

Im Fokus

Wirtschaftskriminalität in öffentlichen Unternehmen und Möglichkeiten der Prävention

Ob die Korruption hierzulande tatsächlich zunimmt, wie Tageszeitungen immer wieder berichten, ist nicht sicher. In dem jährlich erscheinenden weltweiten Korruptionswahrnehmungsindex (Corruption Perception Index, CPI) der Organisation Transparency International liegt Deutschland seit Jahren auf dem 16. Platz. Damit schneidet Deutschland besser ab als Belgien und die USA, allerdings schlechter als Großbritannien und die Schweiz und ist weit entfernt von den Spitzenreitern Dänemark, Finnland und Neuseeland mit dem niedrigsten Grad wahrgenommener Korruption. Wenig beruhigend ist, dass die polizeiliche statistische Erfassung von bekannt gewordenen Korruptions- bzw. Wirtschaftsdelikten als wenig verlässlich eingeschätzt wird und exakte Zahlenangaben für eine zuverlässige Aussage zur Korruptionsgefährdung schwer zu erhalten sind. Daher erscheint es sinnvoll, sich mit dem Phänomen Wirtschaftskriminalität und seinen Erscheinungsformen vertraut zu machen und präventive Gegenmaßnahmen einzuleiten.

Unabhängig von der Größe, der Branche oder dem Tätigkeitsfeld eines Unternehmens gibt es inhärente Kriminalitätsrisiken, die jedes Unternehmen betreffen können. Abgestellt auf die konkreten Erscheinungsformen lassen sich Kriminalitätsrisiken wie folgt systematisieren: klassische Vermögensschädigungen, Manipulationen von Finanzinformationen und Jahresabschlüssen sowie vermeintlich im Unternehmensinteresse begangene Delikte (z.B. Bestechung zur Erlangung von Aufträgen oder Kartellrechtsverstöße). Die klassischen Vermögensschädigungen treten recht häufig auf. Allerdings zeichnen sich die beiden anderen Kategorien durch erheblich mehr Öffentlichkeitswirkung aus.

Die vorgenannten Kategorien erlauben eine weitere Unterscheidung der Erscheinungsformen nach Motivation und Hie-

rarchie. Bei den klassischen Vermögensschädigungen steht hauptsächlich die unmittelbare Bereicherungsabsicht im Vordergrund, wohingegen mit der Manipulation von Finanzinformationen meist nur eine mittelbare Bereicherungsabsicht verbunden ist. Vorrangiges Ziel ist die Erreichung von bestimmten betriebswirtschaftlichen Kennzahlen. Die Motivation liegt etwa darin, Banken und Investoren zufriedenzustellen, um eine Kreditgewährung zu sichern. Bei Verstößen gegen wettbewerbsrechtliche Vorschriften oder bei der Bestechung von Entscheidungspersonen liegt der unmittelbare Vorteil nicht beim Mitarbeiter, sondern i.d.R. beim Unternehmen. Motivation ist hierbei häufig das Verständnis, zum Wohle des Unternehmens zu handeln. Man spricht bei den Delikten ohne unmittelbare Bereicherungsabsicht von tätigkeitsbezogenen Motivationen.



Weiterhin sind die Kategorien grundsätzlich hierarchieabhängig. Während Vermögensschäden prinzipiell durch jeden Mitarbeiter verursacht werden können, erfordern Delikte wie die Manipulation von Finanzinformationen bzw. Wettbewerbsverstöße meist eine entsprechende (hohe) Position in der Unternehmenshierarchie. Insofern verwundert es nicht, dass gerade manipulierte bzw. falsche Finanzinformationen oder auch Preisabsprachen meist mit der Geschäftsführungsebene verbunden werden.

