Korruption und Untreue im öffentlichen Dienst

Erkennen – Bekämpfen – Vorbeugen.

Bearbeitet von
Helmut Fiebig, Heinrich Junker

erweitert, überarbeitet 2004. Taschenbuch. 285 S. Paperback
ISBN 978 3 503 07866 0
Format (B x L): 15,8 x 23,5 cm
Gewicht: 447 g

Recht > Arbeitsrecht > Tarifvertrag, Arbeitskampf, Schlichtung

schnell und portofrei erhältlich bei

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Korruption und Untreue im öffentlichen Dienst

Erkennen – Bekämpfen – Vorbeugen

Von
Helmut Fiebig

Leiter des Rechnungsprüfungsamtes Meerbusch

und
Heinrich Junker

Oberstaatsanwalt
bei der Staatsanwaltschaft Potsdam

2., überarbeitete und erweiterte Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.ddb.de abrufbar

1. Auflage 2000
2. Auflage 2004

ISBN 3 503 07866 5

Alle Rechte vorbehalten
© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Berlin 2004
www.ESV.info

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen der Deutschen Bibliothek und der Gesellschaft für das Buch bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den strengen Bestimmungen der US Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992 als auch der ISO Norm 9706.

Satz: multitext, Berlin
Druck: Bitter, Recklinghausen

Vorwort zur 2. Auflage

Seit dem Erscheinen der 1. Auflage hat sich in Deutschland einiges getan: Korruptionssachverhalte sind zwar immer noch unangenehm, aber bereits aus der Tabuzone herausgekommen. Dabei werden auch Spitzenbeamte oder -politiker immer kritischer unter die Lupe genommen. Diese an und für sich positive Entwicklung wirft aber ein entsprechendes Licht auf unsere Gesellschaft, was sich im internationalen Korruptionsindex wiederspiegelt: Deutschland ist auf dem Weg zur „Bananenrepublik". Dieser Entwicklung entgegenlaufend ist die Einstellung der Bevölkerung zur Korruption: Sie wird nicht mehr als Kavaliersdelikt angesehen.

Oft wurde die Frage gestellt, was ein Rechnungsprüfungsamt gegen Korruption machen kann. Hierzu kann es nur eine zweigeteilte Antwort geben: Gegen den vorsätzlich kriminell agierenden Mitarbeiter kann präventiv nichts gemacht werden. Anders sieht es bei demjenigen aus, der per Zufall in eine korrumptive Situation gerät und sich versucht sieht, entweder zuzugreifen (und damit auch kriminell zu werden) oder auf dem rechten Pfad der Tugend zu bleiben. Dieser Mitarbeiter muss das Risiko, entdeckt zu werden, so hoch einschätzen, dass er – vielleicht aus lauter Angst – ehrlich bleibt. Ein Instrument, dieses Risiko zu erhöhen, ist für ein RPA die Anwendung des Benford'schen Gesetzes. Welche Möglichkeiten die Mathematik bietet, wird im Kapitel IV Nr. 8 erläutert.

Nach wie vor ist das Anfüttern der erste Schritt, um sich einen Mitarbeiter in Zukunft gewogen zu halten. „Wehret den Anfängen" muss die Devise der Vorgesetzten lauten – allein schon aus Selbsterhaltungstrieb. Es gibt nämlich eine ziemlich unbekannte Vorschrift speziell für Vorgesetzte: § 357 Abs. 2 StGB. Nach dieser Vorschrift wird der nicht kontrollierende Vorgesetzte genauso bestraft wie sein korrupter Mitarbeiter. Es liegt als im persönlichen Interesse eines jeden Vorgesetzten, nicht über korrumptive Situationen hinwegzusehen oder sich auch über den geschenkten Bildband zu freuen, sondern sich für die zugedachte Aufmerksamkeit zu bedanken – und die Annahme abzulehnen bzw. die vorgesetzte Dienststelle zu unterrichten und um Genehmigung der Annahme des Geschenkes zu ersuchen.

