



Die Autorin:

Britta Bannenberg, geb. 1964; Studium der Rechtswissenschaften an der Georg-August-Universität Göttingen; 1989 1. jur. Staatsexamen; Promotion in Göttingen; 1993 Dissertation zum Thema Täter-Opfer-Ausgleich: Wiedergutmachung in der Strafrechtspraxis; 1994 in Hessen 2. jur. Staatsexamen; 1995-2001 wissenschaftliche Assistentin bei Prof. Dr. Rössner an der Martin-Luther-Universität Halle/Saale und an der

Philipps-Universität Marburg; Habilitation im Dezember 2001. Forschungsschwerpunkte neben Korruption: Täter-Opfer-Ausgleich, Gewaltkriminalität, Kriminalprävention. Seit April 2002 Professorin für Kriminologie, Strafverfahrensrecht und Strafrecht an der Universität Bielefeld.

Zum Inhalt:

Strafrechtliche Ermittlungen rückten das Thema Korruption zu Beginn der Neunzigerjahre auch in Deutschland in das Bewusstsein der Öffentlichkeit. Das bis dahin geltende Bild einer unbestechlichen Verwaltung geriet damit erheblich ins Wanken. In dieser empirischen Studie wird mit einer bundesweiten Strafaktenanalyse gezeigt, welche Tabus in Verwaltungen und Unternehmen nach wie vor bestehen. Phänomene der Korruption, Strukturen, besonders schädliche Erscheinungsformen wie Netzwerke organisierter Wirtschaftskriminalität und politische Einflussnahmen auf Verwaltungen und Strafverfolgungsorgane, Auffälligkeiten bei den Tätern bis hin zu strafrechtlichen Erledigungsstrategien werden ausführlich beleuchtet. Im Blickpunkt steht auch der kritikwürdige Umgang mit Informanten (sog. „whistleblower“). Im Ergebnis können Erfolge und Mängel der Strafverfolgung wie auch der Kontrollstrukturen in Verwaltungen und Unternehmen aufgezeigt werden. Präventionsmöglichkeiten sollten weit besser umgesetzt werden, als dies bisher geschieht.

www.luchterhand.de

ISBN 3-472-05159-0



9 783472 051596

Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle

Bannenberg

BKA |

Polizei + Forschung

Britta Bannenberg

Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle

Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse



Luchterhand



Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle





Polizei + Forschung
Bd. 18
herausgegeben vom
Bundeskriminalamt (BKA)
Kriminalistisches Institut

Beirat:

Prof. Dr. Hans-Jürgen Kerner
Direktor des Instituts für Kriminologie der Universität Tübingen

Wolfgang Sielaff
Polizeipräsident von Hamburg

Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Klaus Tiedemann
Direktor des Instituts für Kriminologie und Wirtschaftsstrafrecht der
Universität Freiburg i. Br.

Klaus Jürgen Timm
Direktor des Hessischen Landeskriminalamts



Britta Bannenberg

Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle

**Eine kriminologisch-strafrechtliche
Analyse**

Luchterhand





Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Bannenberg, Britta:

Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle : eine kriminologisch-
strafrechtliche Analyse / Britta Bannenberg. - Neuwied ; Kriftel : Luchterhand , 2002
ISBN 3-472-05159-0

Redaktion:

Heinrich Schielke

Bundeskriminalamt
Kriminalistisches Institut

Alle Rechte vorbehalten

© 2002 by Hermann Luchterhand Verlag GmbH, Neuwied und Kriftel.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist
ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für
Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung
und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: arttec grafik simon & wagner, St. Goar

Satz: Satz Offizin Hümmer, Waldbüttelbrunn

Druck: Druckerei Wilhelm & Adam, Heusenstamm

Printed in Germany, Mai 2002

⊗ Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem und chlorfreiem Papier

Vorwort

Das Bundeskriminalamt hat mit dem Band 33 der BKA-Forschungsreihe erstmals das komplexe Forschungsfeld der Korruption im Bereich der öffentlichen Verwaltung und der Kommunalpolitik empirisch untersucht. Mit Band 46 der BKA-Forschungsreihe wurde in Zusammenarbeit mit der Polizei-Führungsakademie (PFA) ein weiterer wichtiger empirischer Beitrag zu den so genannten Polizeinternia geleistet, da hier die Einschätzung der Korruption in Polizei, Justiz und Zoll aufgearbeitet wurde. Beide Bände waren ausgesprochen erfolgreich.

