3. Gemeinsame Arbeitstagung der Antikorruptionsbeauftragten am 16.06.2015 in Duisburg

"Korruptionsprävention im Vergabewesen"

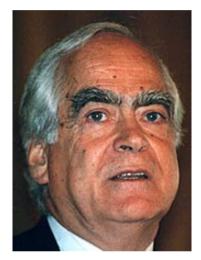
Rechtsanwalt Christian Heuking HEUKING · VON COELLN Rechtsanwälte

Leiter der AG Vergabe Transparency International Deutschland e.V.



Transparency International Impulsgeber einer globalen Anti-Korruptionsbewegung

- Internationale Nicht-Regierungsorganisation
- Gründung im Oktober 1993 in Berlin
- Nationale Chapter in über 90 Ländern
- Gemeinwohlorientiert
- Nicht profitorientiert
- Unabhängig, parteipolitisch neutral
 - > 1000 Mitglieder (ca. 48 korporative)
- Finanziert durch Mitgliedsbeiträge und Spenden



Prof. Dr. Peter EigenBegründer von
Transparency International

"Korruption ist das Grundübel unserer Zeit"





Transparency International Deutschland e.V. Regionalgruppen



Hamburg/ Schleswig-Holstein

Bremen

Berlin/Brandenburg

Niedersachsen

Ruhrgebiet-Westfalen

Thüringen/Sachsen-

Anhalt

Sachsen

Rheinland

Frankfurt/Rhein-Main

Metropolregion Nürnberg

Baden-Württemberg

München

- gewährleisten Präsenz vor Ort
- bieten Möglichkeit für aktive Mitarbeit
- Themen auf kommunaler und auf Landesebene



Transparency International Deutschland e.V. Arbeitsgruppen

- Politik
- Informationsfreiheit
- Vergabe
- Integritätspakt
- Wirtschaft
- Kommunen
- Finanzmarkt
- Hinweisgeber
- Strafrecht
- Bundes- und Landesverwaltung

- Gesundheitswesen
- Transparenz in den Medien
- Sport
- Internationale Vereinbarungen
- Politische Bildung
- Transparenz in der Zivilgesellschaft
- Kirchliche Entwicklungszusammenarbeit
- Staatliche Entwicklungszusammenarbeit
- Wissenschaft



Transparency International Deutschland e.V. Kernziele und Arbeitsgrundsätze

- Transparenz als Instrument gegen Korruption
- Keine Untersuchung und kein Anprangern konkreter Fälle
- Parteipolitisch neutral
- Verantwortlichkeit (accountability)
- Koalitionen statt Konfrontation





Gliederung

- I. Einführung
- II. Prävention in Verwaltung und Wirtschaft
- III. Auf das Vergabeverfahren bezogene Maßnahmen
- IV. Ergänzende Hinweise



Gliederung



- 1. Gesetzeslage
- 2. Definitionen und Tatbestände zur Korruption
- 3. Erscheinungsformen der Korruption
- 4. Aktuelle Rechtslage Zahlen
- 5. Weitere Straftaten im Zusammenhang mit Vergaben
- 6. Wirtschaftliche Folgen
- II. Prävention in Verwaltung und Wirtschaft
- III. Auf das Vergabeverfahren bezogene Maßnahmen
- IV. Ergänzende Hinweise



1. Gesetzeslage

- a) StGB (Korruptionsdelikte, Amtsträgerbegriff und weiteren Straftaten)
- b) Landesbeamtengesetz
- c) Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW vom 16.12.2004 (Stand: 14.5.2015)
- d) Verordnungen und Erlasse zur Korruptionsprävention
 - RdErl MIK "Verhütung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung" – IR 12.02.02 – vom 20.8.2014
 - VV zur Ausführung des BeamtStG und des LBG NRW
- e) GWB zu zentralen Vorgaben für EU-Vergaben
- f) LHO und GemHVO zu nationalen Vergaben
- g) Vergabe- und Vertragsordnungen



2. Definitionen und Tatbestände zur Korruption

- a) Allgemein meint **Korruption** das Annehmen bzw. das Gewähren eines Vorteils, auf den ein Anspruch nicht besteht, im Zusammenhang mit der Stellung oder den Befugnissen des Empfängers.
- b) Den **Vorteil** kann auch ein **Dritter** erhalten (bspw. Lebenspartner, Sportverein, Anstellungskörperschaft).
- c) § 331 StGB regelt den Vorteil an einen Amtsträger im Zusammenhang mit seiner Dienstausübung ("Klimapflege") und § 332 StGB die Vorteilsgewährung für eine rechtswidrige Diensthandlung, wobei der Zeitpunkt der tatsächlichen Gewährung irrelevant ist.
- d) § 11 StGB definiert als **Amtsträger** u.a. die **Bediensteten** und Angehörige der **privatrechtlich organisierten Verwaltung**.

