben.

Daneben ist aus unserer Sicht natürlich auch der Vertrauensverlust beachtlich, der bei den Bediensteten entstanden sein dürfte, die im Pentiumzeitalter mit Computerschrott ausgestattet wurden, der dann auch noch teurer war als die zu der Zeit aktuellsten und modernsten Rechner.

Dieses Beispiel verdeutlicht meines Erachtens hinreichend, dass Korruption innovationsfeindlich wirkt, wenn nicht mehr die beste, ökonomischste und modernste technische Leistung ausschlaggebend für die Auftragserteilung ist, sondern allenfalls die Höhe des Bestechungsgeldes. Dann drohen unabsehbare immaterielle Schäden und innovative Defizite.

Bei Ermittlungen in einem anderen Verfahren in Zusammenhang mit Markierungsarbeiten (Mittelstreifen) auf Bundesautobahnen erhärteten sich schnell nach Aufnahme der Ermittlungen die Verdachtsmomente, dass im Schutz eines Anbieterkartells Preise für die Arbeiten massiv angehoben worden waren. Die Auftragsvolumina stiegen im gleichen Verhältnis wie die Stückpreise. Mit Beginn der offenen Ermittlungen fielen die Stückpreise auf das alte Preisniveau zurück. Die Preise wurden damals um etwa 100% erhöht.

Bei der Betrachtung der Auftragsentwicklung der Folgejahre, also nach den Ermittlungen, fiel auf, dass der Rückgang des Auftragsvolumens nicht bei den zu erwartenden 50% lag - 100% Preissteigerung hätte dann 50% Preisrückgang bedeutet -, sondern bei etwa 85 - 90%. Die Ursache dafür war, dass nach der Entlassung der kriminellen Amtsträger zum ersten Mal seit Jahren nach dem tatsächlich erhobenen und vorhandenen Bedarf ausgeschrieben wurde.

Statt der erforderlichen Markierungsarbeiten hatte man halt Farben geliefert, um private Häuser zu streichen, Tischtennisplatten beschafft oder Vitrinen für den Privatgebrauch gebaut. Die kriminellen Amtsträger hatten von den Unternehmern gefordert, Rechnungen zu fingieren, mit denen private und dienstlich nicht zu begründende Beschaffungen durchgeführt wurden. Die Bestechungsleistungen haben die Kartellbildung erst ermöglicht, weil die korrupten Amtsträger für diese Zahlungen die Namen von Mitbietern offenbarten und ihren kriminellen Partnern sogar Zutritt zu den Diensträumen gewährten, um nachträglich Veränderungen an den Angebotsunterlagen vorzunehmen.

Ich möchte mit diesem Beispiel deutlich machen, dass man bei der Bewertung von Schadenssummen anhand von Bestechungsgeldern vorsichtig sein soll. Die Schäden liegen in aller Regel exorbitant höher.

Schlüsselrolle der ressortübergreifenden Zusammenarbeit

Wie wollen wir also dieses Phänomen der strukturellen Korruption bekämpfen? Wie haben wir uns in NRW und beim LKA organisiert?

Sehr geehrte Damen und Herren, in der Vergangenheit haben häufig schon die Strafverfolgungsbehörden aneinander vorbei gearbeitet, insbesondere aber fand dies im Umgang mit den Aufgaben anderer Ressorts statt. Da ist zu denken an die Finanzverwaltung, an Kartellbehörden, an Revisionen, an Prüfungsämter, an die allgemeine Verwaltung bis hin zur Arbeitsverwaltung. Die Bündelung der Fachkompetenz dieser unterschiedlichen Arbeitsbereiche - dies hat die Arbeit des Untersuchungsstabes Anti-Korruption in NRW nachhaltig unter Beweis gestellt - führt schneller, nachhaltiger und effizienter zu besseren Ergebnissen.

In NRW wie auch in anderen Bundesländern war die ressortübergreifende Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und den übrigen Fachbehörden allerdings bisher trotz der allgemeinen Regelung der Strafprozessordnung und eines in NRW existenten Runderlasses aller Ministerien zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung stark defizitär, da sie einzelfall- und personenabhängig waren.

Unterstützung im Bedarfsfall durch weiteres fachkundiges Personal

In den Fachgremien ist unstrittig, dass einer solchen ressortübergreifenden Zusammenarbeit von Strafverfolgungs- und Fachbehörden bei der Korruptionsbekämpfung eine Schlüsselrolle zukommt. Diesem Erfordernis wurde in NRW nun durch eine Erlassänderung Rechnung getragen, nach der alle Behörden, Einrichtungen und Betriebe die Strafverfolgungsbehörden auf deren Ersuchen hin bei Bedarf auch mit fachkundigem und geeignetem Personal zu unterstützen haben - natürlich immer unter Berücksichtigung ihrer eigenen Belange. Das versteht sich von selbst. Die Unterstützung soll jedoch nicht dauerhaft, sondern nur bei Bedarf und auf der Grundlage einer ganz konkreten Verfahrensplanung erfolgen. Für eine solche Zusammenarbeit kommen nach unserer Auffassung neben der Staatsanwaltschaft und dem Landeskriminalamt insbesondere die Steuerfahndungsdienststellen der Oberfinanzdirektionen, selbstverständlich die Kartellbehörden, die Rechnungsprüfungsämter, die Preisprüfungsstellen der Bezirksregierungen, Revisionsdienststellen, beispielsweise aber auch Fachingenieure der unterschiedlichsten Fachrichtungen aus den Landes- und Kommunalbehörden in Betracht. Diese Aufzählung ist allerdings auch nicht abschließend.

