



Rahmenrichtlinie zur Förderung von Transparenz und Vermeidung von Korruption

Verpflichtung und Auftrag

Diese Rahmenrichtlinie zur Förderung von Transparenz und Vermeidung von Korruption formuliert eine Selbstverpflichtung der unterzeichnenden Werke. Dazu werden Mindeststandards und Vorschläge für weitergehende Maßnahmen aufgeführt, die durch Hinweise zur Umsetzung konkretisiert werden.

Die Rahmenrichtlinie ist den Partnern, Mitgliedskirchen und Mittelempfängern sowie der Öffentlichkeit in geeigneter Weise zu kommunizieren. Auf ein gemeinsames Verständnis und gegenseitiges Einvernehmen mit den Partnern ist hinzuwirken.

Auf der Grundlage dieser Rahmenrichtlinie verpflichten sich die Werke, eigene Verhaltenskodizes zu erarbeiten bzw. vorhandene entsprechend zu überarbeiten. Diese richten sich an haupt- und ehrenamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Vertreterinnen und Vertreter in Gremien sowie Personen in Leitungsverantwortungsmaßnahmen. Dabei kommt eine besondere Vorbildfunktion zu.

Präambel

„Dient einander, ein jeder mit der Gabe, die er empfangen hat, als die guten Haushalter der mancherlei Gnade Gottes.“ (1 Petr 4, 10)

Gott selbst teilt sich uns mit in Jesus Christus. Mit der Sendung seines Heiligen Geistes schenkt er uns Anteil an seiner Gemeinschaft. Hineingenommen in Gottes Mission sind wir zur Fülle des Lebens eingeladen, die sich verwirklicht, wenn wir miteinander teilen, was wir sind und was wir haben. Darin sind wir sowohl Gebende als auch Empfangende. Gaben und Aufgaben sind für uns

- der Respekt vor der Würde aller Menschen,
- das Engagement, das nicht auf den eigenen Vorteil zielt, sondern in gegenseitigem Vertrauen begrenzte Mittel und Ressourcen bestimmungsgerecht einsetzt,
- der Mut zu Veränderung und Umkehr und
- die Hoffnung, die trotz Rückschlägen nicht aufgibt.

„Wer im Geringsten treu ist, der ist auch im Großen treu; und wer im Geringsten ungerecht ist, der ist auch im Großen ungerecht. Wenn ihr mit dem fremden Gut nicht treu seid, wer wird euch geben, was euer ist?“ (Lk 16, 10. 12)



Gemeinsam sind wir Partner in Gottes Mission und übernehmen gemeinsam, aber auch individuell Verantwortung für Gelingen oder Scheitern unserer Zusammenarbeit. Die uns anvertrauten Güter, gesammelte Erfahrungen und Fertigkeiten sowie unsere Hoffnung sind nicht nur zu unserem eigenen Nutzen bestimmt. Deshalb verpflichten wir uns zu Transparenz und Partizipation und zum gemeinsamen Kampf gegen jede Form von Veruntreuung, Zweckentfremdung und Korruption. In guter Haushalterschaft und gegenseitiger Rechenschaftspflicht wissen wir, dass „alles bloß und aufgedeckt“ ist „vor den Augen Gottes, dem wir Rechenschaft geben müssen.“ (Hebr 4,13)

„Du sollst dich nicht durch Geschenke bestechen lassen; denn Geschenke machen die Sehenden blind und verdrehen die Sache derer, die im Recht sind.“ (Ex 23,8)

Bestechlichkeit wird in der biblischen Überlieferung von Anbeginn durch Rechtssatzung gebrandmarkt. Gott stellt sich als der Unbestechliche vor, „der die Person nicht ansieht und kein Geschenk nimmt und schafft Recht den Waisen und Witwen und hat die Fremdlinge lieb, dass er ihnen Speise und Kleider gibt.“ (Dtn 10,17) Das eigene Ansehen und den eigenen Vorteil auf Kosten Dritter zu suchen, ist deshalb nicht in Einklang mit den biblischen Prinzipien zu bringen, denen wir uns verpflichtet fühlen.

