

Carsten Stark *Hrsg.*

Korruptionsprävention

Klassische und ganzheitliche Ansätze



Springer Gabler

Korruptionsprävention

Carsten Stark
(Hrsg.)

Korruptionsprävention

Klassische und ganzheitliche Ansätze

Herausgeber
Carsten Stark
Hochschule Hof
Hof, Deutschland

ISBN 978-3-658-06313-9 ISBN 978-3-658-06314-6 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-06314-6

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer Gabler

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2017

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Lektorat: Juliane Wagner

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Gabler ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorbemerkungen

Carsten Stark

In den letzten Jahren wurde in der Wissenschaft verstärkt auf dem Gebiet der Korruption geforscht. Die im Lagebericht des Bundeskriminalamts (BKA) veröffentlichten Steigerungsraten der Korruptionsdelikte, aber auch die öffentliche Wahrnehmung einiger spektakulärer Fälle haben sicherlich zu diesem wissenschaftlichen Interesse beigetragen. Der Fokus der auf diese Weise angeregten Arbeiten liegt jedoch eindeutig auf der Ebene der Grundlagenforschung. Auf diese Weise sind z. B. psychologische Arbeiten zum Thema Tätermotivation (Cleff et al. 2008; Litzcke et al. 2012), wirtschaftswissenschaftliche Arbeiten zum Thema volkswirtschaftliche Schäden (Beck und Nagel 2012) und soziologische Arbeiten zum Thema korruptive Austauschbeziehungen (vgl. Graeff 2011) entstanden. Auch liegt ein deutlicher Fokus der sozialwissenschaftlichen Forschung auf dem politischen Feld (Wolf 2012), während sich die rechtswissenschaftliche Forschung selbstverständlich vor allen Dingen mit Fragen der Rechtsprechung und Rechtsetzung befasst. Auf der Ebene der Organisationssoziologie bzw. Personalwirtschaft hingegen ist bisher nur wenig erforscht. Dies ist vor allem deshalb sehr problematisch, weil in Bezug auf Korruptionsprävention hauptsächlich personalwirtschaftliche bzw. organisatorische Maßnahmen diskutiert werden, deren Effektivität bisher in der Regel nicht hinreichend erforscht ist oder die sich in der Praxis nur schwer umsetzen lassen. Ein Bezug der diskutierten Maßnahmen zur sozialwissenschaftlichen Grundlagenforschung wird in der Regel kaum hergestellt bzw. eher in Bezug auf Unternehmen erforscht. Ansätze dazu, einzelne personalwirtschaftliche Maßnahmen kritisch zu überprüfen, lassen sich durchaus finden (Böhret et al. 2006), werden aber nicht direkt auf Korruptionsdelikte bezogen oder verbleiben auf einer sehr allgemeinen Ebene.

So trifft z. B. das Rotationsprinzip in der Praxis auf erhebliche Schwierigkeiten. Der personalwirtschaftliche Aufwand wird dem lediglich imaginären Nutzen zur Korruptionsprävention gegenübergestellt und die jeweilige Abwägung verhindert stellenweise entsprechende Maßnahmen.

Aber nicht nur unter personalwirtschaftlichen Gesichtspunkten erscheint die Rotation gerade in kleineren Unternehmen oft wenig praktikabel, sie stößt zudem auf sehr große Ablehnung seitens der betroffenen Beschäftigten. Der individuelle Aufwand steht für diese Personen in keinem Verhältnis zum persönlichen Nutzen aus der Personalrotation,

zumal auch ein gewisses Misstrauen vonseiten der Vorgesetzten antizipiert wird und auf diese Weise wenige Anreize gesetzt werden. Dem könnte nur mit einer allgemeinen Kultur des Stellenwechsels als Karriereprogramm oder wenigstens als personalwirtschaftliche Weiterbildungsmaßnahme entgegengewirkt werden.