Ganzheitliches Ermittlungskonzept

Umfassende Korruptionsstrukturen können nach unserem Verständnis erfolgreich und vor allem ganzheitlich nur durch solche Ermittlungsgruppen oder Task Forces verfolgt werden. Komplexe Verfahren werden bei uns ausschließlich durch Ermittlungskommissionen verfolgt.

Zur Umsetzung eines ganzheitlichen Ermittlungskonzeptes und Verfolgungs- oder Bekämpfungskonzeptes bedarf es aber aus unserer Sicht weiterer Voraussetzungen. Wir haben festgestellt, dass Korruption sehr konspirative Kriminalität ist, die sich im Verborgenen abspielt und häufig erst sehr spät entdeckt wird. Hinweise auf solche Taten haben die Ermittlungsbehörden in der Vergangenheit nur sehr eingeschränkt erhalten. Das in der Bevölkerung, der Verwaltung, der Wirtschaft und den Medien vorhandene hohe Potential an Hinweismöglichkeiten auf korruptionsrelevante Vorgänge wurde allerdings - jedenfalls bei uns in NRW - auch nicht ausreichend oder nur eingeschränkt abgeschöpft und genutzt.

Potential an Hinweismöglichkeiten nicht genügend ausgeschöpft

Etwa 40% der beim Untersuchungsstab „Anti-Korruption“ eingegangenen Hinweise, der im damaligen Innenministerium eingerichtet war, entfielen auf Personen, die mit dem Untersuchungsstab selbständig Kontakt aufgenommen hatten. Sie hatten von der Möglichkeit der eingerichteten Hotline aus der Tagespresse erfahren. Interessant und bedeutsam war für uns die Tatsache, dass die Hinweisgeber in einigen Fällen bei unterschiedlichen Behörden und zwar auch bei Strafverfolgungsbehörden - das war das Erschreckende - erfolglos vorstellig geworden waren, um Hinweise auf korruptionsrelevante Sachverhalte mitzuteilen. Dort wurden ihre Hinweise nicht ernst genommen, man wollte sie vielleicht auch nicht bearbeiten; jedenfalls hatte man die strafrechtliche Relevanz nicht erkannt. Zum Teil wurden die Personen „von Pontius nach Pilatus“ geschickt, ohne ihre Informationen mitteilen zu können.

Beachtlich ist hierbei wie eben erwähnt, dass Hinweise vielfach allenfalls indiziell auf korruptionsrelevante Sachverhalte hindeuten, d.h. die Korruptionsrelevanz liegt nicht immer sofort auf der Hand und es bedarf zum Erkennen dieser Relevanz und der Begründung eines konkreten Anfangsverdachtess regelmäßig eines hohen Grades an Erfahrung und mitunter auch weiterer Recherchen. Es liegt damit auch ebenso auf der Hand, dass nicht fortgebildeten Beamten außerhalb der spezialisierten Dienststellen diese Erfahrung regelmäßig fehlt.

Landeszentrales Bürgertelefon

Es war demnach erforderlich, die Möglichkeiten zur wirksamen Entgegennahme, Verarbeitung und Nutzung solcher verdachtsbegründenden Hinweise nachhaltig zu verbessern. Zur Entgegennahme dieser Hinweise haben wir deshalb ein landeszentrales Bürgertelefon eingerichtet. Damit wollen wir einerseits die Kreispolizeibehörden von dieser Aufgabe entlasten. Vor allem aber möchten wir andererseits dafür Sorge tragen, dass potentielle Hinweisgeber und Zeugen sofort und unmittelbar auf sach- und fachkundige Strafverfolger treffen, die die Brisanz und strafrechtliche Relevanz der erhaltenen Information zutreffend einschätzen können, was bei weniger fachkundigem Personal eben durchaus häufig problematisch sein kann.

Ein weiteres wesentliches Ziel des Bürgertelefons ist, den Verfolgungsdruck, vor allem aber das Entdeckungsrisiko nachhaltig zu erhöhen. Die Täter sollen jedenfalls nicht mehr sicher sein können, ob sie verfolgt werden oder nicht. Das geht nur, wenn man auch Gelegenheiten zur Aufnahme von Hinweisen bzw. Spuren schafft. Das genannte Bürgertelefon ist gebührenfrei unter der Nummer 0800 5677878 zu erreichen. Die

Rufnummer kann man sich relativ leicht merken, die Zahlenkombination ergibt auf der Buchstabentastatur des Telefons das Wort 0800 und „korrupt“.