3. Erscheinungsformen der Korruption

- a) Situative Korruption einmalige Zuwendung aufgrund spontaner
 Entscheidung
- b) Strukturelle Korruption Korruptionsbeziehung ist planmäßig aufgebaut und längerfristig angelegt.
- c) In der Praxis liegt der Anteil der strukturellen Korruption bei ca. 85%, was die Möglichkeit der Entdeckung erhöht.



4. Aktuelle Rechtslage - Zahlen

a) Kriminalstatistik Bund (Quelle unter IV.6)

Ermittlungsverfahren:	<u>2012</u>	<u>2013</u>
	1.373	1.403
Straftaten:	<u>2012</u>	2013
	8.175	7.030

- b) Der Großteil der Taten lag auch 2013 im Bereich § 299 StGB (ca. 4.000), es folgen Taten nach § 331 StGB (ca. 540), § 332 (ca. 850) bzw. die Vorteilsgewährung (ca. 540) und die Bestechung (ca. 550).
- c) Die Verteilung zwischen den Bundesländern ist extrem unterschiedlich (vgl. Die Welt vom 23.01.2015 "Bestechlichkeit")

Die Koalition gegen Korruption.

5. Weitere Straftaten im Zusammenhang mit Vergaben

- a) § 266 StGB Untreue
- b) § 298 StGB Submissionsbetrug

6. Wirtschaftliche Folgen

Zu den wirtschaftlichen Folgen der Korruption in Deutschland und den Auswirkungen auf die öffentliche Haushalte liegen keine belastbaren Zahlen vor (vgl. aber zur EU: pwc).



Gliederung

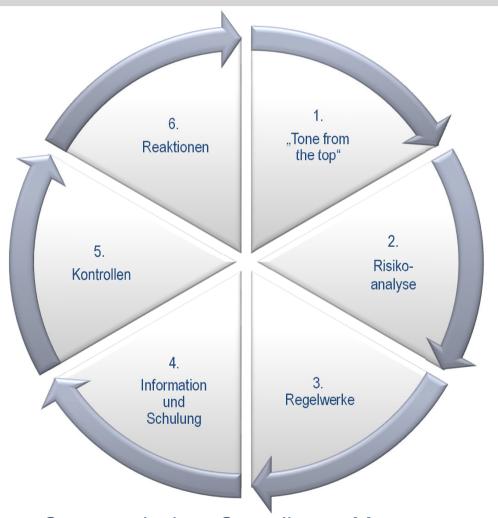
- I. Einführung
- II. Prävention in Verwaltung und Wirtschaft
 - 1. Stand in der Wirtschaft
 - 2. Stand in der Verwaltung
 - 3. Gründe und Ansätze zu ihrer Überwindung
- III. Auf das Vergabeverfahren bezogene Maßnahmen
- IV. Ergänzende Hinweise



1. Stand in der Wirtschaft

- a) 2013 hatten 75% der von pwc befragten 600 Unternehmen (500 bis über 10.000 MA) ein Compliance-Programm. 2011 waren es nur 51 % (pwc).
- b) Compliance-Programm beinhaltet und bedeutet:
 - (1) Klares Bekenntnis der Unternehmensleitung (Tone-from-the-Top)
 - (2) Risikoanalyse und Maßnahmenplanung
 - (3) Regelwerk zur Risikoprävention, Zuständigkeiten und Meldewegen
 - (4) Schulungen über das Regelwerk
 - (5) Kontrollen über die Einhaltung der Regeln
 - (6) Reaktionen im Fall gemeldeter oder entdeckter Verstöße
 - (7) Analyse, Identifizierung von Verbesserungspotential und Umsetzung





Auf Basis des **Tone from the top** ist **wesentlich** die spezifische Ermittlung der Zielsetzung des Unternehmens und der relevanten Risikobereiche.