Im Bewusstsein dieser Verpflichtung fördert die Kirche Jesu Christi in ihrer ökumenischen Gemeinschaft Transparenz, gegenseitige Rechenschaftspflicht und treuhänderische Integrität nach bestem Wissen und Gewissen. Korruption ist nicht nur individuelles moralisches Versagen. Sie verletzt die Würde des Menschen und behindert die gesellschaftliche Entwicklung. Korruption zerstört Leben, unterdrückt die Rechte der Unterprivilegierten, behindert ökonomische Entwicklung durch Umgehung des Gebots der Fairness, untergräbt Treu und Glauben, zerstört Transparenz und Berechenbarkeit und stärkt Gewaltpotenziale. Korruption ist in dieser Welt keine Randerscheinung. Sie hat vielfältige Ursachen, z. B. die Gier nach Geld und Macht, aber auch die Furcht vor dem Verlust von Ansehen und ausreichender Lebensgrundlage. Angesichts dessen kann das eigene Gewissen abstumpfen und für zulässig halten, was die Glaubwürdigkeit als Christ untergräbt. Im Vertrauen auf die freie Gnade Gottes verurteilt die Kirche zwar nicht die Person wegen ihrer Tat, hat aber den Auftrag, korruptes Verhalten in ihren eigenen Reihen aufzudecken und zu korrigieren. Darum sind klare Regelungen und Handlungsanweisungen als Richtschnur für das individuelle Handeln wie auch das von Kirchen und Werken unerlässlich.

„In der Welt werdet ihr hart bedrängt. Doch ihr braucht euch nicht zu fürchten. Ich habe die Welt besiegt.“ (Joh 16, 33 b)

Der Einsatz für Transparenz und gegen Korruption verlangt großen Mut. Vertraute Beziehungen aufs Spiel zu setzen oder gar zu beenden, kann beängstigend sein und zu taktischem Verhalten verleiten.

Ein solcher Einsatz stärkt jedoch die Kirche und ihre Mitglieder in ihrem prophetischen Auftrag. In der christlichen Gemeinschaft bedeutet Frieden im Sinne von Shalom auch, keine Furcht haben zu müssen, persönliches Fehlverhalten zu benennen, weil die Gemeinschaft von Schwestern und Brüdern in Christus fortbesteht. Christliche Werke und Partner sollen in diesem Sinne vorbildlich handeln.



Deshalb verpflichten sich die Werke in der Gemeinschaft/unter dem Dach des EMW im Blick auf die Verwendung anvertrauter und eigener Mittel zu folgenden Grundsätzen und Verhaltensweisen und streben eine gemeinsame Verständigung mit den Partnern hierüber an.

Transparenz als zentrales Mittel zur Vermeidung von Korruption

Das gesamte Handeln, insbesondere aber die Verwendung von Mitteln, geschieht in Transparenz gegenüber Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Gremien, Trägern, Mitgliedskirchen und Partnern sowie Mittelempfängern, Spenderinnen und Spendern, kirchlicher und nichtkirchlicher Öffentlichkeit.

Unter Transparenz verstehen wir einen Zustand umfassender Information und Rechenschaft. Sie ist angewiesen auf offene Kommunikation zwischen den Akteuren – auch und gerade in kritischen Situationen. In finanziellen Angelegenheiten bedeutet sie Klarheit und Wahrhaftigkeit im Umgang mit anvertrauten und eigenen Mitteln, im organisatorischen Bereich den redlichen Umgang mit festgelegten Strukturen und die Einhaltung geltender Satzungs- und Verfahrensregelungen. Dies betrifft insbesondere die Verfahren zu Mittelbeantragung und -vergabe und das Berichtswesen sowie die Öffentlichkeitsarbeit. Zweckbindungen von Mitteln sind einzuhalten. Interessenkonflikte sollen vermieden werden; gegebenenfalls sind sie in offener Kommunikation zu klären. Dies geschieht insbesondere durch bewusste Trennung von Zuständigkeiten, durch geeignete Kontrollmechanismen und durch Partizipation im Sinne der angemessenen Einbeziehung von zuständigen Organen, Akteuren und Interessengruppen.

Korruption ist auf allen Ebenen des Handelns zu vermeiden. Wir verstehen unter Korruption jede Vorteilsnahme für sich oder Dritte durch Missbrauch öffentlicher oder privater Macht und anvertrauter Mittel. Sie führt in der Regel zu einer Schädigung der Gemeinschaft, der jeweiligen Zielgruppe einer beabsichtigten Maßnahme sowie der Reputation aller Beteiligten und missachtet den Willen von Mittelgebern und -empfängern. Einem begründeten Korruptionsverdacht ist in einem geordneten Verfahren nachzugehen und auf Aufklärung hinzuwirken. Nachgewiesene Korruption ist unter Berücksichtigung der jeweiligen kirchlichen und staatlichen Rechtssysteme zu ahnden und darf nicht folgenlos bleiben.