Am Beispiel der Personalrotation kann man gut aufzeigen, dass nicht nur die Implementierung schwierig sein kann, auch der präventive Nutzen der Personalrotation kann aus guten Gründen hinterfragt werden. So wissen wir aus der psychologischen Forschung, dass bestimmte Täterpersönlichkeiten nur wegen der geringen Entdeckungswahrscheinlichkeit zu korruptiven Handlungen neigen. Diese Täterpersönlichkeiten verändern sich aber nicht durch Personalrotation. Vor allen Dingen dann nicht, wenn mit Rotation hauptsächlich „Buchstabenrotation“ gemeint ist, die fachlichen Zuständigkeiten aber die gleichen bleiben. Dies könnte gegensätzliche, nicht intendierte Folgen einer Präventionsmaßnahme nach sich ziehen, sodass sich auf mittlere Sicht die Korruptionswahrscheinlichkeit durch Rotation eher erhöht. Ebenso wissen wir aus der soziologischen Beziehungsanalyse (Graeff 2012), dass die Herantragung spezifischer Korruptionsangebote durch die Geberseite vor allen Dingen durch integre Personen abgewehrt werden kann. Kontraproduktiv könnte es in diesen Situationen sein, wenn durch das Rotationsprinzip derartig integre Personen von besonders gefährdeten Bereichen abgezogen werden, das korruptive Netzwerk allerdings bleibt (Stark 2009). Auch in diesem Falle könnte Personalrotation eher negative nicht intendierte Folgen haben.

Es besteht also bei der Personalrotation die Gefahr, dass zum einen mögliche Korruption zusammen mit den Personen rotiert, also in der Organisation eine Ausweitung der Missstände erfolgt, und zum anderen neue Kollegen auf ehemals „korrupten Stellen“ von der Geberseite ebenso zur Korruption verleitet werden. Derartige Zusammenhänge sind jedoch noch nicht erforscht.

Wie an diesem einfachen Beispiel zu erkennen ist, gibt es auf der Ebene der empirischen Überprüfung personalwirtschaftlicher Maßnahmen ein deutliches Forschungsdefizit. Dennoch werden seit etwa zehn Jahren von vielen Unternehmen oder Dienstherren Vorschriften, Dienstanweisungen und Richtlinien erlassen, die sich explizit auf personalwirtschaftliche und organisatorische Maßnahmen zur Korruptionsprävention beziehen. Und deren Implementierung wird dann durch diese Unternehmen oder Dienstherren empfohlen oder angeordnet. Dies hat zur Folge, dass viele Organisationen, die sich auf konkrete Präventionsmaßnahmen festlegen, deren Effektivität nicht kennen können und hier mehr mit Plausibilitäten denn mit wissenschaftlichen Erkenntnissen arbeiten müssen (hierzu beispielsweise Holtkamp und Munier 2002). Genannt werden können in diesem Zusammenhang beispielhaft noch folgende Instrumente (hierzu auch Deutscher Städte- und Gemeindebund 2002):

Risikoanalyse: Die quantitative Erhebung von verschiedenen Risikopotenzialen in Kommunen führt regelmäßig zu dem Ergebnis, dass mehr oder weniger alle Bereiche der kommunalen Verwaltung „gefährdet“ sind. Die genauere Differenzierung von verschiedenen Gefährdungspotenzialen durch ernannte Gefährdungsatlantanten mag

wissenschaftlich interessant sein, dennoch ist nicht belegbar, dass derartige Atlanten zu einer Reduktion der Gefährdung führen. Bestenfalls können sie indirekt zur Prävention dadurch beitragen, dass sie Orga- und Personalabteilungen auf spezifische Gefährdungspotenziale hinweisen. Der Aufwand derartiger Risikoanalysen ist gerade bei großen Kommunen enorm, der Nutzen jedoch bestenfalls mittelbar erkennbar.

Schwachstellenanalyse: Schwachstellenanalysen dienen dazu, Organisationsabläufe praktisch zu hinterfragen und Prozesse daraufhin zu untersuchen, ob hier Arbeitsabläufe und/oder spezifische Personalstellen gewisse Gelegenheitsstrukturen bilden, welche die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Korruption erhöhen. Derartige Schwachstellenanalysen sind extrem aufwendig. Sie setzen ein sehr hohes analytisches Geschick und großes Fachwissen voraus, das in der Regel bei externen Beratungsfirmen „eingekauft“ werden muss. Dieses Instrument kann als sehr valide gelten, weil es gerade dort ansetzt, wo auch einschlägige wissenschaftliche Literatur einen Fokus setzt: bei den Gelegenheitsstrukturen. Aber das Ergebnis einer jeden Schwachstellenanalyse muss die Empfehlung oder sogar Implementierung einer ganz spezifischen personalwirtschaftlichen bzw. organisatorischen Maßnahme sein. Nur auf diese Weise können Schwachstellenanalysen auch präventiv wirken.