Davon ausgehend ist ein System mit den Elementen **Prävention** durch konkrete Richtlinien und Schulungen, **Kontrolle** und **Sanktion** zentral für die Vermeidung einer Haftung.

Bewährte Bausteine können und müssen im Einzelfall ausgewählt und ausgestaltet werden. Ziel ist, eine Compliance-Kultur zu etablieren.

Systematisches Compliance-Management



2. Stand in der Verwaltung

- a) Hohe zentrale **Regelungsdichte** (gesetzlicher Rahmen und Regelungen durch VV und Erlasse)
- b) Die **Umsetzung** der Maßnahmen ist **unzureichend**, damit haben die gesetzlich vorgesehenen Maßnahmen geringe praktische Relevanz.
- c) Fehlendes **Problembewusstsein** ("Korruption gibt es hier nicht!") bzw. falsche Scheu ("Wenn ich vorbeuge, gestehe ich ein Problem ein!").
- d) Fehlende oder zu geringe personelle und finanzielle **Ausstattung** für die damit verbundenen Aufgaben



3. Gründe und Ansätze zu ihrer Überwindung

- a) Geringere **rechtliche Verantwortlichkeit** der Behördenleitung für Organisationsdefizite (§ 357 StGB statt § 130 OWiG).
- b) Kein **Unternehmensbußgeld** nach § 30 OWiG.
- c) Verwaltung trägt im Vergleich zu Privaten ein geringeres Risiko von **Schadensersatzansprüchen** Außenstehender.
- d) Aber: Rechtsstaatsgebot und Selbstverständnis der Verwaltung
- e) Daher: hohes Risiko von **Reputationsschäden** für des Gemeinwesen und der politischen Entscheidungsträger. Hier liegt eine **wichtige Gemeinsamkeit:**
 - Verwaltung sollte "Compliance" ernst nehmen!



Gliederung

- I. Einführung
- II. Prävention in Verwaltung und Wirtschaft
- III. Auf das Vergabeverfahren bezogene Maßnahmen
 - 1. Vorgaben des KorrbekG NRW
 - 2. Ergänzende Maßnahmen
 - 3. Grundsätze der Bedarfsdeckung durch Auftragsvergabe
 - 4. Ablauf des Vergabeverfahrens Überblick
 - 5. Vorbereitung des Vergabeverfahrens
 - 6. Durchführung des Vergabeverfahrens
 - 7. Angebotsöffnung und -wertung
 - 8. Abwicklung des Auftrags
 - 9. Zusammenfassende Empfehlungen zum Verfahren
- IV. Ergänzende Hinweise



1. Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW

- a) Korruptionsgefährdete Bereiche sind intern festzulegen, sie sind insbesondere dort anzunehmen, wo auf Aufträge, Fördermittel, oder auf Genehmigungen, Gebote oder Verbote Einfluss genommen werden kann (vgl. § 19 KorrbekG NRW).
- b) Entscheidungen über die Vergabe von Aufträgen ab einem Wert von 500 Euro netto sind gem. § 20 KorrbekG NRW von mindestens zwei Personen innerhalb der öffentlichen Stelle zu treffen ("4-Augen-Prinzip"). In anderen korruptionsgefährdeten Bereichen soll entsprechend verfahren werden.
- c) Beschäftigte öffentlicher Stellen sollen in Bereichen nach § 19 in der Regel höchstens fünf Jahre eingesetzt werden, danach soll "rotiert" werden (vgl. § 21 KorrbekG NRW).

Die Koalition gegen Korruption.

2. Ergänzende Maßnahmen

- a) Auf der Grundlage von Risiko-Analysen zu Beispielsfällen
 - Was ist in der Vergangenheit schief gegangen?
 - Was war die Ursache?
 - Besteht Wiederholungsgefahr?
 - Beseht nach Risikoabwägung ein Präventionsbedarf?
- b) Aus den Ergebnissen **Präventionsmaßnahmen** erarbeiten und umsetzen.
- c) Regelmäßige **Information und Schulung**, und zwar gemeinsam in der Behörde und nicht individuell extern als "Fortbildung"!