Vorbeugende Maßnahmen

Als Mindeststandards sollten allgemein gelten:

- Finanztransfers und Projektabwicklung sowie Personalaustausch erfolgen im Rahmen von schriftlichen Vereinbarungen mit Partnern und Mitgliedskirchen unter Berücksichtigung der in dieser Richtlinie genannten Standards.
- Entscheidungs- und Ausführungskompetenzen im Rahmen finanziell relevanter Maßnahmen sind personell voneinander zu trennen (z. B. Planung und Bedarfsbeschreibung/Ausschreibung, Vergabeentscheidung sowie Auszahlung von Mitteln und deren Buchung).
- Verwaltungskapazitäten werden auf ihre Eignung und Angemessenheit geprüft und durch kontinuierliche Fort- und Weiterbildung sowie geeignete personelle Maßnahmen gestärkt (capacity building).
- Haupt- und ehrenamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden auf vorhandene Verhaltenskodizes verpflichtet. Dies ist zu dokumentieren.



- Die Annahme von Geschenken oder sonstigen Zuwendungen oberhalb von Geringfügigkeitsgrenzen bzw. außerhalb der Grenzen des kulturell Üblichen ist zu untersagen.
- Strafrechtlich relevante Handlungen sind den zuständigen Strafverfolgungsbehörden anzuzeigen.

Besonders im Finanzbereich ist zu beachten:

- Bei Zahlungsvorgängen gilt das Vieraugenprinzip. Begründete Abweichungen hiervon sind von den zuständigen Personen oder Aufsichtsgremien zu genehmigen, zu kommunizieren und zu dokumentieren.
- Rechnungslegung hat nach allgemein gültigen nationalen bzw. internationalen Standards zu erfolgen (z. B. aus Kirchengesetzen und kirchlichen Prüfungsordnungen, staatliche Regelungen und zwischenstaatlichen Übereinkommen zur Mittelverwendung und Rechenschaftslegung). Eine regelmäßige externe Finanzprüfung, z. B. durch beauftragte Wirtschaftsprüfer und/oder Rechnungsprüfer, sollte in jedem Fall stattfinden.
- Interne Kontrollmechanismen, z. B. unangekündigte Kassenprüfungen, sind zu etablieren.
- Vorgänge, die sich auf einen Austausch in Geld oder sonstigen Leistungen beziehen, sind schriftlich zu dokumentieren (z. B. Kauf- und Werkverträge, Projektabwicklungen einschließlich Abrechnung, Dienst- und Arbeitsverträge).

Als weitergehende Maßnahmen kommen in Betracht:

- Korruptionsgefährdete Bereiche sollten mittels Risikoanalyse identifiziert werden. Etwaige Regelungen sollen Art und Grad des Risikos angemessen Rechnung tragen. In besonders durch Korruption gefährdeten und nach einer Risikoanalyse entsprechend identifizierten Bereichen kann sich eine personelle Rotation in bestimmten festzulegenden Zeitabständen empfehlen.
- Für Finanzverantwortliche der Werke, Mitgliedskirchen und Partner sollen gemeinsame Richtlinien entwickelt und regelmäßige Schulungen sowie ein entsprechender Austausch in Workshops o. ä. durchgeführt werden.
- Regelungen zur Vermeidung von Amtsmissbrauch, „Vetternwirtschaft“, „Ämterkauf“ sollten getroffen werden (z. B. bei Vergabe von Aufträgen und Stipendien, bei der Besetzung von Stellen, zur Begrenzung von Amtszeiten, Befangenheitsvorschriften).

Maßnahmen zur Aufklärung von Korruptionsfällen

- Informationen über korruptionsverdächtige Sachverhalte können im Rahmen von o. g. Kontroll- oder Prüfungsverfahren, aber auch unabhängig davon gewonnen werden. Personen, die solche Informationen erlangen, sind ungeachtet ihrer Zuständigkeit darauf zu verpflichten, diese an eine zuständige Person weiterzuleiten (z. B. Vorgesetzte, Ombudspersonen). Diese hat sich selbst um Aufklärung zu bemühen und/oder weitere vorgesetzte Personen oder Gremien einzuschalten. Angemessene Strukturen und Verfahrensregelungen sind zu schaffen.
- Zum Schutz von Hinweisgebern („whistle blower“) kann eine neutrale Person (Ombudsperson) benannt werden. Diese oder ein entsprechendes neutrales Gremium kann auch grundsätzlich zur Aufklärung von Korruptionsfällen zuständig sein. Hinweisgeber können sich an diese wenden, z. B. wenn aus ihrer Sicht die Gefahr besteht, aufgrund der Erfüllung der Informationspflicht persönliche Nachteile zu erleiden (z. B. Amtsenthebung, Entlassung/Kündigung, Versetzung, aber auch Mobbing).
- Ein geordnetes Verfahren soll eine objektive Aufklärung ermöglichen und den individuellen Schutz von Hinweisgebern sicherstellen. Ombudspersonen oder -gremien müssen klar identifizierbar und für jedermann jederzeit ansprechbar