Risikoanalysen, Schwachstellenanalysen und Gefährdungsatlanten sind also Voraussetzungen für die Implementierung von präventiven Instrumenten, sie stellen aber selbst kein präventives Instrument dar, sondern müssen zu Maßnahmen führen, die lediglich im Bereich des Personalmanagements und der Organisation zu finden sind. Aber welche sind hier sinnvoll – und warum?

Ein solches Präventionsinstrument kann zum Beispiel die sowohl organisatorische als auch personalwirtschaftliche Trennung von Planung, Vergabe und Abrechnung sein. Aber die praktische Umsetzung dieser Maßnahme ist nicht evaluiert. Wir wissen nicht, inwieweit diese Trennung nicht nur de jure, sondern auch de facto existiert bzw. was ggf. die Umsetzung einer solchen Maßnahme behindert.

Die Literatur sieht regelmäßig die Institutionalisierung eines Ansprechpartners zu Fragen der Korruptionsprävention (z. B. Bundesministerium des Innern 1998) vor. Aber es ist nirgends genau geregelt, welche Aufgabenbereiche eine derartige Stelle hat bzw. mit welchen Kompetenzen sie ausgestattet sein sollte. In der Praxis existieren daher ganz unterschiedliche Herangehensweisen. Es gibt externe Ombudspersonen, Compliance-Manager, Integritätsbeauftragte, Anti-Korruptionsbeauftragte usw. Organisatorisch angesiedelt sind diese Stellen manchmal im Stab der Behörden- bzw. der Amtsleitung, im Personalamt, im Organisationsamt, bei der Innenrevision, bei der Rechnungsprüfung oder im Rechtsamt. Strittig ist dabei, ob derartige Stellen weisungsgebunden handeln müssen, ob sie nur für die Prävention oder auch für die Ermittlung zuständig sind, an welchen internen Prozessen sie beteiligt werden und nach welchen Kriterien sie mögliche Fälle beurteilen sollen. Dieses Instrument veranschaulicht mit am besten die institutionelle Unsicherheit. Sie resultiert daraus, dass es zur Effektivität dieses Instrumentes keine wissenschaftlichen Erkenntnisse gibt.

Personalauswahl: Wenig Beachtung findet bisher die Frage, ob nicht bereits in der Personalauswahl auf die Integrität der einzustellenden Amtsträger geachtet werden sollte. In der Wissenschaft validierte Instrumente zur Testung von Integrität finden in der Praxis bisher keine Anwendung (hierzu Gourmelon et al. 2013). Es stellt sich die Frage, ob in spezifischen Auswahlverfahren derartige Tests Anwendung finden sollten. Abzuwägen und zu klären sind dabei beamten- und tarifrechtliche Fragen, aber auch Fragen der konkreten Einbeziehung in existierende Verfahren der jeweiligen Kommunen.

Integritätstests sind ein in den USA schon seit den 1950er-Jahren genutztes Instrument in der Personalwirtschaft. Der US-amerikanische Psychologe G. L. Betts entwickelte zuerst ein Verfahren, das bei der Rekrutierung von neuen Armeeingehörigen kriminelles Verhalten und einen kriminellen Hintergrund ausschließen sollte. Die Testverfahren wurden vor allem in den USA stetig verfeinert und in Bezug auf spezifische Organisationen und deren Integritätsanforderungen spezifiziert. Mittlerweile werden in den USA bei knapp 50 % aller Personaleinstellungsverfahren Integritätstests durchgeführt. Der Zweck des Instrumentes liegt immer darin, die Integrität der Bewerber zu messen und dadurch ein mögliches, die Organisation schädigendes Verhalten am Arbeitsplatz vorhersagen zu können.