Auch wenn es einige schon immer vermutet hatten: Ratsmitglieder sind Amtsträger – jedenfalls nach einem Beschluss des Landgerichts Köln. Und tatsächlich sind einige Ratsmitglieder entrüstet: „Dürfen wir denn jetzt keine Präsente mehr annehmen?" Doch, natürlich, aber bitte so, dass die Strafverfolgungsbehörden es nicht merken. Ansonsten wird ermittelt. Und auch hier gilt: Wer seine Korruptionsresistenz nicht vorlebt und sie selbst als selbstverständlich ansieht, läuft in Ge-

fahr, dass Polizisten seine Wohnung aufräumen. Umgangssprachlich nennt man das Hausdurchsuchung.

Angesichts der in den letzten Jahren verstärkt zu beobachten Geldnot der Gemeinden bemühen diese sich verstärkt um freiwillige Finanzierungen durch Dritte. Sponsoring heißt das Zauberwort. Diese Finanzierungsquelle kann durchaus sinnvoll und zulässig, aber auch mit hohen Risiken behaftet sein. In einem neuen Abschnitt wird erläutert, wie sich eine Verwaltung auf sicherem Terrain bewegen kann.

Meerbusch und Potsdam, im Juli 2004 Die Verfasser

Vorwort zur 1. Auflage

Tabuthemen sind seit einiger Zeit Themen. Das zeigt die folgende willkürliche Auflistung einiger Schlagzeilen:

- Die Korruption in Bauämtern zersetzt den freien Wettbewerb
- Zeuge: Bestechung üblich bei Immobilien der Treuhand
- Staatsanwälte ermitteln gegen Ärzte – Hamburger Professor räumt Annahme von Spenden ein
- In deutschen Verwaltungen wuchert die Korruption – Schaden jährlich 10 Milliarden
- Schmiergeld für den Urlaub auf Kuba mit Frau und Sohn
- Schmiergeld als Provision getarnt
- Nach 51 Verhandlungstagen im Siemens-Schmiergeld-Prozess: Haftstrafen für Manager
- Ex-Unternehmer im Sitzungssaal verhaftet
- Schlamperei am Bau löste den Kaufhaus-Einsturz aus
- Schmiergelder auch bei Ford und VW gezahlt?
- Die Korruption ist flächendeckend anzutreffen
- Stadt entstand Schaden von rund 245 000 Mark
- Schmiergeld bleibt steuerlich absetzbar

Natürlich wird von den Betroffenen das Thema Korruption nicht gerne angesprochen, weil es eben „tabu" ist; nicht Betroffene mögen sich oftmals nicht dazu äußern, weil „man nicht darüber spricht". Daneben existieren Themenbereiche, die zwar nicht tabu, aber sehr unangenehm sein können. Dazu gehört sicherlich auch das Thema der Unterschlagung, Untreue und Korruption in allen Bereichen der Verwaltung. Viele negieren die Aktualität dieser Thematik, weil man nicht möchte, dass in der eigenen Verwaltung ein Fall von Korruption oder Untreue auftritt.

Die Verhaltensweise grenzt an „Vogel-Strauß-Politik". Kriminelle Handlungen werden nicht dadurch verhindert, indem Verantwortungsträger die Augen vor der Gefahr verschließen, sondern nur dadurch, dass offen die Gefahr angesprochen und überlegt wird, wie man ihr begegnen und dolose Handlungen nicht erst im Keim ersticken, sondern bereits die Blüte, die den Samen produziert, vernichten kann. Ist der Samen nämlich erst einmal ausgesät, ist die Bekämpfung erschwert.

Verantwortliche sollten bei Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung nicht davon ausgehen, dass ihre Mitarbeiter vom 1. Tag ihres Beschäftigungsverhältnisses an mit festem kriminellen Vorsatz arbeiten. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der typische Täter per Zufall kriminell wird – sei es, dass er von interessierten

Kreisen zunächst nur „angefüttert" wird, sei es, dass er als Folge von Geldproblemen sich illegaler Methoden bedient.