Für die Gestaltung präventiver Maßnahmen für Wirtschaftskriminalität in Unternehmen ist eine Betrachtung von Faktoren hilfreich, die für kriminelles Handeln besonders bedeutend sind. Ein solches Modell, das aufgrund seiner Praktikabilität weite Verbreitung gefunden hat, stammt von Donald R. Cressey (1919–1987) aus den 40er-Jahren, das sog. „Fraud Triangle“ (Kriminalitätsdreieck):



Wirtschaftskriminalität tritt nach diesem Modell dann auf, wenn drei Faktoren gleichzeitig erfüllt sind: Es muss eine Gelegenheit zur Tat geben (Augenblick), der Täter muss einen Anreiz für die Tat erkennen (Motivation) und er muss die Tat im Nachgang vor sich selbst rechtfertigen können (Rechtfertigung), d.h. das schlechte Gewissen neutralisieren.

Aus der Sicht eines Unternehmens bedeutet Gelegenheit zur Tat vorrangig das Fehlen oder auch die Ineffektivität von Kontrollen, die zu schädigenden Handlungen genutzt werden können. Der Anreiz zur Tat kann z.B. in wirtschaftlichen Schwierigkeiten der handelnden Person liegen. Dieser Anreiz ist von Unternehmen natürlich kaum zu beeinflussen, jedoch zeigen sich in der Praxis auch viele Fälle, in denen gerade falsche Anreizstrukturen im Unternehmen selbst die Mitarbeiter auf den falschen Weg geführt haben. Beispiele hierfür sind die alleinige Steuerung von Vertriebsmannschaften über Umsatzzahlen oder die Anbindung der variablen Vergütung der Geschäftsführung an kurzfristig beeinflussbare Finanzkennzahlen.

Der Faktor der Rechtfertigung hat ebenfalls eine stark subjektive Komponente, jedoch hat – wie oben argumentiert – der soziale Kontext entscheidenden Einfluss auf die Stufe der Moral, die erreicht wird. Die bestehende Kultur ist damit konstitutiv, um zu beurteilen, was in einem Unter-

nehmen normal ist. Oft gehörte Rechtfertigungen sind: „Die anderen machen das auch“, „Mir steht das zu“ etc.

Präventionsarbeit nach dem Modell von Cressey bedeutet also insbesondere, den Einfluss der drei vorgenannten Faktoren zu reduzieren, wobei der Faktor der Gelegenheit für Unternehmen am leichtesten beeinflussbar ist.

Die Modernisierung des öffentlichen Sektors als Ursache einer neuen Risikosituation

Im öffentlichen Sektor werden zunehmend Instrumente, Prinzipien sowie Rechts- und Organisationsformen aus dem privatwirtschaftlichen Bereich übernommen. Dies hat eine Dezentralisierung mit erweiterter Autonomie der Organisationseinheiten und eine höhere Entscheidungskompetenz auf unteren Hierarchieebenen zur Folge. Verknüpft ist dies häufig mit einer Veränderung der Entscheidungslogik: War die klassische Verwaltung in erster Linie auf die Einhaltung von Regeln ausgerichtet, soll jetzt eine verstärkte Orientierung am Ergebnis erfolgen.

Die Verselbstständigung bzw. Ausgliederung von Verwaltungsteilen bewirkt auch eine Verlagerung des Korruptionsrisikos auf die Institutionen außerhalb der Kernverwaltung.¹ Dabei wird in der Regel die

¹ Maravić, Patrick von: Verwaltungsmodernisierung und dezentrale Korruption, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt 2007.



traditionelle hoheitliche Kontrolle nicht mitverlagert oder durch andere Kontroll- oder Steuerungsmechanismen ersetzt. Den schwächeren Kontrollen stehen also erweiterte Gelegenheiten gegenüber. Hinzu kommt, dass öffentliche Verwaltungsstellen und Unternehmen einer erhöhten Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und somit der Medien unterliegen. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit von Aufdeckungen „von außen“ und von Reputationsschäden.