Die vorgelegte Arbeit von Frau Dr. Bannenberg, zugleich Habilitationsschrift, stellt umfassend die justitielle Behandlung der Korruptionsdelikte dar und greift methodisch auf die Analyse einschlägiger strafrechtlicher Akten zurück, die bei den beiden zuvor genannten Bänden fehlte beziehungsweise viel zu kurz kam.

Weiterführend erscheint, dass bei dieser Arbeit überzeugend nicht nur zwischen vier Strukturtypen der Korruption (Bagatell- oder Gelegenheitskorruption (58 % der untersuchten Fälle); der Korruption im Rahmen gewachsener Beziehungen (21 % der Fälle); der Korruption im Rahmen umfangreicher Netzwerke (21 % der Fälle) und der Korruption im Rahmen echter Organisierter Kriminalität (0 %)) unterschieden wird, sondern auch eine Differenzierung zwischen zwei Tätertypen (der sozial angepasste, ehrgeizige Aufsteiger und die klassische Betrügerpersönlichkeit) vorgenommen wird.

Auffällig ist das besondere Sanktionsverhalten der Strafgerichte bei der Aburteilung von Bestechungsdelikten. Dabei spielen Verfahrensabsprachen, die so genannten Deals, die zentrale Rolle (deutlich über 50 % der abgeurteilten Fälle). Erstaunlich ist auch, dass bei der Strafzumessung der generalpräventive Abschreckungsaspekt kein einziges Mal von den Strafgerichten berücksichtigt wurde.

Weiterführend und ausgesprochen hilfreich ist die Aufarbeitung der so genannten Whistleblower-Problematik, das heißt des Umgangs mit Mitarbeitern, die, ohne Denunzianten oder Querulanten zu sein, bisher unbekannte Korruptionsfälle aufdecken und hierbei des Aspekts, den „echten“ Whistleblower wirksam zu schützen. Abgerundet wird die Arbeit durch zahlreiche Hinweise. Stichworte sind: fehlende Evaluation von eingeleiteten Antikorruptionsmaßnahmen einschließlich der Tätigkeit der Inneren-Revisions-Gruppen, die – auch – zur Korruptionsbekämpfung eingesetzt worden sind; Unternehmensstrafbarkeit; Notwendigkeit der Telefonüberwachung; Einführung einer spezifischen Kronzeugenregelung; Einführung eines neuen Tatbestandes der tätigen Reue usw.

Insgesamt rundet deshalb die vorgelegte Arbeit das vom BKA aufgegriffene Feld der empirischen Korruptionsforschung in idealer Weise ab.