3. Grundsätze der Bedarfsdeckung durch Auftragsvergabe

- a) Bedarfsdeckung für die Verwaltung mit öffentlichen Mitteln, es gelten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.
- b) Im **Wettbewerb** der Bieter, weil dies marktkonform ist und am ehesten zu wirtschaftlichen Resultaten führt.
- c) Im **geordneten und dokumentierten Verfahren**, weil dies Sachlichkeit und Nachvollziehbarkeit des Vorgehens gewährleistet.
- d) Transparenz, weil dies die Überprüfung ermöglicht.
 - Beschaffung ist rechenschaftspflichtiger Umgang mit fremdem Geld!



4. Ablauf des Vergabeverfahrens - Überblick

- a) Bedarfsermittlung und Leistungsbeschreibung
- b) Wahl der Verfahrensart
- c) Öffentliche Bekanntmachung
- d) Versand der Unterlagen und Beantworten von Fragen
- e) Eingang der Angebote
- f) Prüfung und Wertung der Angebote
- g) Erteilung des Zuschlags und Bekanntmachung
- h) Auftragsdurchführung

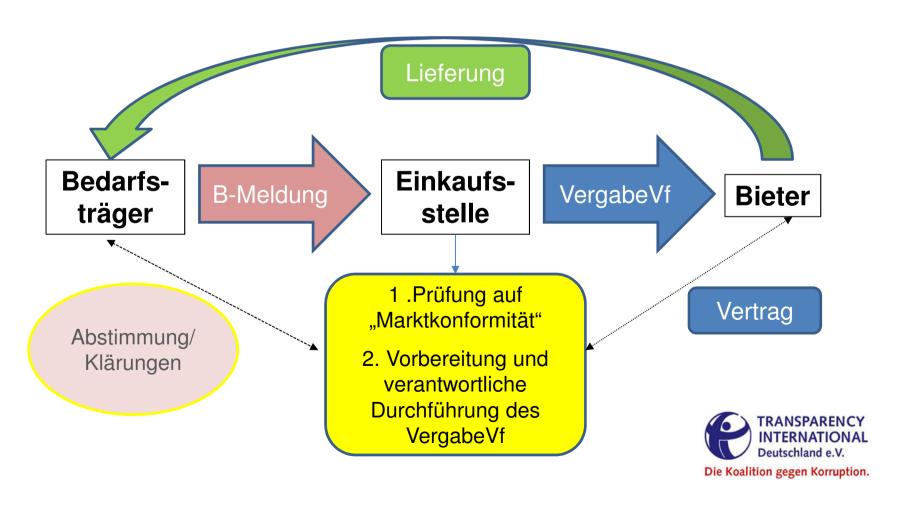


5. Vorbereitung des Vergabeverfahrens

- Konkrete **Bedarfsermittlung** (Notwendigkeit, Menge, Qualität) durch Bedarfsträger, möglichst mit Freigabe durch Vorgesetzten (4-Augen-Prinzip)
 - Verhindert missbräuchliche Beschaffung
- b) Sachorientierte **Prüfung** auf Angemessenheit, Verfügbarkeit, Alternativen (Anbieter, Produkte) des bzw. zum gemeldeten Bedarf (4-Augen-Prinzip)
 - Schafft Transparenz für Bedarf, wahrt Wirtschaftlichkeit und Wettbewerb
- c) Vorrang der öffentlichen Ausschreibung!!
 - Schafft Transparenz und reduziert Manipulationsrisiken



5. Vorbereitung des Vergabeverfahrens – Exkurs "Zentrale Beschaffungsstelle"



5. Vorbereitung des Vergabeverfahrens – Exkurs "pro VO"

- a) Untersuchung des **Bundesrechnungshofes** zu den Auswirkungen der vergaberechtlichen Verfahrenserleichterungen im Zuge des KP II:
 - Der Kreis der Bieter wurde kleiner
 - Die Verfahren dauerten länger
 - Die Ergebnisse waren teurer
- b) "Schnelle" Ausschreibung führt zu mangelhafter Vorbereitung und damit zu schlechteren Ergebnissen.
- c) Problematisch ist die zunehmende Überfrachtung des Vergaberechts mit an sich vergabefremden Aspekten (ILO, Mindestlohn, Umweltaspekte ...), was zur Verkomplizierung führt.

Die Koalition gegen Korruption.