Anforderungen an das mit Korruption beschäftigte Personal

Aus unserer Sicht macht die Verfolgung von Korruptionsstraftaten mit nicht spezialisiertem Personal wenig bis gar keinen Sinn; im Gegenteil, sie setzt sich sogar dem Verdacht aus, über Schattenboxen nicht hinaus zu kommen und nur den Anschein zu erwecken, die Korruption wirksam bekämpfen zu wollen. Nach unseren Vorstellungen sind hinsichtlich der Personal- und Qualifikationserfordernisse folgende Aspekte zu beachten bzw. zu verbinden:

Bundesweit war im vergangenen Jahrzehnt eine Zunahme von Korruptionsdelikten feststellbar; überproportional allerdings dort, wo Fachdienststellen eingerichtet oder spezialisierte Ermittler von anderen Aufgaben freigestellt wurden. Wir alle wissen: Korruption ist Kontrollkriminalität, die im Verborgenen blüht. Die erfolgreiche Verfolgung, insbesondere aber die Aufdeckung struktureller Korruption, ist direkt abhängig von der Anzahl der dafür eingesetzten Ermittlungskräfte und vor allen Dingen von deren Qualifikation.

- Hinsichtlich der Qualifikation verlangen wir von unseren Mitarbeitern die Fortbildung zum Wirtschaftskriminalisten und sodann eine weitergehende Spezialisierung im haushaltsrechtlichen Bereich. Nach unserem Verständnis sind die schweren Fälle der strukturellen Korruption im Wesentlichen der Wirtschaftskriminalität zuzurechnen. Die gefährlichste und die eine Spezialisierung erfordernde Form der Korruption findet nach unserem Verständnis weit überwiegend in einem wirtschaftlichen Umfeld und in teils stark organisierten Strukturen statt. Die wesentlichen Aspekte im Personalbereich sind demzufolge Freistellung von anderen Aufgaben und Konzentration auf Korruption, Befassung mit wenigen ausgesuchten Tatkomplexen, Spezialisierung und Fortbildung.
- Unsere Ermittlungskräfte müssen nach unseren Vorstellungen den hochintelligenten Tätern zumindest ebenbürtig oder gar überlegen sein. Diesen Ansatz zur Spezialisierung haben wir bereits bisher verfolgt. Unsere Überzeugungen dahingehend haben sich verfestigt. Wir werden diesen Ansatz nun mit noch mehr Personal weiter und stärker ausbauen.

Interdisziplinärer und ressortübergreifender Arbeitskreis

Daneben haben wir insbesondere zur Optimierung der präventiven Bekämpfung der Korruptions- und Umweltkriminalität in Ergänzung zu der bereits 1997 eingerichteten interministeriellen Arbeitsgruppen einen „Arbeits- und Gesprächskreis Korruptions- und Umweltkriminalität“ auf oberer Führungsebene eingerichtet. Dieser Arbeitskreis setzt sich gegenwärtig aus Angehörigen der Stabsstelle der Innenrevision beim Innenministerium in NRW, der Stabsstelle Umweltkriminalität des Umweltministerium, den Koordinatoren Wirtschaftskriminalität, den Generalstaatsanwaltschaften, den Koordinatoren der Steuerfahndungszielstellen bei den Oberfinanzdirektionen, des Landeskartellamtes, der Gemeindeprüfungsanstalt und des Landeskriminalamtes zusammen.

Wesentliches Ziel dieses Gesprächskreises zwischen Strafverfolgungs- und Verwaltungsbehörden ist es, ressortübergreifend Informationen auszutauschen, gemeinsame Erfahrungen zu erörtern, vor allem aber Schwachstellen zu enttarnen, um auf diesem Wege neue Bekämpfungs- und Präventionsansätze zu entwickeln und die Arbeit der operativen und der ausführenden Ebene zu erleichtern und zu unterstützen.

Im Ergebnis stellen wir dem korruptiven Netzwerk ein Netzwerk der Korruptionsbekämpfung, d.h. der Behörden, Institution und Akteure gegenüberstellen, die maßgeblich an der präventiven und repressiven Bekämpfung der Korruption Anteil haben.

Wir hoffen, dass sich an diesem zahnlosen Tiger noch so mancher die Zähne ausbeißen wird. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Podiumsdiskussion

Vorbeugen, aufdecken, bekämpfen: Alles im Griff?

Podiumsdiskussion mit den Referenten des Nachmittags unter Einbezug des Plenums

**Gesamtmoderation: Hans Leyendecker,
Ltd. Politischer Redakteur, Süddeutsche Zeitung**

Hans Leyendecker

Meinen herzlichen Dank an die Referenten für die Impulsvorträge. Ich möchte hieran gerne anknüpfen und einige Punkte in die Diskussion einbringen.

Herr Fiebig hat in seinem Beitrag die Sinn-Frage des Rotations-Systems und des Vier-Augen-Gesprächs angesprochen. Ich möchte nun gerne die beiden anderen Gesprächspartner fragen, ob sie diese Aktionen auch eher auf der Ebene einer Placebomaßnahme sehen würden.