In der Bundesrepublik werden Integritätstests in der Personalauswahl selten genutzt, die Einsatzhäufigkeit liegt bei unter fünf Prozent. Dennoch erscheint es unter der Wahrnehmung immer größerer Gefahren durch kriminelles Verhalten durchaus sinnvoll, sich als Unternehmen intensiv mit der Frage nach möglichen präventiven Maßnahmen auseinanderzusetzen.

Die Kriminalstatistik erfasst stetig steigende Fälle von Untreue, Betrug, Diebstahl, Korruption usw. – Delikte der Datenmanipulation, des illegalen Verkaufs von unternehmenswichtigen Daten an Konkurrenten oder insgesamt der Wirtschaftsspionage kommen aktuell hinzu. Die Frage, wie sich ein Unternehmen hier sinnvoll schützen kann, ist aktueller denn je und richtet sich aus organisatorischer Sicht sowohl nach außen als auch nach innen.

Neben notwendigen personalwirtschaftlichen, technischen und organisatorischen Maßnahmen könnten hier die in Deutschland wenig verbreiteten Integritätstests in den Fokus rücken, zielen diese doch darauf ab, die Wahrscheinlichkeit eines unternehmensschädigenden Verhaltens eines Mitarbeiters bereits bei der Einstellung valide vorauszusagen. Zwar ist hier Skepsis angesagt, da nicht zu erwarten ist, dass eine solche Vorhersage zu 100 % richtig ist, auch können andere – vor allem situative – Faktoren nicht immer antizipiert werden. Dennoch ist jeder Erfolg in der Vorhersagevalidität ein Erfolg, der sich in einem Unternehmen auch monetär darstellen lassen würde. D. h., auch kleine Erfolge bei der richtigen Personalauswahl sind Erfolge, die sich zu einem späteren Zeitpunkt als sehr bedeutsam herausstellen können. Unternehmen können einen erheblichen Wettbewerbsvorteil erlangen, wenn es ihnen möglich ist, die im Durchschnitt integren Mitarbeiter zu beschäftigen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das Defizit der Forschung darin besteht, dass die in der Praxis diskutierten Maßnahmen zur Korruptionsprävention nicht

hinreichend empirisch überprüft sind. Da der Aufwand zur Implementierung derartiger Maßnahmen für Organisationen jedoch sehr groß und stellenweise mit dem Einbringen erheblicher Ressourcen verbunden ist, muss es Aufgabe der Organisationssoziologie und Personalwirtschaft sein, diese Forschungslücke zu schließen. Dabei geht es dann zum einen darum, den Bezug einzelner Maßnahmen zu grundlegenden wissenschaftlichen Theorien und Erkenntnissen der jeweiligen Disziplinen herzustellen, und zum anderen darum, die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Implementierung der präventiven Maßnahmen zu klären.

Der vorliegende Sammelband möchte vor allen Dingen die Diskussion zur personalwirtschaftlichen und organisatorischen Auseinandersetzung mit dem Thema Korruption anregen. Es geht dabei darum, gängige Präventionsinstrumente aus dem oft tautologischen Sinnzusammenhang offensichtlicher Evidenzen zu holen und interdisziplinär durch Wissenschaft und Praxis hinterfragen zu lassen.

Die Autorinnen und Autoren dieses Bandes greifen dabei einzelne Aspekte heraus und reflektieren sowohl Praxis als auch theoretische Implikationen. Die Beiträge lassen sich grob in zwei Themenbereiche zusammenfassen. Unter dem Thema „Klassische Ansatzpunkte“ lassen sich jene Beiträge subsumieren, die Teilbereiche eines Präventionskonzeptes herausstellen. Dominik Bräuer beschäftigt sich einleitend mit den Instrumenten der Korruptionsprävention, im Beitrag von Andreas Gourmelon geht es um die Frage der Einsetzbarkeit von sogenannten Integritätstests, Alexander Daniel Balzer und Carsten Stark beschäftigen sich mit der Schwachstellen- bzw. Risikoanalyse, Niels Bebber zeigt die unterschiedliche Positionierung von Anti-Korruptionsbeauftragten auf, Hartmut Schweitzer befasst sich schwerpunktmäßig mit dem Thema Whistleblowing, und Stefanie Lejeune beschreibt Möglichkeiten und Grenzen der externen Unterstützung organisierter Korruptionsprävention durch Ombudspersonen.