Dr. Ulrich Kersten
Präsident des Bundeskriminalamtes

Einleitung

In Deutschland wurde das Thema Korruption zu Beginn der neunziger Jahre vor allem durch strafrechtliche Ermittlungen in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt. Mit der verstärkten Aufmerksamkeit für Bestechungen in Bauämtern, bei Flughafenbauten und anderen als skandalös eingestuften Phänomenen wie Korruption bei den Treuhandprivatisierungen oder den bundesweiten Herzklappenverfahren geriet das bis dahin geltende Bild der deutschen unbestechlichen Verwaltung ins Wanken. Einige Staatsanwaltschaften fielen auf, da sie besonders viele und umfangreiche Fälle von Korruption aufdecken konnten. International wurde Korruption diskutiert als ein schädliches Phänomen, das wirtschaftlichen Fortschritt in Ländern der Dritten Welt hemmt, undemokratische Regime an der Macht hält und von den führenden Industrienationen durch die gängige Praxis der Auslandsbestechungen gefördert wurde. So gelangte Korruption als aktuelles Problem auch ins Blickfeld der Gesetzgeber. Durch die OECD-Konvention und europaweite Abkommen wurden auch in Deutschland neue Anti-Korruptions-Gesetze geschaffen, so dass nun die Auslandsbestechung durch deutsche Unternehmen dem Strafrecht unterfällt und die Bestechungsgelder nicht mehr als Betriebsausgaben von der Steuer abgesetzt werden können.

Die Untersuchung legt einen Schwerpunkt auf die strafrechtliche Betrachtung der Korruption. Es sollen der theoretische Hintergrund der Begriffsdiskussion, die rechtlichen Grundlagen und die internationalen Zusammenhänge kurz dargestellt werden. Den Schwerpunkt bilden Ergebnisse einer kriminologisch-strafrechtlichen Analyse von Straftaten aus dem gesamten Bundesgebiet. Die theoretische Darstellung ist bewusst knapp gehalten, um den Rahmen dieser Untersuchung nicht zu sprengen. Die Weite der inzwischen als Korruption diskutierten Erscheinungsformen der Korruption machte weitere Begrenzungen der Darstellung notwendig. Dazu gehört vor allem der Ausschluss politischer Korruption aus der Darstellung, die durch aktuelle Entwicklungen in der Parteispenden- und Leuna-Affäre geprägt ist. Die Arbeit beschränkt sich auf die „klassische Korruption“ im Wirtschaftsleben. Sie beruht auf mehr als 100 Strafverfahren aus 14 Bundesländern, die Korruption zum Gegenstand haben. Geplant war eine bundesweite repräsentative Untersuchung von Straftaten mit Fällen bedeutender Korruption. Dieses Ziel war nicht erreichbar, wie in Teil 2 und 3 ausführlich dargelegt wird. Empirische Erkenntnisse zur Korruption in Deutschland sind daher nach wie vor selten, weil ein vielfältiges Geheimhaltungsinteresse besteht. Eine neuere Straftatenuntersuchung zur Korruption ist nicht vorhanden. Die Ergebnisse dieser Untersuchung bilden deshalb eine einzigartige Grundlage zur Erfassung der Wirklichkeit der Korruption in Deutschland. Die Zielsetzung liegt darin, Phänomene, Täter und Strukturen der Korruption im Hellfeld der Strafverfahren und die strafprozessualen Erledigungsstrategien zu untersuchen. Darüber hinaus sollen die Organisation der Strafverfolgung beleuchtet und Erfolge und Mängel der Strafverfolgung sowie auch der Kontrollstrukturen in Verwaltung-

gen und Unternehmen mit dem Blick auf mögliche Präventionsansätze aufgedeckt werden.

Teil 1 gibt eine kurze Einführung in die Problematik. Dargestellt werden Begriff und Rechtsgrundlagen der Korruption mit dem Schwerpunkt auf den strafrechtlichen Vorschriften und den Änderungen durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz vom 13. 8. 1997. Der Hintergrund internationaler Korruption wird durch eine Darstellung des Einflusses des Foreign Corrupt Practices Act der USA auf die internationale Entwicklung der OECD-Konvention beleuchtet. Von Bedeutung sind die Auswirkungen auf das deutsche Strafrecht (IntBestG und EUBestG) sowie empirische Erkenntnisse zur internationalen Korruption und auch die weltweite Tätigkeit der Nichtregierungsorganisation Transparency International (TI).