Die Ursachen und Erscheinungen von Korruption, Untreue, Unterschlagung und anderer Delikte sind vielschichtig. Vor allen Dingen sind sie nicht neu, auch wenn das Thema Korruption in der letzten Zeit stärker ins Bewusstsein rückt. So hat bereits 1968 Walter Henkels, der in den 50er Jahren als Bonner „Hofchronist" bezeichnet wurde, sich über die Lobbyisten ausgelassen. Korrumpierend, so schreibt Walter Henkels, werde es da, wo Abgeordneten von großen Privatfirmen ein festes Monatssalär angeboten werde, und zwar, um sie über die Bonner Ereignisse, vor allem wirtschaftlicher, finanz- und steuerpolitischer Art, auf dem Laufenden zu halten. Ob korrumpierend oder nicht – auf jeden Fall wäre so etwas auch heute noch völlig legal.

Das Gewähren von Zuwendungen durch interessierte Dritte an Abgeordnete in Deutschland ist bislang nicht strafbar – wenn man einmal von dem seltenen Fall des Stimmenkaufs absieht. Strafbar kann dagegen das Einräumen von Vergünstigungen, das Überreichen von Geld, das Finanzieren von Urlaubsreisen und sonstige Gefälligkeiten sein, wenn die Empfänger Amtsträger sind.

Mit diesem Buch soll der Versuch unternommen werden, Ansätze für kriminelle Handlungen aufzuzeigen, darzustellen, wie diese im Anfangsstadium erkannt werden können und welche Indizien Verantwortungsträger veranlassen müssen, einzuschreiten. Ob die Staatsanwaltschaft eingeschaltet werden muss, mag dem Einzelfall überlassen bleiben. Auf jeden Fall sollten Staatsanwaltschaft, Hauptverwaltungsbeamte und kommunale und staatliche Kontrollinstanzen auch ohne konkretem Anlass Kontakte suchen und sich soweit absprechen, dass mit aller Kraft die Möglichkeiten zu kriminellem Tun erschwert werden. Es wird nicht möglich sein, jegliche Form der Korruption, Untreue oder Unterschlagung zu verhindern. Allerdings muss ein Verhinderungskatalog so aufgebaut sein, dass dem potenziellen Täter das Risiko, überführt zu werden, als zu hoch erscheint und er insoweit von seinen Absichten ablässt.

Auch wenn das Thema „Korruption" bei der beginnenden Diskussion einen zentralen Stellenwert besitzt, ist Korruption nur ein Schlagwort und erfasst strafrechtlich nur einen Teil von vielen kriminellen Handlungen, die zum Schaden des Staates erfolgen. Für die Leser in den Verwaltungen wird daher ein Überblick über die Straftatbestände gegeben, damit im Falle einer Unredlichkeit eine genaue Zuordnung des Strafrechtstatbestandes erfolgen kann. Daneben wendet sich das Buch auch an Strafverfolgungsbehörden, die in der Regel nicht den Einblick in die Abläufe einer Kommunalverwaltung und kaum umfassende Kenntnisse des Kommunalen Haushaltsrechts besitzen. Soweit es in den Kontext passt, werden daher auch haushaltsrechtliche Fragen erörtert.

Meerbusch und Potsdam, im Februar 2000 Die Verfasser

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
Vorwort zur 2. Auflage	5	
Vorwort zur 1. Auflage	7	
Inhaltsverzeichnis	9	
Abkürzungsverzeichnis	13	

