

Jürgen Stierle

Korruptionscontrolling in öffentlichen und privaten Unternehmen

2. Auflage

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	13
1.1.	Vorbemerkungen	13
1.2.	Themenabgrenzung	15
1.3.	Ziel der Arbeit und Untersuchungsansatz	15
1.4.	Definitionen der betrachteten öffentlichen und privaten Unternehmen	16
1.5.	Definition des Korruptionsbegriffs in den verschiedenen Wissenschaften	18
1.6.	Definition von Korruptionscontrolling für diese Arbeit	20
1.7.	Rechtliche Rahmenbedingungen für öffentliche und private Unternehmen	20
1.8.	Korruption im freiheitlich demokratischen Rechtsstaat	22
2.	Rechtsgrundlagen	25
2.1.	Formen der Korruption im deutschen Strafrecht	25
2.1.1.	Die passive Bestechung in Form der Vorteilsannahme (§ 331 StGB)	25
2.1.2.	Die qualifizierte passive Bestechung in Form der Bestechlichkeit (§ 332 StGB)	26
2.1.3.	Die aktive Bestechung in Form der Vorteilsgewährung (§ 333 StGB)	26
2.1.4.	Die aktive Bestechung in Form der Bestechung (§ 334 StGB)	26
2.1.5.	Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen (§ 298 StGB)	29
2.1.6.	Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§ 299 StGB)	29
2.2.	Behandlung der Korruption im deutschen Steuerrecht	31
3.	Empirische Untersuchung der Korruptionsfälle bei dem Zollkriminalamt	32
3.1.	Vorbemerkungen	32
3.2.	Entstehung und Aufgaben des Zollkriminalamtes	32
3.3.	Stellung und Aufgaben der bestechlichen Agenten	33
3.4.	Stellung und Aufgaben der bestechenden Klienten	34
3.5.	Anlass für die Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden	36
3.6.	Beschreibung der Korruptionsvorgänge (modus operandi)	36
3.7.	Rechtliche Gesichtspunkte	38
3.8.	Vorteile der Agenten und Klienten	39
3.9.	Strafmaß für die Agenten und Klienten	40
3.10.	Vermögensschäden des Zollkriminalamtes	41
3.11.	Betriebswirtschaftliche Ursachen für das Auftreten des Korruptionsfalls	42
3.12.	Korruptionscontrolling des Zollkriminalamtes nach Auftreten des Korruptionsfalls	44
3.12.1.	Steuerung der Organisation	44
3.12.2.	Steuerung der Agenten	44
3.13.	Korruptionscontrolling durch das Bundesfinanzministerium	45
3.14.	Zusammenfassung und Kritik	46