Johannes Hermanns

In der Tat kann man hierzu mehrere Feststellungen treffen. Rotation dient ja nicht nur der Korruptionsprävention, sondern Rotation ist auch - wenn man so will - eine Art der Führungsphilosophie. Wenn wir in die Ermittlungen einsteigen, stellen wir häufig fest, dass Rotation aus korruptionspräventiven Gründen regelmäßig unterbleibt, mitunter durchaus aus nachvollziehbaren Gründen. Andererseits sehen wir aber auch, dass die Führungsrotation, also die Rotation der Vorgesetzten dieser korrupten Mitarbeiter, durchaus nachhaltig praktiziert wird. Unserer Erfahrung nach rotieren in den uns bekannten Verfahren häufig Vorgesetzte auf Funktionen ohne jedes Fachwissen für diese Funktion. Dann müssen wir häufig feststellen, dass sie im Grunde nur noch willfährige Spielzeuge ihrer korrupten Sachbearbeiter sind. Pervertiert wird dieses Verfahren dann noch häufig durch die Verknüpfung mit dem Vier-Augen-Prinzip, wenn nämlich der Vorgesetzte, der eigentlich gar nicht weiß, um was es geht und in Wirklichkeit von seinem Mitarbeiter „geführt“ wird, das Vier-Augen-Prinzip durch seine Unterschrift erfüllt.

Dr. Rainer Buchert

Ich kann mich dem eigentlich nur anschließen. Alle die genannten Bausteine wie z.B. das Vier-Augen-Prinzip und die Rotation sind einzelne Mosaiksteine, die in irgendeiner Form zusammen greifen und zusammen wirken müssen. Jeder dieser Bausteine hat natürlich nur eine begrenzte Wirkung; Stichwort hier beim Vier-Augen-Prinzip: „Dann besteche ich eben beide.“

Ganz so einfach ist es natürlich nicht. Gerade am Vier-Augen-Prinzip möchte ich das noch einmal deutlich machen. Wichtig ist vorher, dass die Vorgänge bzw. die Prozesse zerlegt werden: Derjenige, der Bedarfsträger ist, darf nicht einkaufen; die Person, die die Rechnung bekommt, darf sie prüfen, aber sie nicht bezahlen. Wenn man diese Pro-

zesse immer zerlegt und dann das Vier-Augen-Prinzip anwendet, macht das Ganze Sinn. Selbstverständlich gibt es keinen perfekten Schutz, den haben wir hier alle auch nicht proklamiert. Aber es sind auch ganz wichtige Präventionsmaßnahmen.

Das Rotationsprinzip ist meines Erachtens eine wichtige Maßnahme, wenn man es sinnvoll und mit Augenmaß anwendet. Wie mein Vorredner bereits gesagt hat, ist es unsinnig, Personen auf Positionen rotieren zu lassen, für die sie nicht ausgebildet sind.

Ich weiß, wie groß die Widerstände in Behörden gegen derartige Maßnahmen sind. Im Bundeskriminalamt hat man bereits Ende der 70er Jahre versucht, sie durchzuführen - zunächst kam ein Aufschrei aus 3000 Kehlen. Dann allerdings sind die Maßnahmen mit dem entsprechenden Augenmaß durchgeführt worden und es lief sehr gut. Wenn man diese Grundprinzipien berücksichtigt, kann Rotation auch sinnvoll sein.

Helmut Fiebig

Das Prinzip des Vier-Augen-Prinzips liegt immer dann vor, wenn bei Auszahlungsanordnungen eine Person die sachlich-rechnerische Richtigkeit feststellt und eine zweite Person sie anordnet. Wenn wir aus der Prüfungspraxis heraus die Person anrufen, die die sachlich-rechnerische Richtigkeit festgestellt hat und zu Details Nachfragen haben, wird häufig auf fehlende Zuständigkeit verwiesen bzw. auf die Tatsache, man sei lediglich die Urlaubsvertretung. Das heißt also, hier unterschreiben Mitarbeiter, die den Sachverhalt inhaltlich gar nicht beurteilen können. Die Alternative wäre, die Angelegenheit bis zur Rückkehr des zuständigen Kollegen liegen zu lassen. Dies wiederum möchte man auch nicht, weil dann die Mahnung des Unternehmens ansteht. Von daher funktioniert das Vier-Augen-Prinzip dort, wo es heute angesiedelt ist, aus meiner Sicht auch noch nicht immer gut.

Hinzu kommt noch ein weiterer Aspekt: Noch haben wir die Kameralistik mit der Trennung vom Anordnungsgeschäft und Ausführungsgeschäft, d.h. Kassengeschäft. In Zukunft wird vermehrt die doppische Finanzbuchhaltung eingesetzt; d.h. also, das bisherige „2 mal Vier-Augen-Prinzip“ wird es in Zukunft nicht mehr geben. Wir werden nur noch das „1 mal Vier-Augen-Prinzip“ haben. Man hat hier also seitens des Verordnungsgebers bereits genau das Gegenteil, nämlich eine Reduktion, vorgenommen.

Wenn nun also das Vier-Augen-Prinzip nicht funktioniert, reicht es nicht aus, permanent zu reklamieren, es solle doch funktionieren. Es funktioniert nicht und damit müssen wir uns auseinander setzen. Wir müssen etwas anderes Besseres finden. Besser ist aus meiner Sicht die Verantwortung des Vorgesetzten.