Unter dem Thema „Ganzheitliche Ansätze“ haben wir jene Beiträge zusammengefasst, die sich nicht auf einzelne Instrumente, sondern auf die Organisation als solche konzentrieren. Bei derartigen Ansätzen wird der Themenbereich folgerichtig weiter gefasst, als es im Themenkomplex der Korruptionsprävention möglich ist. So beschäftigt sich Maike Meyer mit der Lebensweltorientierung der Korruptionsprävention und unterscheidet sich dadurch deutlich von rein rechtswissenschaftlichen Ansätzen. Peter Graeff und Antonia Steßl erweitern den Themenbereich auf den gesamten Bereich des abweichenden Verhaltens und organisierter Compliance. Im letzten Beitrag dieses Bandes setzt sich Dominik Bräuer für ein Integritätsmanagement im Rahmen eines umfassenderen Organisationsentwicklungsprozesses ein.

Die Beiträge von Alexander Daniel Balzer, Dominik Bräuer, Maike Meyer und Carsten Stark stehen in einem direkten Zusammenhang zu einem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Forschungsprojekt zum Thema Risikokommunikation (RiKo). Dem BMBF sei hiermit für seine Unterstützung gedankt.

Literatur

- Böhret, C., Brenski, C., & Oertel, M. P. (2006). *Personalrotation in der Praxis. Konzepte – Konflikte – Konsequenzen* (Speyerer Forschungsbericht 246). Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Bundesministerium des Innern. (1998). Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung.
- Cleff, T., Luppold, L., Naderer, G., & Volkert, J. (2008). *Tätermotivation in der Wirtschaftskriminalität*. Beiträge der Hochschule Pforzheim Nr. 128.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund. (2002). 10-Punkte Katalog zur Korruptionsprävention bei Auftragsvergaben. Beschluss vom 10. Oktober 2002, Schopfheim.
- Gourmelon, A., Muthers, C., & Stark, C. (2013). Möglichkeiten und Grenzen von Integritätstests bei der Personalauswahl im öffentlichen Sektor – erste Ergebnisse einer Forschungsstudie. In PöS, *Sonderausgabe Forschung für die Praxis – neue Erkenntnisse für ein professionelles Personalmanagement* (S. 139–158).
- Graeff, P. (2011). Korruption und Sozialkapital: eine handlungstheoretische Perspektive auf die negativen Effekte korrupter Akteursbeziehungen. In B. P. Priddat & M. Schmid (Hrsg.), *Korruption als Ordnung zweiter Art* (S. 11–42). Wiesbaden: VS Verlag.
- Holtkamp, L., & Munier, G. (2002). Klüngel, Korruption, Kommune. Ausmaß, Ursachen und Prävention kommunaler Korruption. Berlin: Mansoura University.
- Nagel, V., & Beck, L. (2012). Korruption aus ökonomischer Perspektive. In P. Graeff & J. Grieger (Hrsg.), *Was ist Korruption. Begriffe, Grundlagen und Perspektiven gesellschaftswissenschaftlicher Korruptionsforschung* (S. 31–40). Nomos: Baden-Baden.
- Litzcke, S., Linssen, R., Maffenbeier, S., & Schilling, J. (2012). *Korruption. Risikofaktor Mensch*. Wiesbaden: Springer VS.
- Stark, C. (2009). Strategien der Korruptionsprävention zu Zeiten des Neuen Steuerungsmodells. Bottom-up, statt top-down. In T. Bönders (Hrsg.), *Kompetenz und Verantwortung in der Bundesverwaltung* (S. 325–334) München: Beck.
- Wolf, S. (2012). Politikwissenschaftliche Korruptionsforschung. In: G. Peter & G. Jürgen (Hrsg.), *Was ist Korruption. Begriffe, Grundlagen und Perspektiven gesellschaftswissenschaftlicher Korruptionsforschung* (S. 113–134). Nomos: Baden-Baden.