Teil 2 bildet die statistische Erfassung der Korruption in den vorhandenen Kriminalstatistiken ab. Die Daten sind aufgrund einiger Fehlerquellen jedoch nur begrenzt aussagekräftig. Aus den wenigen vorhandenen Untersuchungen zur Korruption in Deutschland folgt vor allem die Erkenntnis, dass kein gesichertes Grundlagenwissen vorhanden ist. Zur eigenen Untersuchung werden Zielsetzung, Methoden und Schwierigkeiten bei der Durchführung der bundesweiten Erhebungen geschildert.

Teil 3 stellt die Ergebnisse der empirischen Untersuchung ausführlich dar. Die Fallbeispiele zu der in Deutschland schädlichsten Form der Korruption, der Netzwerkkorruption, dienen der Verdeutlichung der besonderen Bedingungen, der Beziehungen der Beteiligten und der Gefährlichkeit dieser Korruptionsform. Die Strafverfolgung hat erhebliche Schwierigkeiten, diese Verfahren zu bewältigen. Weitere Erkenntnisse werden zu Auffälligkeiten der Täterpersönlichkeit, der (fehlenden) Kontrolle und der Durchführung von Strafverfahren von der Verdachtsschöpfung bis zur Verurteilung eingehend dargelegt.

Teil 4 widmet sich der Diskussion der gefundenen Ergebnisse. Eine Ausnahme stellt der Teil zur Bewältigung der Korruption (Teil 3, VIII.) dar, weil die Diskussion der Erkenntnisse zur Untersuchungshaft, zu Sanktionen und Strafzumessungsaspekten im Kontext der empirischen Ergebnisse die Konturen klarer werden lässt. In Teil 4 werden die gefundenen Strukturen, die als typisch erkannten Täterpersönlichkeiten und die Bedingungen sozialer Kontrolle hinsichtlich der Sozialschädlichkeit und des häufig behaupteten Werteverfalls diskutiert. Aufmerksamkeit verdient dabei die in Deutschland noch relativ unbekanntes „whistleblower“-Problematik und ihre Konsequenzen. Es gibt bislang kein deutsches Wort für „whistleblower“. Gemeint sind Personen, die interne Missstände aus Organisationen an die Öffentlichkeit bringen. Für die Korruption ist damit das Problem des Umgangs mit Informationen in Verwaltungen und Unternehmen angesprochen. Die Kontrolle der Korruption wird als gesellschaftlich notwendig angesehen, der Mitarbeiter aber, der Verdacht geschöpft hat, dass sein Kollege oder Vorgesetzter korrupt ist und diesen Verdacht den vorgesetzten Stellen oder den Strafverfolgungsbehörden

mitteilt, hat häufig mit Diffamierungen als „Nestbeschmutzer“ sowie persönlichen und beruflichen Nachteilen zu rechnen. Mit ähnlichen Widerständen hat die Staatsanwaltschaft umzugehen. Im Ergebnis wird man für die Zukunft nicht nur Regelungen zum Schutz der Informanten finden, sondern Strukturen schaffen müssen, die solche Verdachtsmitteilungen bewusst nutzen. Als Konsequenz aus der strafrechtlichen Analyse ergeben sich nur geringe Reformforderungen für das materielle Strafrecht und einige Verbesserungsvorschläge für das Strafprozessrecht. Die wesentlichen Änderungen müssen bei der Organisation der Strafverfolgung und bei Maßnahmen zur Korruptionsprävention erfolgen. Auf die praktischen Mängel und Möglichkeiten wird ausführlich eingegangen.