6. Durchführung des Vergabeverfahrens

- a) Zeitgleiche und transparente Bekanntmachung in breit angelegten Publikationsorganen
 - Schafft Chancengleichheit im Wettbewerb
- Zeitgleiche, schriftliche und inhaltlich übereinstimmende Information an alle Bieter.
 - Schafft Chancengleichheit im Wettbewerb



7. Angebotsöffnung und -wertung

- a) Dokumentierte **Eingangserfassung** der Umschläge mit den Angeboten, ihres Eingangs, ihrer Unversehrtheit und ihrer Aufbewahrung
 - Wahrung der Chancengleichheit
- b) Geordnete Öffnung, Kennzeichnung und Erfassung der Angebote
 - Wahrung der Chancengleichheit
- Streng an den Kriterien der Leistungsbeschreibung und den Zuschlagskriterien orientierte Prüfung und Wertung der Angebote.
 - Wahrung des Wettbewerbsprinzips.



8. Abwicklung des Auftrags

- a) Die Änderung des Vertrages, auf den der Zuschlag erteilt wurde, sind unbedingt zu vermeiden.
 - Manipulationsrisiken!
- b) Prüfung und Dokumentation der **vertragsgemäßen Leistungserbringung** durch den Bedarfsträger auch durch Sichtprüfung vor Ort!
 - Manipulationsrisiken!
- c) Leistungsbezogene **Auszahlung** der Vergütung **nach Prüfung** der Leistung.
 - Manipulationsrisiken!



9. Zusammenfassende Empfehlungen zum Verfahren

- a) Sachorientierte **Bedarfsermittlung** im 4-Augenprinzip (zwei Unterschriften der Bedarfsstelle)
- b) Die **Einrichtung einer** zentralen und kompetenten **Einkaufsabteilung**, die den Bedarf prüft und die Leistungen vergaberechtskonform beschafft.
- c) Prüfung der **vertragsgemäßen Leistungserbringung** durch den Bedarfsträger!
- d) Bezahlung erst nach **Zahlungsfreigabe** durch Bedarfsstelle
- e) Die Empfehlungen mögen unspektakulär klingen, das ist aber auch das Ziel von Prävention.



Gliederung

- I. Einführung
- II. Prävention in Verwaltung und Wirtschaft
- III. Auf das Vergabeverfahren bezogene Maßnahmen
- IV. Ergänzende Hinweise
 - 1. Wettbewerb schaffen
 - 2. Aussagekräftig dokumentieren
 - 3. Kontrollen einführen und systematisch anwenden
 - 4. Auf Korruptionsindikatoren achten und Fälle melden
 - 5. Stellung und Funktion des AKB
 - 6. Materialien und Literaturhinweise



1. Wettbewerb schaffen

- a) Funktionierender Wettbewerb zwischen den Bietern schafft Bewegung, die wiederum starre **Verflechtungen hindert**.
- b) Wettbewerb entsteht durch **offene Verfahren**, bei beschränkten Ausschreibungen sollte der Kreis immer mal geändert werden.
- c) Wenn der Wert von Einzelaufträgen zu gering ist oder der Bedarf kurzfristig entsteht, können und sollten **befristete Rahmenverträge** ausgeschrieben und geschlossen werden (z.B. Poolen von Abschleppunternehmern).
- d) Schauen Sie (auch) auf die **Vorteile strukturierter Beschaffung im Wettbewerb** und teilen Sie nicht einfach die verbreitete Skepsis!



2. Dokumentation

- a) Eine **schriftliche Dokumentation** ist vergaberechtlich grundsätzlich geboten (vgl. § 20 VOB/A).
- b) Die dort bestimmten **Anforderungen sind** zum Zweck der Korruptionsprävention **zu erweitern** und auf alle oben unter III. genannten und kritischen Aspekte des Verfahrens zu beziehen.
- Ein Dritter sollte die wesentlichen Entscheidungen und ihre Gründe aus der Akte nachvollziehen können.
- d) Das **4-Augen-Prinzip** sollte durch entsprechende **Unterschriften** in der Akte dokumentiert werden.



3. Kontrollen einführen und systematisch anwenden

- a) Zur Notwendigkeit (vgl. BGH, 9.10.2014 IX ZR 140/11):
 - "Grundsätzlich streitet ein Anscheinsbeweis dafür, dass es ein Insolvenzverwalter bei sorgfältiger Überwachung nicht wagt, sich durch strafbare Handlungen an den ihm anvertrauten Werten zu vergreifen."
- b) Im Vergabeverfahren ist **systematische und risikoadäquate Kontrolle** i.S. einer Kaskade nötig, die verfahrensimmanente Potentiale einbezieht:
 - Dokumentation,
 - 4-Augen-Prinzip als Ausdruck gegenseitiger Kontrolle,
 - Kontrolle durch Vorgesetzte,
 - Kontrolle der Kontrolleure,
 - unabhängige interne oder externe Revision,
 - Rechtsschutz der Bieter.