Inhaltsverzeichnis

Teil I Problemlagen

- 1 Instrumente der Korruptionsprävention** 3
Dominik Bräuer

Teil II Klassische Ansatzpunkte

- 2 Bewährung von Integritätstests in der Praxis – Studienergebnisse aus dem öffentlichen Sektor** 21
Andreas Gourmelon
- 3 Die Schwachstellenanalyse – Prävention auf der Ebene der Ablauforganisation** 37
Carsten Stark und Alexander Daniel Balzer
- 4 Risikoanalyse – Prävention auf der Ebene der Aufbauorganisation** 55
Alexander Daniel Balzer und Carsten Stark
- 5 Stellung des Antikorruptionsbeauftragten in der öffentlichen Verwaltung** 71
Nils Bebber
- 6 Kann Whistleblowing tatsächlich ein effektives Mittel der Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung sein?** 79
Hartmut Schweitzer
- 7 Externe Unterstützung der Korruptionsprävention durch Ombudspersonen** 107
Stefanie Lejeune

Teil III Ganzheitliche Ansätze

- 8 Lebensweltorientierte Korruptionsprävention**..... 127
Maïke Meyer
- 9 Effektive Compliance: Ursachen, Hindernisse und
Lösungsvorschläge**..... 145
Peter Graeff und Antonia Steßl

Herausgeber und Autoren

Alexander Daniel Balzer ist Diplomsoziologe und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Projekt RiKo der Hochschule Hof.

Nils Bebbler M.A./MBA arbeitet für Deloitte GmbH, München im Bereich Compliance.

Dominik Bräuer lehrt an der Verwaltungshochschule des Freistaates Bayern Sozial- und Wirtschaftswissenschaften.

Prof. Dr. Andreas Gourmelon lehrt an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein – Westfalen, Abteilung Gelsenkirchen. Er ist dort für die Fächer Organisation und Personalwirtschaft zuständig, zudem ist er Fachkoordinator für das Vertiefungsfach „Personal, Organisation, Führung“.

Prof. Dr. Peter Graeff lehrt an der Universität Kiel Soziologie und empirische Sozialforschung. Zu seinen Schwerpunkten gehört die Auseinandersetzung mit positivem und negativem Sozialkapital/Devianz/Soziale Netzwerke (Korruption und Vertrauen, Ehrenamt).

Dr. Stefanie Lejeune Staatssekretärin a. D., ist seit 2010 Rechtsanwältin bei HÜLSEN MICHAEL HAUSCHKE SEEWALD Rechtsanwälte, Berlin. Sie ist Ombudsfrau zur Korruptionsprävention mehrerer Behörden und Unternehmen und u. a. spezialisiert auf die Beratung von Behörden sowie Unternehmen in den Bereichen Corporate Governance, Corporate Compliance und Korruptionsprävention. Seit 2006 ist sie Lehrbeauftragte der Humboldt-Universität zu Berlin und fachliche Leiterin mehrerer Seminare des „Behörden Spiegel“ zu den Themen Compliance und Korruptionsprävention.

Maike Meyer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt RiKo der Westfälischen Wilhelms- Universität Münster.

Prof. Dr. Hartmut Schweitzer lehrte an der Universität Bonn Soziologie. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten gehört die Auseinandersetzung mit den kulturellen Bedingungen der Korruption.

Prof. Dr. Carsten Stark lehrt an der Hochschule Hof Personalmanagement und Organisation. In der Forschung beschäftigt er sich Schwerpunktmäßig mit Fragen der organisatorischen Integrität und der Korruption.

Dr. Antonia Steßl ist Soziologin und arbeitet für Deloitte GmbH in München.

Teil I
Problemlagen

Dominik Bräuer

1.1 Einleitung

Aufgrund der nicht einheitlichen Definition von Korruption wird auch der Begriff Korruptionsprävention von den unterschiedlichen Wissenschaftsbereichen verschiedenartig betrachtet und definiert. Im Allgemeinen ist der Ausgangspunkt für alle Bereiche jedoch sehr ähnlich. Es geht immer um Menschen, die in unterschiedlichsten Organisationen beschäftigt sind, somit eine Tätigkeit oder Aufgabe ausüben und durch Kommunikation mit anderen bestimmte Verhaltensweisen auslösen, um materielle oder immaterielle Vorteile für sich oder andere zu erlangen, die im Rahmen der Erfüllung der Tätigkeit bzw. Aufgabe von der Norm abweichen, unzulässig sind oder noch werden und somit Nachteile und/oder Schäden hervorrufen (vgl. Dölling 2007, S. 3; Vahlenkamp und Knauß 1995, S. 20 f.).