Inhaltsverzeichnis

Teil 1	Einführung in die Problematik	7
I	Problemstellung.	7
II	Begriff der Korruption	11
III	Rechtsgrundlagen	16
1	Strafrecht.	16
1.1	Das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13. 8. 1997 (Korruptionsbekämpfungsgesetz)	16
1.2	Zielsetzung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes	17
1.3	Geschichtliche Entwicklung der Strafvorschriften gegen Korruption im deutschen Strafrecht.	17
1.4	Rechtsgut der §§ 331 ff.	18
1.5	Einzelne Tatbestandsmerkmale.	19
1.6	Amtsträger	20
1.7	Straftaten gegen den Wettbewerb	21
1.7.1	Entstehungsgeschichte und Hintergründe des neuen § 298, Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen.	22
1.7.2	§§ 299, 300 Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr	25
2	Steuerrecht	26
3	Zivilrecht.	27
IV	Internationale Korruption.	28
1	Die Bestimmungen des FCPA im Überblick.	29
1.1	Strafrechtliche Regelungen nach dem FCPA	29
1.2	Buchhaltungsstandards	30
1.3	Auswirkungen des FCPA in der Praxis	31
2	Exkurs: Korruption und kulturelle Einflüsse	33
3	OECD Konvention und IntBestG.	36
4	Konsequenzen und Beurteilung des IntBestG	37
5	Bestrebungen der Europäischen Union zur Eindämmung der Korruption	38
6	Empirische Erkenntnisse zur internationalen Korruption	39
Teil 2	Eine empirische Untersuchung zur Korruption	51
I	Statistiken	51
1	Polizeiliche Kriminalstatistik und Strafverfolgungs- statistik	51

2	Lagebilder – Lagebild Korruption und Lagebild Organisierte Kriminalität.	56
II	Fehlerquellen der statistischen Erfassung der Korruption.	58
III	Kriminologische Erkenntnisse	61
1	Empirische Untersuchungen	61
2	Erkenntnischwierigkeiten	64
IV	Eigene Untersuchung	68
1	Ziele der Untersuchung	68
2	Methode.	69
3	Durchführung der Erhebungen	74
Teil 3	Empirische Ergebnisse.	83
I	Datenbasis	83
1	Datenmaterial – Anzahl der Verfahren aus 14 Bundesländern.	84
2	Anzahl der Beschuldigten	88
3	Strukturen – Übersicht	89
4	Anzahl der Beschuldigten in unterschiedlichen Strukturen	93
II	Strukturen der Verfahren – Analyse.	97
1	Struktur 1: Einzelfall-, Gelegenheitskorruption oder Bagatell- korruption.	97
2	Struktur 2: Gewachsene Beziehungen.	103
3	Struktur 3: Netzwerke.	108
4	Problem Organisierte Kriminalität.	111
5	Fallbeispiele Struktur 3	114
5.1	Elektrokartell (Bayern)	114
5.2	Klärwerkskartell (Bayern)	127
5.3	Baukartell (Nordrhein-Westfalen)	136
5.4	Führerscheinverfahren	146
5.5	Herzklappen- und Medizinprodukte-Verfahren	152
5.6	Treuhandverfahren	167
5.7	Bürgermeister in Ostdeutschland.	202
III	Täter	209
1	Wer sind die Täter?.	209
1.1	Unterschiedliche Strukturen – unterschiedliche Täter	209
1.2	Täter der Struktur 1	210
1.3	Täter der Strukturen 2 und 3: zwei auffällige und gegensätzliche Tätertypen.	210
2		

1.3.1	„Betrügerpersönlichkeiten“	211
1.3.2	Der typische Täter struktureller Korruption.	216
2	Unterschiede zwischen Gebern und Nehmern?	219
3	Motive	222
4	Beziehung zwischen Geber und Nehmer.	224
5	Einlassungen, Neutralisierungen und Rechtfertigungen	233
IV	Bestechungsleistungen	236
V	Schädlichkeit der Korruption	240
1	Schäden durch Korruption	240
2	Vorteile durch Korruption?.	242
3	Besonders schädliche Strukturen und Gefahren.	243
VI	Kontrolle in Verwaltung und Unternehmen.	246
1	Kontrolldefizite in der Verwaltung	246
2	Innenrevisionen.	251
3	Kontrolldefizite in Unternehmen	252
VII	Wie kommt es zum Strafverfahren?.	254
1	Zusammentreffen verschiedener Verdachtsmomente und Hinweise an die Strafverfolgungsbehörden	255
2	Zufall	255
3	Presseveröffentlichungen	257
4	Hinweise anderer Behörden	258
4.1	Rechnungshöfe	258
4.2	Rechnungsprüfungsämter	258
4.3	Steuerbehörden	258
4.4	Ermittlungen anderer Staatsanwaltschaften.	259
5	Hinweise aus betroffenen Organisationen	260
6	Anzeigen von Konkurrenten und Privatpersonen	260
VIII	Bewältigung der Korruptionsverfahren.	263
1	Schwierigkeiten strafrechtlicher Ermittlungen	263
2	Spezielle Ermittlungsmaßnahmen.	265
2.1	Telefonüberwachung	265
2.2	Untersuchungshaft	266
2.3	Diskrete Umfeldermittlungen	273
3	Sanktionen und Strafzumessung.	274
3.1	Verfahrenserledigungen im Überblick.	275
3.2	Strafrechtliche Bewältigung nach Strukturen	280
3.2.1	Verfahren der Struktur 1.	280
3.2.2	Verfahren der Struktur 2.	283
3.2.3	Verfahren der Struktur 3.	286
3.3	Geldstrafe neben Freiheitsstrafe, § 41	290

3.4	Aussetzung der Freiheitsstrafe zur Bewährung und Bewährungsauflagen	292
3.5	Gewinnabschöpfung	297
3.5.1	Verfall, § 73 bzw. Verfall des Wertersatzes, § 73 a	297
3.5.2	Einziehung, § 74	300
3.5.3	Erweiterter Verfall, § 73 d	300
3.5.4	Vermögensstrafe, § 43 a	301
3.6	Strafzumessung und Rechtsfolgen	301
3.6.1	Freispruch	302
3.6.2	Strafrahmen	303
3.6.3	§ 46 I Schuldfeststellung; Generalprävention; Spezialprävention	304
3.6.4	§ 46 II	306
3.6.4.1	Beweggründe und Ziele des Täters; Gesinnung, die aus der Tat spricht und der bei der Tat aufgewendete Wille; Maß der Pflichtwidrigkeit	306
3.6.4.2	Art der Ausführung und verschuldete Auswirkungen der Tat	307
3.6.4.3	Vorleben, persönliche und wirtschaftliche Verhältnisse	308
3.6.4.4	Verhalten nach der Tat; Bemühen um Schadens- wiedergutmachung und Täter-Opfer-Ausgleich	308
3.6.5	Spezielle Gesichtspunkte in den Treuhandverfahren	310
3.7	Wegfall der fortgesetzten Tat	311
3.8	Absprachen	312
3.8.1	Interessen der Beteiligten in Korruptions- und Wirtschafts- strafverfahren	313
3.8.1.1	Beschuldigte/ Angeklagte	313
3.8.1.2	Strafverteidiger	313
3.8.1.3	Staatsanwaltschaft	314
3.8.1.4	Gericht	314
3.8.1.5	Opfer/ Geschädigte	314
3.8.1.6	Medien	315
3.8.2	Absprachen in verschiedenen Verfahrensstadien	315
3.8.3	Zulässigkeit von Absprachen und Kritik	318
3.9	Zusammenfassung	323
Teil 4	Diskussion der Ergebnisse	325
I	Typologie der Korruption – unterschiedliche Strukturen	325
1	Forschungsstand und Ergebnisse der Untersuchung	325
1.1	Strukturen	325
1.2	Internationale Diskussion: Verbreitung unterschiedlicher Strukturen	328
1.3	Organisierte Kriminalität und Korruption	331