KAPITEL I
Strafrechtliche Tatbestände

1. Korruption, Untreue und Betrug in der öffentlichen Verwaltung – Handlungen ohne Opfer?	15	1 – 2
2. Die alte Rechtslage bei Korruptionsdelikten – eine unbefriedigende Situation	17	3 – 18
2.1 Allgemein	17	3 – 6
2.2 „Privatisierung" der Korruption	20	7 – 8
2.3 Submissionsabsprachen – ein undurchsichtiges Terrain	22	9 – 10
2.4 Die Korruptionstatbestände im Einzelnen	25	11 – 18
3. Die neue Rechtslage	30	19 – 30
3.1 Die wichtigsten Änderungen bei den eigentlichen Bestechungsdelikten (§ 331–336 StGB)	31	19
3.1.1 Strafrahmenänderungen	31	20
3.1.2 Erweiterter Anwendungsbereich	32	21
3.1.3 Teilweise Änderung des Begriffs „Diensthandlung" in „Dienstausübung"	32	22 – 23
3.1.4 Erweiterung des Begriffs „Amtsträger"	34	24
3.1.5 Ratsmitglieder sind auch Amtsträger	35	24a
3.1.6 § 299 StGB- eine neue Regelung für die Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr	36	25
3.1.7 Besonders schwerer Fall der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§ 300 StGB)	37	26
3.1.8 Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen (§ 298 StGB)	37	27
3.1.9 Vermögensstrafe und erweiterter Verfall	38	28
3.1.10 Ermöglichung des Lauschangriffes	38	29
3.1.11 Weiterhin bestehende Defizite	40	30
3.2 Änderung des Beamtenrechtes und des Disziplinarrechtes	42	31
3.3 Änderung der Nebentätigkeitsvorschriften	43	32

	Seite	Randziffer
4. Bekämpfung der internationalen Korruption	43	33
5. Untreue – ein komplexer Tatbestand – auch möglich ohne persönliche Vorteile –	45	34
6. Untreue oder Unterschlagung – eine Frage des Einzelfalls	46	35
7. Verleitung von Untergebenen zu Straftaten – §§ 357, 358 StGB, fehlende Kontrolle	47	36 – 36a

KAPITEL II
Objekte von Korruption, Untreue und Betrug

1. Tatort: Öffentliche Auftragsvergabe – öffentliches Haushaltswesen	49	37
1.1 Allgemeines	49	38 – 42
1.2 Sponsoring: Zulässig oder Teil der Korruption?	53	42a
1.3 Im Einzelnen: Auftragsvergabe und Haushaltswesen – ein Nistplatz von Unregelmäßigkeiten bis hin zur Strafbarkeit	54	43
1.3.1 Das Vergabewesen	54	43 – 66
1.3.1.1 Formulierung des Ausschreibungstextes	57	46
1.3.1.2 Alternativ- und Eventualpositionen	58	47 – 52
1.3.1.3 Prüfung des Vergabevorschlages	66	53 – 61
1.3.1.4 Prüfung der Schlussrechnung	72	62 – 63
1.3.1.5 Architekten- und Ingenieurverträge, Beraterverträge	74	63a
1.3.1.6 Missachtung fremder Geschäftsgeheimnisse	76	64
1.3.1.7 Sonstige Manipulationsmöglichkeiten	76	65 – 66
1.3.2 Das Haushaltswesen	78	67 – 80
1.3.2.1 Unwirtschaftliche Haushaltung	78	67
1.3.2.2 Schwarze Kassen und ähnliche „Hilfsmittel“	79	68 – 78
1.3.2.3 Untreue durch unterlassene Rückforderung zu viel gezahlter Beträge	92	79
1.3.2.4 Flexibilisierung des Haushaltsrechts	95	80
2. Tatort: Leistungsverwaltung	96	81
3. Tatort: Bauleitplanung und Baugenehmigungen	97	82
4. Tatort: Stadtkasse, Zahlstellen und Vorschusskassen	100	83
5. Tatort: Finanzverwaltung	101	84 – 86
6. Tatort: Subventionsverwaltung	105	87 – 89

KAPITEL III
Entstehung und Vorgehensweise bei Korruption und Untreue

1. Ursachen für dolose Handlungen – Täterpsychologie	109	90
1.1 Keine Kontrollmechanismen	109	90

	Seite	Randziffer
1.2 Korruptionsgefährdete Mitarbeiter	110	91
1.2.1 Geldbedarf	112	92 – 93
1.2.2 Gesellschaftliche Anerkennung und Eitelkeit	113	94
1.2.3 Reaktion auf Fehler der Führung	114	95
1.2.4 „Spieltrieb“	114	96
1.2.5 Frustration als Motiv	116	97
1.2.6 Nervenkitzel als Motiv	116	98
1.2.7 Angst vor Sanktionen bei kleinen Verfehlungen	116	99
2. Tatmodalitäten	117	100
2.1 Politische Erwartungshaltungen	117	100 –102
2.2 „Anfüttern“ von Mitarbeitern – der fließende Übergang vom straffreien Tun zur Straftat	119	103 –107
2.3 Sonstiger Druck und Aufbau von Abhängigkeiten	124	108 –109
2.4 Veranlassung durch den Beamten	125	110 –111
3. Indikatoren für Korruption	127	112 –118
3.1 Personenbezogene Indikatoren	127	113
3.2 Unternehmensbezogene Indikatoren	128	114
3.3 Weitere Indikatoren	128	115
3.4 Bewusste Fehler vor Angebotsabgabe	129	116
3.5 Bewusste Fehler zwischen Submission und Auftragsvergabe	130	117
3.6 Bewusste Fehler nach der Auftragsvergabe	131	118

KAPITEL IV
Maßnahmen gegen Korruption und Untreue

1. Sensibilisierung aller Mitarbeiter; Thematisierung von Korruption	133	119 –120
2. Maßnahmen zum Aufdecken von Korruption, Untreue, Betrug und Unterschlagung	134	121 –125
2.1 Abwehrmaßnahmen bei Vergaben	140	126 –134
2.2 In der Leistungsverwaltung	149	135
2.3 In der Stadtkasse	150	136
2.4 Bei der ADV	151	137
2.5 In der Finanzverwaltung	153	138
2.6 Im öffentlichen Haushaltswesen	153	139
2.7 In der Subventionsverwaltung	154	140
3. Rechtliche Rahmenbedingungen für kommunale Prüfbehörden	155	141
4. Die Rolle der Hauptverwaltungsbeamten	156	142 –144
5. Die Rolle des Rechnungsprüfungsamtes bzw. des Rechnungshofes	159	145
5.1 Arbeit am Schreibtisch	161	146 –150
5.2 Prüfung vor Ort	165	151 –152

	Seite	Randziffer
6. Personalwirtschaftliche Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption	167	153 –154
7. Organisatorische Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption	168	155 –156
7.1 Zentrale Submissionsstelle für alle Ämter/Fachbereiche	170	157
7.2 Verfahren bei der Submission	170	158 –159
8. Das Benford'sche Gesetz	172	159a–159b

KAPITEL V
Zusammenarbeit von Verwaltungen und Staatsanwaltschaft

1. Tatsächliche und rechtliche Fragen zur Zusammenarbeit von Verwaltungen und Staatsanwaltschaften	175	160 –163
2. Zeitpunkt der Beteiligung der Staatsanwaltschaft	177	164 –167

Anhänge

Anhang 1: Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13. August 1997	183	168
Anhang 2: Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung	197	169
Anhang 3: EU-Bestechungsgesetz	202	170
Anhang 4: Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts	205	171
Anhang 5: Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung	208	172
Anhang 6: Runderlass des Innenministeriums NRW zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung	230	173
Anhang 7: Gemeinsamer Runderlass der hessischen Landesregierung vom 16. Februar 1995 zum Ausschluss von Bewerbern und Bietern wegen schwerer Verfehlungen, die ihre Zuverlässigkeit in Frage stellen	243	174
Anhang 8: Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen	250	175
Anhang 9: Beispiel für eine „Preisgestaltung" bei einer Ausschreibung	257	176
Anhang 10: Muster einer Verpflichtungserklärung für freiberuflich Tätige	259	177
Anhang 11: Muster einer Dienstanweisung über die Annahme von Geschenken	261	178
Anhang 12: Sächsisches Vergabegesetz vom 13. 6. 2002 und Vergabedurchführungsverordnung vom 17. 12. 2002	263	179
Anhang 13: Verwaltungsvorschrift des Landes Niedersachsen zur Bekämpfung der Korruption: Bestimmungen zum Sponsoring	276	180
Literaturverzeichnis	279	
Stichwortverzeichnis	283	