4.	Erscheinungsformen und Ursachen der Korruption	48
4.1.	Klassifikation von Korruptionshandlungen bezüglich der beteiligten Personen	48
4.2.	Modellbedingungen	48
4.2.1.	Modellgleichungen	48
4.2.2.	Modellbedingtes Korruptionscontrolling des Klienten	49
4.2.3.	Modellbedingtes Korruptionscontrolling des Agenten	52
4.2.4.	Modellbedingtes Korruptionscontrolling des Prinzipals	52
4.3.	Grundtypen der Korruption in öffentlichen und privaten Unternehmen	53
4.3.1.	Gewinnmaximierungskorruption	53
4.3.2.	Verdrängungskorruption	54
4.3.3.	Leistungskorruption	55
4.3.4.	Genehmigungskorruption	55
4.3.5.	Finanzierungskorruption	56
4.3.6.	Auflagenkorruption	56
4.3.7.	Grenzkorruption	56
4.3.8.	Aufenthaltskorruption	57
4.3.9.	Legalisierungs- bzw. Kontrollkorruption	57
4.3.10.	Situative und strukturelle Korruption	57
4.3.11.	Interne ("endemische") Korruption	59
4.4.	Ursachen der Korruption	60
4.4.1.	Unternehmensinterne Ursachen der Korruption	60
4.4.1.1.	Schwachstellen in der Personalpolitik	60
4.4.1.1.1.	Falsches Vorbildverhalten von Führungskräften	60
4.4.1.1.2.	Vernachlässigung der Dienstaufsicht	61
4.4.1.1.3.	Mangelnde Mobilitätsbereitschaft von Mitarbeitern	64
4.4.1.1.4.	Informationsdefizite von Mitarbeitern	65
4.4.1.1.5.	Finanzielle Probleme von Mitarbeitern	66
4.4.1.1.6.	Mangelnde Loyalität der Mitarbeiter	66
4.4.1.1.7.	Unzureichende Anreiz- und Sanktionssysteme im Unternehmen	67
4.4.1.1.8.	Mängel in der Unternehmenskultur	70
4.4.1.2.	Schwachstellen im Bereich der Organisation	71
4.4.1.2.1.	Dezentralisierung von Beschaffungsentscheidungen	71
4.4.1.2.2.	Unzureichende Transparenz betrieblicher Handlungen	71
4.4.1.2.3.	Unzureichende Bestimmung des Handlungsspielraumes der Agenten	73
4.4.1.3.	Schwachstellen in der betrieblichen Beschaffungspolitik	74
4.4.1.3.1.	Bedeutung des Beschaffungswesens	74
4.4.1.3.2.	Rahmenbedingungen des öffentlichen Beschaffungsrechts	75
4.4.1.3.3.	Diskussion verschiedener Schwachstellen	77
4.4.2.	Unternehmensexterne Ursachen der Korruption	79
4.4.2.1.	Wertewandel	79
4.4.2.2.	Wettbewerbsdruck	80
4.4.2.3.	Wachsende Regelungsdichte und zunehmende Intransparenz	81
4.4.2.4.	Wachstum von öffentlichen Unternehmen	81
4.4.2.5.	Steuerliche Absetzbarkeit von Vorteilen	82

5.	Externe und interne Prüf- und Steuerungsorgane	84
5.1.	Externe Prüforgane	84
5.1.1.	Die Finanzverwaltung	84
5.1.2.	Die Kartellbehörden	85
5.1.3.	Die Rechnungshöfe	85
5.1.4.	Das Kommunalprüfungsamt	86
5.1.5.	Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaften	87
5.1.6.	Die spezialisierten Unternehmensberater und Gutachter	88
5.2.	Interne Prüf- und Steuerungsorgane	88
5.2.1.	Der Korruptionsbeauftragte als Korruptionscontroller	88
5.2.1.1.	Die Entwicklung der Funktion des Korruptionsbeauftragten	88
5.2.1.2.	Die Stellung des Korruptionsbeauftragten im Unternehmen	89
5.2.1.3.	Befugnisse des Korruptionsbeauftragten	92
5.2.1.4.	Die Aufgaben des Korruptionsbeauftragten	93
5.2.2.	Die Innenrevision	95
5.2.3.	Das Controlling	97
5.2.4.	Die zentrale Submissionsstelle	98
5.2.5.	Die Organisationsentwicklung	98
5.2.6.	Die Personalwirtschaft	99
5.2.7.	Das Finanz- und Versicherungsmanagement	100
5.2.8.	Die Rechtsabteilung	100
5.2.9.	Der Pressesprecher	100
6.	Frühwarnsysteme zum Erkennen von Korruptionsrisiken	101
6.1.	Korruptionsbedingte Unternehmenskrise	101
6.2.	Juristische Regelungen der Frühwarnung	103
6.3.	Organisatorische Regelungen der Frühwarnung	105
6.4.	Eigenorientierte Frühwarnung	108
6.4.1.	Ermittlung von Beobachtungsbereichen	109
6.4.2.	Kennzahlen als Informationsträger	112
6.4.3.	Indikatoren als Informationsträger	115
6.4.4.	Bewertung der Informationen (Kennzahlen, Indikatoren)	118
6.4.5.	Informationsverteilung	118
6.4.6.	Bedingungen und Grenzen	119
6.5.	Überbetriebliche Frühwarnung	120
6.5.1.	Mögliche Kooperationspartner und Zusammenarbeit	120
6.5.2.	Informationssammlung und -auswertung in der Zentrale	121
6.5.3.	Grenzen und Entwicklungen	121
7.	Die Prinzipal - Agenten - Klienten Beziehung und deren Auswirkungen	125
7.1.	Beschreibung des Prinzipal-Agenten-Klienten-Modells	125
7.2.	Der Prinzipal	126
7.2.1.	Die Ziele des Prinzipals in öffentlichen Unternehmen	127
7.2.2.	Die Ziele des Prinzipals in privaten Unternehmen	129
7.2.3.	Verhaltensnormen	130
7.3.	Der Agent	131
7.3.1.	Die Ziele des Agenten	132