Korruption und Untreuehandlungen im öffentlichen Sektor

Obwohl die Zahl der Gegenmaßnahmen in Verwaltung und öffentlichen Unternehmen spürbar steigt, scheinen sich die Fälle von wirtschaftskriminellen Handlungen nicht signifikant verringert zu haben. Dies zeigt die stetig steigende Anzahl von Sonderuntersuchungs- und Präventionsberatungsaufträgen für entsprechend spezialisierte Beratungsunternehmen aufgrund von Korruptionsfällen oder Untreuehandlungen im öffentlichen Sektor.

Beispielsweise werden Kosten der privaten Lebensführung hochrangiger Verwaltungsmitarbeiter dem Dienstherrn weiterbelastet, oder Entscheidungsträger im Beschaffungsbereich nehmen Bestechungszahlungen oder geldwerte Vorteile von Lieferanten entgegen. Aber auch die systematische Entwendung von Bargeldeinnahmen, z.B. im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs, die Unterschlagung oder Fehlnutzung von Betriebsinventar oder der Abschluss überhöhter Beschaffungsverträge mit anschließenden „Kick-back-Zahlungen“ kommen immer wieder vor.

Mögliche Gegenmaßnahmen

Eine erste mögliche – und derzeit recht verbreitete – Gegenmaßnahme ist die Entwicklung und Implementierung eines Verhaltenskodex (Code of Conduct). Die Zielrichtung eines derartigen Regelwerks

kann von der Sensibilisierung für gesetzliche Auflagen, der Sicherung und Steigerung der Unternehmensreputation und der Mitarbeiteridentifikation mit dem Unternehmen bis hin zur strategischen Entwicklung einer Corporate Identity reichen. Wichtig dabei ist, dass die Einführung eines Code of Conduct nicht nur als Feigenblatt missverstanden wird, sondern dass sie zugleich von einer intensiven Kommunikation, besser noch von Schulungsmaßnahmen, begleitet wird. Ferner ist sehr wichtig, dass ein solcher Verhaltenskodex von den höchsten Unternehmensstellen propagiert, befürwortet und gelebt wird.

Eine weitere Gegenmaßnahme ist die Einführung eines Hinweisgebersystems (Whistleblower Hotline), in dessen Rahmen Mitarbeiter oder externe Personen unredliches Verhalten von Unternehmensmitarbeitern an zuvor benannte Stellen melden können. Von außerordentlicher Wichtigkeit für die Effektivität eines derartigen Systems ist es, der häufig schwierigen emotionalen Lage eines potenziellen Hinweisgebers adäquat zu begegnen. Unprofessionelles Auftreten (z.B. Nichterreichbarkeit einer telefonischen Hotline oder Nichtverfolgung eines Hinweises) und mangelhafter Vertrauensschutz sollten unbedingt vermieden werden, da dies sonst abschreckend auf jeden Hinweisgeber wirkt.

Neben diesen exemplarischen Einzelmaßnahmen erscheint es sinnvoll, sich in einem stringenten Prozess einen Überblick bzw. einen vertieften Einblick in die Risikoposition der eigenen Organisation zu verschaffen. Geeignete Präventionsmaßnahmen wären dann auf Basis der erlangten Erkenntnisse in weiteren Schritten zu planen, umzusetzen und ggf. kontinuierlich zu evaluieren.

Ein derartiger Prozess kann in drei Schritten erfolgen (siehe Grafik S.19).

Im ersten Schritt, der Risikoanalyse, geht es darum, die allgemeine Risikosituation des eigenen Unternehmens im Hinblick darauf zu erfassen und zu bewerten, in welchen Bereichen das Unternehmen besonders durch wirtschaftskriminelle Handlungen gefährdet sein dürfte. In der Art der Abwicklung des täglichen Geschäfts können etwa Risiken liegen, wenn, wie bei einem Nahverkehrsbetrieb oder einem Schwimmbadbetrieb, große Mengen an Bargeld umgeschlagen werden. Strukturelle Risiken können im Extremfall etwa darin bestehen, dass aufgrund der Marktsituation jede Bestellung zu einer Überlebensfrage für die Lieferanten wird.