Ich bestreite allerdings die Aussage, dass ein Vorgesetzter nicht in der Lage ist, in fachlich fremden Angelegenheiten seine Vorgesetztenfunktion wahrzunehmen. Ich greife einmal mich als Beispiel heraus. Es wäre für mich ein Gräuel, Sozialamtsleiter zu sein; dennoch behaupte ich, dass ich es könnte. Genauso gehe ich davon aus, dass ein Planungsamtsleiter, ein Städteplaner ohne weiteres Leiter einer Ordnungsbehörde sein kann. Wir haben in Meerbusch einen hervorragenden Ordnungsamtsleiter; er ist ein hervorragender Städteplaner, gleichzeitig noch Chef der Feuerwehr. Es kann also auch funktionieren.

Hans Leyendecker

Wir haben hier eine Reihe von Modellen gesprochen, über Insellösungen diskutiert. Woran hapert es eigentlich in der Praxis? Auf welche Punkte muss sich Korruptionsbekämpfung in der Verwaltung konzentrieren?

Johannes Hermanns

Herr Kehrberg hat für NRW ein Bündel von Maßnahmen vorgestellt. Hier ist bereits Einiges in der letzten Zeit bewegt worden.

Aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden gibt es zwei wesentliche Wünsche. Erstens haben wir es bei der Korruptionskriminalität mit Kontrollkriminalität sprich mit Geheimkriminalität zu tun; hier gilt das gesprochene Wort. Die Ermittlungsbehörden haben in diesem Bereich immer noch nicht die Möglichkeit, dieses gesprochene Wort technisch zu überwachen. Daher ist die Einführung der telefonischen Überwachung zwingend erforderlich. Der zweite Wunsch betrifft den Zeugenschutz. Er ist unbedingt zu verbessern, denn unsere Zeugen stehen häufig alleine da, niemand schützt ihren Arbeitsplatz, wenn sie aussagen. An diesem Punkt muss gesetzlich und gesellschaftlich nachgebessert werden.

Dr. Rainer Buchert

Auch ich habe in diesem Zusammenhang Wünsche. Zum einen bin ich der Ansicht, dass die tatsächliche Umsetzung der Anti-Korruptionsrichtlinien des Bundesinnenministeriums mit dem darin enthaltenen Zentralregister, das den Ausschluss von Ausschreibungsverfahren ermöglicht, bereits ein ganz wichtiger Punkt wäre. Derartige Register müssen natürlich vernetzt sein, man muss den gleichen Informationsstand haben. Leider sind wir davon in der Bundesrepublik weit entfernt.

Zum anderen muss man mittelfristig die Verankerung breiter Informationsfreiheitsrechte als Grundsatz in Umkehr des traditionellen Geheimhaltungsprinzips sehen. Mir ist klar, dass diese Forderung in vielen Behörden einen Aufschrei nach sich ziehen wird. Ich meine aber, dass dies ein Prozess sein wird, dem wir uns auch gar nicht entziehen können und es auch gar nicht tun sollten. Auch dies sollten mit Augenmaß angehen. Man sollte jetzt nicht alle Türen öffnen, aber meiner Meinung nach sollte man dem Grundsatz der Informationsfreiheit Geltung verschaffen. In sensiblen Bereichen wird das nicht ohne Weiteres der Fall sein.

Darüber hinaus halte ich die Betonung ethischer Grundsätze und die Selbstverpflichtung aller Bediensteten z.B. über Integrationserklärung oder Verhaltensrichtlinien für elementar.

Wir erleben es immer wieder, dass ein Unrechtsbewusstsein z.T. nicht vorhanden ist. Es ist deshalb eine wichtige präventive Maßnahme, das Unrechtsbewusstsein zu schärfen sowie die Selbstverpflichtung einzugehen. Wenn ich in das Unternehmen „Müller“ gehe, muss klar sein: Ein Betriebsangehöriger der Firma „Müller“ macht keine korrupten Dinge; eine Person, die diesem Unternehmen angehört, hat seine ethischen Grundsätze. Diesen Anspruch muss man wieder stärker an die Menschen heran tragen. Hierfür gibt es gewisse Hilfsinstrumente.

Hierzu gehören u.a. Verhaltensrichtlinien, die eine Orientierung geben können z.B. bei der Frage nach der Annahme von Geschenken. Ich denke, die Regelung der Geschenkannahme ist ein klassisches Beispiel. Meiner Ansicht nach sollte man hier einigen Wildwuchs zurückdrehen. Andererseits kann es aber doch auch nicht sein, dass nun kleine Aufmerksamkeiten, die zu unserem sozialen Umfeld bzw. zum höflichen Umgang zueinander gehören, plötzlich völlig gestrichen werden. Ich habe schon erlebt, dass man mir keine Tasse Kaffee mehr angeboten hat. Das ist natürlich eine völlig unsinnige Maßnahme. An diesem Punkt muss man die Angelegenheit einmal auf den wesentlichen Kern zurückführen; und das kann man natürlich über derartige Richtlinien tun, gerade wenn man sehr viele Menschen erreichen will.

Lassen sie mich noch zwei weitere Punkte nennen, die ich z.T. schon in meinem Vortrag angesprochen habe. Erstens meine ich, dass die Benennung von Integritätsberatern intern ganz wichtig ist. Damit sind Personen gemeint, an die man sich wenden kann, bei denen man einen Rat einholen kann, wenn man das vielleicht bei einem Vorgesetzten nicht tun möchte.

Zweitens halte ich den Einsatz von externen Ombudsmännern bei entsprechender Größe des Unternehmens und den eben bereits angesprochenen Schutz von Hinweisgebern für sehr wichtige präventive Maßnahmen.

Helmut Fiebig

Die kommunale Gemeinschaftsstelle hat 1986 einen Bericht zum „Bauinvestitionscontrolling“ heraus gegeben und hat dort sieben gravierende Planungsmängel aufgelistet. Der siebte Planungsmangel war: Politische Einflüsse.

Und genau auf diesen Sachverhalt bezieht sich mein Wunsch: Ich wünsche mir, dass wir mehr zu Sachentscheidungen und weniger zu politischen Entscheidungen kommen. Damit habe ich auch direkt das Gegenteil einer politischen Entscheidung genannt, nämlich eine Sachentscheidung.

Hans Leyendecker

Herrscht auf dem Podium Konsens darüber, dass ein Totalverbot für Geschenke Nonsense ist? Das also die Kaffeekasse gefüttert werden kann?

Helmut Fiebig

Hier gibt es ein ganz simples Problem. Stellen Sie sich vor, Sie sind Patient in einem Krankenhaus in kommunaler- oder Landsträgerschaft. Sie sind mit der Pflege sehr zufrieden und Sie legen den Krankenhausmitarbeitern vor der Entlassung für die gute Pflege zehn oder zwanzig Euro in die Kaffeekasse. Um was handelt es sich hierbei?

Um Dankeschöngeld. In Köln hat man dies dann Dankeschönspenden genannt und dafür hat es einige Anklagen gegeben. Allerdings waren die Beträge im Zusammenhang mit der Abfallwirtschaftsgesellschaft auch höher, aber das spielt keine Rolle.

Ich habe heute Morgen einen Polizeibeamten gefragt: Ich schieße mit einer Pistole auf einen Menschen und die Kugel fliegt 10 cm am Ohr vorbei. Andere Situation: Die Kugel

fliegt 20 Meter am Ohr des Menschen vorbei. Ist das eine etwa weniger ein Mordversuch als das andere oder ist es beides gleichermaßen als Mordversuch einzustufen?

Hans Leyendecker

Bevor wir gleich das Publikum mit einbeziehen, möchte ich noch eine Frage stellen, die mich doch auch ein Stück bewegt.

Heute Morgen wurde im Zusammenhang mit dem Müllskandal über die Task Force gesprochen, die in Städten und Gemeinden Vorgänge überprüfen wollten und die Erfahrung machen mussten, dass man ihnen den Zugang zu den Akten verwehrt hat. Woran liegt das? Woran liegt es, dass die Vertreter in Kommunen manchmal die Staatsgewalt als feindliche Gewalt begreifen?

Helmut Fiebig

Das ist natürlich eine sehr hypothetische Frage. Wenn man mit dem Auto fährt, tatsächlich vorher ein Glas Bier getrunken hat und nun die rote Kelle eines Polizisten einen zum Halten zwingt: Als was betrachtet man wohl den Polizeibeamten, der einen anhält? Doch nicht als Freund, obwohl er ja der Freund und Helfer sein soll.

Ich möchte einmal denjenigen sehen, der nicht irgendwo unten links im Schreibtisch „irgendeine Leiche“ verborgen hat. In jedem Schreibtisch liegt eine Leiche; vielleicht lange Zeit nicht bearbeitet oder der Chef soll nichts davon wissen oder man will die Entscheidung dann treffen, wenn der Chef nicht da ist. Wie auch immer.

Wird die Angelegenheit ans Licht gebracht, mag man das natürlich nicht. Derjenige, der sowieso korrupt ist, wird die Polizei auf keinen Fall in seinem Haus haben wollen. Das ist die logische Konsequenz.

Johannes Hermanns

Hierzu möchte ich zwei Denkanstöße geben.

Erstens: Wenn bei Korruptionsverdacht die Ermittlungsbehörden erscheinen, arbeiten sie immer auch für die Verwaltungsbehörde, die unter korruptiven Gesichtspunkten einen Auftrag vergeben hat. Dort werden - Herr Kreutzer hat es angesprochen - die Gelder auch wieder eingezogen, d.h. sie stünden dieser Kommune wieder zur Verfügung. Eigentlich müssten sie ein elementares Interesse haben, dass man hier tätig wird.

Zweitens: Wir müssen auch heute noch davon ausgehen, dass Korruption zwar nicht überall stattfindet, aber doch ein flächendeckendes Phänomen ist. An diesem Punkt muss jeder seine eigene Schlussfolgerung ziehen, warum es diese Verhaltensweisen gibt oder nicht. Im Einzelfall kann und will ich diese Frage nicht beantworten.

Dr. Rainer Buchert

Die rote Kelle ist natürlich immer mit Unbehagen verbunden, das ist einfach menschliche Psychologie. Das ist sicherlich der eine Aspekt. Der andere Punkt hängt meines Erachtens z.T. mit mangelndem Wissen, mangelnder Information bzw. mangelnder

Sensibilität zusammen, die zu derartigen Reaktionen führt. Denn - wie mein Vorredner gesagt hat - wenn hier ermittelt wird, liegt das im Allgemeinen auch im Interesse der Behörde. Spätestens wenn ein Zustand schon so weit gediehen ist, dass Ermittlungsbeamte in der Tür stehen, gibt es nur noch einen Weg. Von daher halte ich die Reaktion für schlichtweg falsch.