Das Wort Prävention, das mit *Zuvorkommen*, *Vorbeugung* oder *Verhütung* übersetzt werden kann, ist demnach proaktiv bedeutend, um etwas nicht erst entstehen zu lassen (vgl. Duden 2015). Korruptionsprävention, die in der Literatur oft auch als Antikorruption bezeichnet wird, ist folglich darauf ausgerichtet, dem Missbrauch einer Machtposition bzw. eines kriminellen Vorganges zuvorzukommen, dem Missbrauch vorzubeugen oder ihn zu verhindern (vgl. Ax et al. 2010, S. 31; Noltensmeier 2009, S. 39). In der Korruptionspräventionsliteratur werden daher Maßnahmen und Instrumente empfohlen, als Hilfen bereitgestellt oder mittels Richtlinie vorgegeben, die der Prävention von

D. Bräuer (✉)
HföD Bayern, Hof, Deutschland
E-Mail: dominik.braeuer@aiv.hfoed.de

Korruption dienlich sind und auch nachhaltig wirken sollen. Besonders Richtlinien, die zusammenfassend verschiedene Maßnahmen zur Korruptionsprävention empfehlen, sind sehr verbreitet. Laut einer Studie der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und PricewaterhouseCoopers aus dem Jahr 2010 verfügen z. B. in Deutschland ca. 80 % der Behörden über eine solche Richtlinie (vgl. PwC 2010, S. 41). Darüber hinaus wird auch in der Wirtschaft der Begriff Compliance immer wieder in einem Zusammenhang verwendet, der über die Korruptionsprävention hinaus auch die Regelkonformität für andere Bereiche der Organisation umfasst, allerdings in dem hier vorliegenden Beitrag, aufgrund der Fokussierung auf Korruptionsprävention, nicht weiter thematisiert werden soll (vgl. BMI 2013, S. 2).

Wie in den Abschn. 1.2, 1.3 und 1.4 noch weiter ausgeführt wird, gibt es in der einschlägigen Literatur viele verschiedene, aber teils auch sehr ähnliche empfohlene Einzelmaßnahmen, die im Folgenden als Instrumente zur Korruptionsprävention bezeichnet werden. In der Einleitung wurde angeführt, dass diese Einzelmaßnahmen sehr häufig in Richtlinien zusammengefasst werden. Die Schwierigkeit besteht allerdings darin, dass unterschiedliche wissenschaftliche Disziplinen einzelne Instrumente herausstellen und einige wiederum unberücksichtigt lassen. Für die Anwendung in der Praxis werden somit ohne differenzierte Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Bereichen oft nutzbare Instrumente außer Acht gelassen und damit Synergieeffekte bei der Kombination verschiedener Instrumente nicht genutzt.

Tab. 1.1 gibt einen Überblick zu den derzeit sowohl in der Privatwirtschaft als auch in der öffentlichen Verwaltung empfohlenen und in Teilen umgesetzten Einzelmaßnahmen zur Korruptionsprävention. Diese Auflistung soll zusammenfassend die Fülle der Instrumente bzw. Maßnahmen aufzeigen.

Wie aus Tab. 1.1 hervorgeht, ist die Summe der Vorschläge groß und erschwert in der Praxis die Auswahl der für den jeweiligen Bereich zu implementierenden, nutzbaren und nachhaltig wirkenden Instrumente und Maßnahmen. Im weiteren Verlauf werden daher die gängigen und damit in der Theorie empfohlenen und in der Praxis genutzten einzelnen Instrumente in *normative*, *strategische* und *operative* Maßnahmen unterteilt.

Diese Einteilung erfolgt bewusst und aus der Notwendigkeit heraus, eine erste zweckmäßige Kategorisierung der vielen Einzelinstrumente zu erarbeiten. Aufgrund der Fokussierung auf die organisatorischen und personalwirtschaftlichen Instrumente der Korruptionsprävention wird im Folgenden eine spezifische Auswahl der zu kategorisierenden Einzelinstrumente getroffen, die allerdings noch keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt.