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

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