Hans Leyendecker

Ich möchte nun gerne die Fragerunde für das Publikum öffnen. Gibt es Fragen, Anregungen oder Bemerkungen von Ihrer Seite?

Ursula Vierbuchen, Stadtverwaltung Köln

Hat man eigentlich schon einmal Überlegungen dazu angestellt, inwieweit es Schäden insbesondere in den Kommunen gibt? Ich gehe bei dieser Frage nicht nur von meiner eigenen Stadtverwaltung aus, dass dort möglicherweise innerhalb der Verwaltung Korruption stattfinden könnte. Meiner Ansicht nach handelt es sich nicht nur um eine Angelegenheit zwischen privaten und städtischen Bediensteten, sondern es geht auch um das Beziehungsgeflecht, das aufgrund von Parteizugehörigkeit besteht. D.h. man kennt sich, man tut sich Gutes, man setzt Mitarbeiter in Positionen, die sie gar nicht ausfüllen können. In der Konsequenz benötigt man dann sogar noch einen erweiterten Mitarbeiterstab, damit die entsprechenden Aufgaben bewältigt werden können; d.h. mit der getroffenen Entscheidung sind zudem hohe Personalkosten verbunden. Auf der anderen Seite aber werden aufgrund der prekären Haushaltslage auf den unteren Hierarchie-Ebenen Mitarbeiter eingespart. Hieraus wiederum ergeben sich Nachteile für den Bürger, da das Publikumsaufkommen nicht mehr so optimal und effektiv bewältigt werden kann. Hat man sich darüber schon einmal Gedanken gemacht?

Hans Leyendecker

Das ist sicherlich ein interessantes Thema - Ämterpatronage würde sicherlich eine eigene Veranstaltung ergeben. Was kann man gegen Ämterpatronage tun? Welche Rolle spielen die Rechnungshöfe? Sicherlich ist das ein interessanter Denkanstoß.

Dr. Rainer Buchert

Was Sie soeben geschildert haben, ist schlicht und ergreifend Missmanagement bzw. Misswirtschaft. Dies wird von dem geltenden Strafrecht nicht erfasst. Ob man so weit gehen sollte, so etwas unter Strafe zu stellen, ist sicherlich eine komplizierte rechtspolitische Diskussion, die wir hier heute nicht leisten können.

Helmut Fiebig

Das ist ein allgemeines Problem der Städte. Je größer die Stadt ist, um so größer ist auch das Problem. Je kleiner die Stadt ist, um so weniger kann man es sich leisten, einen unfähigen Vorgesetzten in der mittleren oder in der höheren Führungsebene zu haben. Ich beobachte immer mehr, dass gerade bei kleineren Verwaltungen bzw. kreisangehörigen Gemeinden der Hang zum Sachverstand durchschlägt. Wie das in den Großstädten ist, kann ich allerdings nicht sagen.

Paul Bischof, Kreisverwaltung Herford, Leitender Kreisrechtsdezernent

Vielleicht lässt sich die Frage ganz kurz beantworten. Ich bin in der Kreisverwaltung Herford tätig und bin u.a. auch für die Vergaben in meinem Dezernat zuständig.

Ob im privaten oder beruflichen Bereich - man baut Netzwerke auf. Ich meine damit nicht korruptive, sondern interkommunale Netzwerke, um zu einer guten Zusammenarbeit zu kommen. Man tut das deshalb, weil man bei einer guten Zusammenarbeit von einander weiß, man muss nicht mehr so viel erklären, man kann sich aufeinander verlassen. Auch im privaten Bereich zu Hause mache ich das ähnlich mit dem Handwerker: Wenn er bereits zweimal da war, brauche ich ihm beim dritten Mal nicht mehr zu erklären, wo er etwas suchen muss. Er weiß selbst, was er beim letzten Mal gemacht hat.

Grundsätzlich ist das ein sinnvolles Vorgehen. Wenn wir jedes Mal bei einem Leitungsschaden in einer der Berufsschulen Herfords neu ausschreiben und immer wieder den Handwerker neu einweisen müssten, haben wir eine Grundproblematik, die auch durch das nun in NRW geltende Gesetz nicht gelöst wird, nämlich durch eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit einem Gegenüber zu schnellen und damit auch kostengünstigen Lösungen zu kommen.

Für mich entsteht hier meinen Mitarbeitern die folgende Problematik: Wie erkläre ich meinen Mitarbeitern, dass sie mit dem Handwerker, mit dem sie gut zusammen gearbeitet haben und der auch gute Arbeit geleistet hat, beim nächsten Mal nicht wieder zusammenarbeiten können? Und zwar nur wegen des möglichen Vorwurfs, dass es sich evtl. um eine korruptive Zusammenarbeit handeln könnte.

Helmut Fiebig

Wenn wir demnach immer wieder mit dem Handwerker gut zusammenarbeiten, weil dies der Handwerker unseres Vertrauens ist, so bekomme ich doch irgendwann als Prüfer „ganz spitze und heiße Öhrchen“. Wieso dokumentiert der erste Handwerker, der in der Schule gearbeitet hat, nicht das Ergebnis seiner Arbeit? Warum hat er denn eigentlich nicht aufgeschrieben, wie die Leitungen verlaufen, damit ein anderer Handwerker mit dem Schaltplan genauso gut arbeiten kann wie er?

Das ist aber auch dringend erforderlich, denn man stelle sich einfach mal vor, diesem Handwerker, der seit Jahr und Tag in allen Schulen die Arbeiten erledigt, stößt irgend etwas zu. Demzufolge muss man bereits aus sachlichen Erwägungen heraus dafür sorgen, dass er nach Abschluss seiner Tätigkeiten die Arbeit sauber und ordentlich dokumentiert. Erst dann kann ich die Arbeit mit diesem Ergebnis an einen anderen am Wettbewerbsverfahren Beteiligten vergeben. Gar kein Problem, nur muss man ihm auch dafür Geld geben, damit er die Arbeiten ordentlich und sauber dokumentiert; das kann man als ganz normale Leistungsposition ins Leistungsverzeichnis mit aufnehmen. Wenn er falsch dokumentieren sollte, braucht er sich um einen öffentlichen Auftrag in Zukunft gar nicht mehr zu bewerben, da er damit seine fachliche Unzuverlässigkeit bewiesen hat.

Teilnehmerbeitrag

Darf ich dem Kollegen vielleicht noch einen Ratschlag geben? Der Handwerker, der sich des Auftrags in der Schule immer sicher ist, wird irgendwann teuer, da er keine Konkurrenz mehr hat. Er wird immer teurer und erhält jeden Preis, den er gerne hätte.

Und wenn Sie Schulen ansprechen: Hier kann ich Ihnen ein gutes Beispiel aus Frankfurt nennen. Da hat ein Handwerker über Jahre immer wieder in einer Schule die Duschköpfe ausgewechselt - Begründung war Vandalismus. Auch diesem Handwerker hatte man vertraut: Er leistet gute Arbeit, mit ihm sind wir zufrieden, ihn muss man nicht mehr kontrollieren, die Rechnungen stimmen. Eines Tages ist mein Kollege zur Schule hingegangen und musste feststellen, dass die Schule überhaupt keine Sporthalle hatte. Soviel zum Thema „Vertrauen“.

Aus einem Vertrauensverhältnis wird ein Vertraulichkeitsverhältnis. Dieses ist sehr teuer, aus handwerklicher und auch aus korruptionspräventiver Sicht.

Gerhard Hoffmans, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Organisationsreferat

Ich habe eine Frage: Wie teuer ist eigentlich die gesamte Szenerie für die Korruptionsprävention? Da wird hier eine Behörde neu eingerichtet, hier wird ein Beauftragter eingesetzt, dort werden Lehrgänge abgehalten. Wie hoch sind Ihrer Ansicht nach die Kosten, die durch die Korruptionsprävention verursacht werden, im Verhältnis zu dem, was man meint, erspart zu haben??

Detlef Kreutzer

Unsere Einheit kostet ca. vier bis fünf Millionen Euro im Jahr. Wir liegen - allein was wir an Vermögensabschöpfung herein bringen - weit über dem, was wir tatsächlich kosten. Dann ist die Vermögensabschöpfung ja nicht unbedingt das, was die Korruption tatsächlich an Schaden verursacht hat; da geht es noch wesentlich höher. Lassen Sie mich eine ungefähre Zahl nennen - Gehen Sie hier einmal vom 10-fachen aus. Insofern rechnet sich mit Sicherheit eine solch ausgestattete Anti-Korruptionseinheit. Wir reden jetzt nicht von den Beispielen mit den Kugelschreibern, sondern es geht hier um wirklich die ernsthafte Korruption, die auch letztendlich auch demokratiegefährdend ist und auch eine nachhaltige Entwicklung stört.

Helmut Fiebig

Das Problem an dieser Stelle ist, dass auf einmal Entscheidungen nicht in den gewählten Stadträten oder im gewählten Landtag getroffen werden, sondern irgendwo auf den Vorstandsebenen eines Unternehmens. Dann aber haben wir wirklich keine Demokratie mehr, sondern eine „Demokratur“ in einer schlimmsten Form. Diese können wir uns alle nicht wünschen. Demokratie hat nun mal ihren Preis. Sie ist nicht umsonst.

Hans Leyendecker

Das ist ein sehr schönes Schlusswort. Ich darf mich nun auch im Namen des Veranstalters, der dbb akademie, für ihr Kommen bedanken. Ich hoffe sehr, dass Ihnen die Veranstaltung gefallen hat und Sie hinreichend Aufschluss über die genannte Thematik erhalten haben.

Ich wünsche Ihnen eine gute Heimreise. Unsere Veranstaltung ist hiermit beendet.

Impressum

dbb akademie
Dreizehnmorgenweg 36
53175 Bonn
Tel.: 0228 / 81 93 - 0
Fax: 0228 / 81 93 106
E-Mail: all@dbbakademie.de

Verantwortlich für den Inhalt:
Anke Weigend

Redaktion:
Uwe Groß