7.3.2.	Der Regelverstoß des Agenten	133
7.3.3.	Die Manipulationen des Agenten	134
7.3.4.	Legale Umgehungsmöglichkeiten von Agenten	137
7.3.5.	Die Vorteile des Agenten durch das Korruptionsgeschäft	137
7.3.6.	Die Nachteile des Agenten bei Aufdeckung der Korruptionsbeziehung	139
7.4.	Der Klient	140
7.4.1.	Die Ziele des Klienten	140
7.4.2.	Der Regelverstoß des Klienten	141
7.4.3.	Die Manipulationen des Klienten	141
7.4.4.	Legale Umgehungsmöglichkeiten von Klienten	146
7.4.5.	Die Vorteile des Klienten durch das Korruptionsgeschäft	148
7.4.6.	Die Nachteile des Klienten bei Aufdeckung der Korruptionsbeziehung	149
7.5.	Controlling - Aktivitäten des Prinzipals zur Verhinderung von Korruption in Unternehmen	150
7.5.1.	Steuerung der Aufbauorganisation	150
7.5.1.1.	Optimierung der Dienstaufsicht	150
7.5.1.2.	Prinzip der Funktionstrennung	150
7.5.1.3.	Vier-Augen-Prinzip	151
7.5.2.	Steuerung der Ablauforganisation	151
7.5.2.1.	Erhöhung der Transparenz	151
7.5.2.2.	Erstellung von Dienst/Geschäftsanweisungen	151
7.5.2.3.	Optimierung von Ausschreibungen	152
7.5.2.4.	Firmen- und Bieterkartei	153
7.5.2.5.	Kontrolle der Leistung des Klienten	154
7.5.3.	Steuerung des Agenten	154
7.5.3.1.	Verpflichtung des Agenten nach dem Verpflichtungsgesetz	154
7.5.3.2.	Fortbildung und Aufklärung	154
7.5.3.3.	Vermeidung von Interessenkonflikten	156
7.5.3.4.	Identifizierungspolitik	157
7.5.3.5.	Vorbildhaftes Verhalten aller Führungskräfte und Mitarbeiter	159
7.5.3.6.	Sanktionen gegenüber Agenten bei Nichteinhaltung von Regeln	160
7.5.3.7.	Beteiligung des Agenten am Unternehmenserfolg	160
7.5.4.	Steuerung des Klienten	160
7.5.4.1.	Aufklärung des Klienten	160
7.5.4.2.	Erhöhung der Transparenz durch das Informationsfreiheitsgesetz	160
7.5.4.3.	Der Integritätspakt	161
7.5.4.4.	Der Sponsoringvertrag	163
7.5.4.5.	Sanktionen gegenüber Klienten	165
7.6.	Kontrolle der Korruptionscontrollingaktivitäten	165
7.6.1.	Kontrolle gegenüber öffentlichen Unternehmen	165
7.6.2.	Kontrolle gegenüber privaten Unternehmen	166
7.7.	Kritik und Erweiterung des Modells	166