4. Auf Korruptionsindikatoren achten und Fälle melden

- a) Personenbezogene Indikatoren sind: Persönliche Probleme, Umgehen von Kontrollen, Abschottung der Aufgaben, Fehlen von Akten, sehr hoher Lebensstandard, versagte Beförderung u.w.
- b) Bei der Prüfung und Wertung der Angebote **kritisch bleiben** und Indikatoren wie wiederholte preisliche Ausreißer **hinterfragen** und immer wieder Preisprüfungen (Marktpreisvergleiche) vornehmen.
- c) § 12 Korruptionsbekämpfungsgesetz bestimmt ausdrücklich, dass ein Verdacht auf Vorliegen einer Katalogtat nach § 5 KorruptionsbG dem LKA zu melden ist.
- d) Schließlich: Das "Fehlen von Fehlern" indiziert nicht Perfektion, sondern das Fehlen von Kontrolle!

5. Stellung und Funktion des AKB

- a) Grundsätzlich wird der AKB nur "beratende", aber keine institutionell überwachende Funktion haben (anders im sog. BSR-Fall des BGH).
- b) Gleichwohl ist die Meldepflicht nach § 12 KorrbG NRW zu beachten.
- c) Vor allem zur Behördenspitze sollten ein enger Draht und Rückendeckung bestehen, weil die "Kultur" von dort geprägt und für die Korruptionsprävention durch den AKB operationalisiert wird.
- d) Der AKB sollte die Risiken und die bestehenden Regelungen intern immer wieder in Erinnerung rufen, also aktiv kommunizieren.

Die Koalition gegen Korruption.

e) Der AKB sollte intern und extern als vertraulicher Ansprechpartner für Fragen und Hinweise benannt und bekannt sein.

IV. Zusammenfassung und ergänzende Hinweise

6. Materialien/Literaturhinweise

- TI Deutschland:
 - "Checkliste für 'Self-Audits' zur Korruptionsprävention in Kommunen" (Stand: 2013):

https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Verwaltung/Handreichung Kommune/Checkliste SelfAudits Kommunen 2013.pdf

 "Korruptionsprävention bei der öffentlichen Auftragsvergabe" (Stand: 2003)

https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Verwaltung/Handreichung Kommune/DStGB - Dok. No. 31 - Korruptionspraevention bei der oeffentlichen Auftragsvergabe.pdf



IV. Zusammenfassung und ergänzende Hinweise

6. Materialien/Literaturhinweise

- Bundeskriminalamt
 - Bundeslagebericht Korruption 2013
 http://www.bka.de/nn_224082/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Korruption/korruption_node.html?_nnn=true
- BMI
 - "Praktische Hilfestellungen für Antikorruptionsmaßnahmen", 2013 http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/praktische-hilfestellungen-antikorruptionsmassnahmen.pdf;jsessionid=B79671EE57A80E83BF9671F1 B184E09C.2 cid295? blob=publicationFile



IV. Zusammenfassung und ergänzende Hinweise

6. Materialien/Literaturhinweise

- Bundesrechnungshof
 - Sonderbericht zu Auswirkungen des KP II auf Beschaffungen (2012)

http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/sonderberichte/2 012-sonderbericht-auswirkungen-der-vergabeerleichterungen-deskonjunkturpakets-ii-auf-die-beschaffung-von-bauleistungen-undfreiberuflichen-leistungen-bei-den-bauvorhaben-des-bundes-1

- PwC
 - Öffentliche Auftragsvergabe: Die Kosten der Korruption (2013)
 - http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/pwc_olaf_study_de.pdf



Bei Fragen und für Hinweise zum Thema stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung!

Rechtsanwalt Christian Heuking

HEUKING · VON COELLN Rechtsanwälte

Prinz-Georg-Straße 104 40479 Düsseldorf

Fon: 0211 / 44 03 57 70 · Fax: 0211 / 44 03 57 77

Mail: heuking@hvc-strafrecht.de

www.hvc-strafrecht.de