Bei der Kontrollumfeldanalyse, dem zweiten Schritt, werden diejenigen Maßnahmen und Einrichtungen untersucht, die das eigene Unternehmen bereits unterhält, um wirtschaftskriminelle Handlungen zu verhindern. Dazu gehört etwa eine systematische Erfassung und Bewertung von Risiken (Fraud Risk Assessment), eine entsprechende Schulung von

Mitarbeitern, Verfahrensvorschriften in außergewöhnlichen Fällen oder Berichtslinien im Fall von Verstößen gegen unternehmensinterne Richtlinien.

Im dritten Schritt, der Prozessanalyse, werden spezifische Unternehmensprozesse, etwa bei der Bestell- oder Zahlungsabwicklung oder bei Vergabeverfahren, daraufhin untersucht, ob sie Schwachstellen mit besonderer Gefährdung für wirtschaftskriminelle Vorfälle aufweisen. Dazu gehört auch, die bereits vorhandenen Prozesskontrollen des Unternehmens auf ihre Wirksamkeit hin zu bewerten.

Ausblick

Mit dem Inkrafttreten des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes (BilMoG) nach dem entsprechenden Beschluss des Gesetzgebers – womit in der zweiten Jahreshälfte 2008 zu rechnen ist – dürften sich die Aufgaben von Aufsichtsräten oder Mitgliedern vergleichbarer Gremien im Hinblick auf die Überwachung der Wirksamkeit des internen Kontrollsystems,



des internen Revisionsystems und des Risikomanagementsystems erweitern. Auch wenn öffentliche Unternehmen nicht unmittelbar davon betroffen sind, so dürfte doch ein Trend dahin gehen, dass Aufsichtsräte sich stärker auch mit der Prävention von Wirtschaftskriminalität befassen werden. Es liegt für die Mitglieder von Aufsichtsgremien nahe, von sich aus die Wirksamkeit von internen Kontrollsystemen mit Hinblick auf das Risiko wirtschaftskrimineller Handlungen noch stärker als bisher zu hinterfragen. ■

Risikoanalyse	Kontrollumfeldanalyse*	Prozessanalyse
<p>Mögliche Fokuspunkte</p> <ul style="list-style-type: none"> – Geschäftsrisiken (z. B. in geldnahen Bereichen) – Strukturrisiken (z. B. aus einer bestimmten Wettbewerbssituation heraus) – Personalrisiken (z. B. im Einstellungsprozess) – Ggf. unternehmenskulturelle Risiken (z. B. autokratischer Führungsstil) 	<p>Mögliche Fokuspunkte</p> <ul style="list-style-type: none"> – Fraud Risk Assessment** – Schulung von Mitarbeitern – Notfallmanagement – Struktur des Berichtswesens über Verstöße – Einstellungen und Beförderungen – Whistleblowing (Hinweisgebertelefon) – Anreiz- und Sanktionssysteme – Ethikmanagement 	<p>Mögliche Fokuspunkte</p> <ul style="list-style-type: none"> – Identifizierung prozessspezifischer Risiken im Unternehmen – Identifikation und Evaluierung von Prozesskontrollen
<p>Ziel</p> <p>Erfassung und Bewertung der Risikosituation im Unternehmen</p>	<p>Ziel</p> <p>Indikation von Kontrollumfeldschwächen und Risikobereichen im Unternehmen</p>	<p>Ziel</p> <p>Schwachstellenanalyse im Hinblick auf wirtschaftskriminelle Handlungen und Sensibilisierung der Prozessverantwortlichen</p>
<p>* Gesamtheit aller nicht prozessinhärenten Kontrollen sowie Richtlinien, Trainings etc. ** Systematische Sammlung und Bewertung von Risiken, durch die es zu wirtschaftskriminellen Handlungen kommt.</p>		

Quelle: KPMG