8.	Korruptionscontrollingkonzepte in öffentlichen Unternehmen	169
8.1.	Das Präventionskonzept der Emschergerossenschaft/Lippeverband	169
8.1.1.	Organisation und Aufgaben	169
8.1.2.	Anlass für den Korruptionscontrollingprozess	169
8.1.3.	Die Funktion des Korruptionscontrollers	170
8.1.4.	Frühwarnsystem zum Erkennen von Korruptionsrisiken	170
8.1.5.	Steuerung der Aufbauorganisation	172
8.1.5.1.	Externe Überwachung	172
8.1.5.2.	Die Innenrevision	172
8.1.5.3.	Verstärkung der Dienstaufsicht	174
8.1.6.	Steuerung der Ablauforganisation	174
8.1.6.1.	Erhöhung der Transparenz	174
8.1.6.2.	Erstellung einer Geschäftsanweisung Korruptionsprävention	174
8.1.6.3.	Firmen- und Bieterkartei	175
8.1.6.4.	Kontrolle der Leistung der Klienten	175
8.1.7.	Steuerung der Agenten	176
8.1.7.1.	Verpflichtung der Agenten nach dem Verpflichtungsgesetz	176
8.1.7.2.	Fortbildung der Agenten	176
8.1.7.3.	Nebentätigkeiten und Vermeidung von Interessenkonflikten	177
8.1.7.4.	Vorbildhaftes Verhalten aller Führungskräfte	177
8.1.7.5.	Sanktionen bei Nichteinhaltung von Regeln	177
8.1.8.	Steuerung der Klienten	177
8.1.8.1.	Aufklärung der Klienten	177
8.1.8.2.	Sponsoringverträge	178
8.1.8.3.	Sanktionen gegenüber Klienten	178
8.1.9.	Kontrolle	178
8.1.10.	Zusammenfassung und Kritik	178
8.2.	Das Präventionskonzept der Stadt Osnabrück	179
8.2.1.	Organisation und Aufgaben	179
8.2.2.	Anlass für den Korruptionscontrollingprozess	180
8.2.3.	Die Funktion des Korruptionscontrollers	180
8.2.4.	Frühwarnsystem zum Erkennen von Korruptionsrisiken	181
8.2.5.	Steuerung der Aufbauorganisation	181
8.2.5.1.	Externe Überwachung	181
8.2.5.2.	Das Rechnungsprüfungsamt	181
8.2.5.3.	Verstärkung der Dienstaufsicht	182
8.2.5.4.	Zentrale Vergabestelle	182
8.2.6.	Steuerung der Ablauforganisation	183
8.2.6.1.	Erhöhung der Transparenz	183
8.2.6.2.	Erstellung einer Dienstanweisung	183
8.2.6.3.	Firmen- und Bieterkartei	183
8.2.6.4.	Kontrolle der Leistung der Klienten	183
8.2.7.	Steuerung der Agenten	183
8.2.7.1.	Verpflichtung der Agenten nach dem Verpflichtungsgesetz	183
8.2.7.2.	Fortbildung der Agenten	184
8.2.7.3.	Nebentätigkeiten und Vermeidung von Interessenkonflikten	185
8.2.7.4.	Vorbildhaftes Verhalten aller Agenten	185
8.2.7.5.	Sanktionen bei Nichteinhaltung von Regeln	185

8.2.8.	Steuerung der Klienten	185
8.2.8.1.	Aufklärung der Klienten	185
8.2.8.2.	Sponsoringvertrag	185
8.2.8.3.	Sanktionen gegenüber Klienten	185
8.2.9.	Kontrolle	186
8.2.10.	Zusammenfassung und Kritik	186
9.	Innovative Ergebnisse	187
10.	Zusammenfassung und Ausblick	188
Literaturverzeichnis		193