sein. Eine Besetzung sollte nicht aus den Reihen hauptamtlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfolgen. Es bieten sich hierfür Personen aus den ehrenamtlichen Aufsichtsgremien oder externe Dritte an. Ombudspersonen oder -gremien bedienen sich bei der Aufklärung der Ressourcen des Werks, der Mitgliedskirche oder des Partners, sollen die Tatsachenermittlung befördern und sind allein dem obersten Aufsichtsgremium verantwortlich. Sie müssen ungehinderten Zugang zu allen relevanten Daten haben.

- Vor allem in größeren Werken ist die Einrichtung einer Task Force zur Aufklärung empfehlenswert. Sie soll darüber hinaus den Entscheidungspersonen oder -gremien Handlungsvorschläge unterbreiten und sich ungehindert aus allen relevanten Quellen unterrichten können. Befangene Personen sind vom Verfahren auszuschließen. Die Aufklärung von Korruptionsvorwürfen erfolgt häufig unter Zeitdruck. Deshalb sind zügige Ermittlungsschritte erforderlich. Es bedarf konkreter Festlegungen, welche Person oder welches Gremium die Ermittlungen abschließen, Sanktionen festlegen und gegebenenfalls die Öffentlichkeit informieren darf.

Sanktionen

Bei erwiesener Korruption oder dem vorsätzlichen Missbrauch von whistle blowing ist angemessen zu reagieren. Es ist dabei nach Sanktionen gegenüber Personen und Institutionen im Rahmen der jeweiligen Verantwortung und Zuständigkeit zu unterscheiden.

Als Sanktionen gegenüber Personen kommen in Betracht:

- arbeits- und dienstrechtliche Sanktionen (z. B. Abmahnung, ordentliche Kündigung, außerordentliche Kündigung, Disziplinarverfahren mit unterschiedlichen Folgen für das Beamtenverhältnis etc.),
- Amtsenthebung bei ehrenamtlichen oder sonst gewählten oder berufenen Personen,
- Rückzahlung von Mitteln aus eigener Tasche, z. B. durch Pfändung von Einkünften,
- zwingende Anzeige gegenüber den Strafverfolgungsbehörden bei strafrechtlich relevantem Verhalten.

Als Maßnahmen gegenüber Institutionen kommen in Betracht:

- Kürzung oder Einbehaltung von Mitteln oder Zuweisungen bis zur Klärung eines Verdachts,
- Umschichtung von Mitteln oder Zuweisungen zur Behebung des Schadens (z. B. zwischen Block Grants und Projektmitteln),
- Vereinbarung von „Penalties“, die für Verstöße gezahlt oder von Zahlungen abgezogen und anderen satzungsgemäßen Zwecken zugeführt werden können,
- im äußersten Fall Beendigung der Partnerschaft.

Sanktionen unterliegen dem Gebot der Verhältnismäßigkeit und sind in ihrer Schärfe abzustufen (z. B. bei mangelndem Kooperationswillen in der Herstellung von Transparenz, Behinderung in der Aufklärung oder in einem erwiesenen Korruptionsfall).



Öffentlichkeitsarbeit

Öffentlichkeitsarbeit spielt in der Förderung von Transparenz und Vermeidung von Korruption eine wichtige Rolle. Folgende Aspekte sind zu beachten bzw. umzusetzen:

- transparente Rechenschaftslegung (z. B. auf Website, im Jahresbericht),
- ausdrücklicher Hinweis auf eigenen Verhaltenskodex,
- Unterwerfung unter allgemeine Prinzipien oder Siegel und entsprechende Kommunikation (z. B. Initiative transparente Zivilgesellschaft oder Spendensiegel),
- angemessene Veröffentlichung von Korruptionsfällen,
- klare Verfahrensregelungen zum Umgang mit Korruptionsfällen und -vorwürfen in der Öffentlichkeit einschließlich eindeutiger Sprachregelungen und entsprechender Verantwortlichkeiten (ggf. abgestimmt auf unterschiedliche Zielgruppen wie z. B. Spenderinnen und Spender, Partnerschaftskreise, Medien),
- Beachtung von Persönlichkeits- und Datenschutzrechten bei der Erfüllung von Informationsansprüchen und -pflichten.

Hamburg, Mai 2012