2	Unterschiedliche Konsequenzen für Prävention und Strafverfolgung	340
II	Täter	340
1	Täterpersönlichkeit und Aussagekraft.	340
2	Warum erreicht der Normappell des Korruptionsstrafrechts die Täter nicht?	347
2.1	Soziale Kontrolle und Struktureinflüsse.	349
2.2	Neutralisierungen und Rechtfertigungsstrategien	353
2.3	Motivlage	354
3	Theoretische Erklärungsansätze – Ursachen	356
III	Bestechungsleistungen	365
IV	Schädlichkeit der Korruption	366
1	Schäden.	366
2	Sog- und Spiralwirkung	370
3	Werteverfall?	372
V	Kontrolle – Defizite in Organisationen.	375
1	„Whistleblower“ – Umgang mit Informationen über Korruption, Anzeigen und Anzeigerstatern	375
2	Aufklärung von Korruption	380
3	Schutz	382
3.1	Strafrecht.	386
3.1.1	Zeugenschutz	386
3.1.2	Vertraulichkeitszusage	387
3.1.3	Aussagegenehmigung für Beamte für Aussagen in Strafverfahren	387
3.1.4	Strafbarkeit von Geheimnisverrat u. ä.	387
3.1.5	Kronzeugen.	388
3.2	Öffentliches Recht/Verwaltungsrecht	388
3.2.1	Anzeigepflicht?	388
3.2.2	Recht zur Offenbarung.	390
3.2.3	Schadensersatzregelungen bei rechtswidrigen disziplinarischen Maßnahmen.	390
3.3	Privatrecht/Arbeitsrecht	390
3.3.1	Anzeigepflicht?	390
3.3.2	Recht zur Offenbarung.	390
3.3.3	Schadensersatzregelungen bei rechtswidrigen disziplinarischen/arbeitsrechtlichen Maßnahmen.	391
4	Fazit:	391
5	Beispiel: UK – Public Interest Disclosure Bill, 2nd July 1998, came into force in spring 1999.	393
VI	Bewältigung der Korruption durch Strafrecht	396
1	Materielles Strafrecht	396

1.1	Beurteilung vorhandener Rechtsgrundlagen.	396
1.2	Weiterhin bestehende materiellstrafrechtliche Probleme	398
1.2.1	Sozialadäquanz als geeignetes Kriterium zur Begrenzung der §§ 331, 333?	398
1.2.2	Genehmigung nach §§ 331 III, 333 III	403
1.2.3	Drittmittel im Forschungsbereich, Spenden und Sponsoring.	404
1.3	Unternehmensstrafbarkeit einführen?	409
1.4	Tätige Reue	422
2	Strafverfahrensrecht	426
2.1	Telefonüberwachung (§ 100 a StPO) und Erweiterung des Abhörens nach § 100 c StPO.	427
2.2	Kronzeugenregelung.	428
2.3	Vertraulichkeitszusage	430
2.4	Selbstanzeige	431
2.5	Bundeskartellamt – Bonusregelung	431
2.6	Anzeigepflichten anderer Behörden, Amtshilfe.	432
2.7	Ombudsmann	434
3	Organisation der Strafverfolgung.	435
3.1	Mängel der Strafverfolgung.	435
3.2	Vorschläge zur Intensivierung der Strafverfolgung gegen Korruption	437
VII	Korruptionsprävention	446
1	Korruptionsprävention – Verhütung und Bekämpfung	446
2	Konkrete Vorschläge zur Korruptionsprävention	454
3	Probleme der Korruptionsprävention.	460
3.1	Probleme der Implementation	461
3.2	Unternehmensethik	465
3.3	Fragen der Evaluation.	467
3.4	Neue Steuerungsmodelle und Maßnahmen zur Korruptions- prävention	468
4	Perspektiven – Strafrecht im System präventiver Kontroll- mechanismen	476
Teil 5	Zusammenfassung.	479
	Summary.	491
	Verzeichnis der Tabellen und Übersichten.	503
	Abkürzungsverzeichnis.	505
	Literaturverzeichnis.	509
	Stichwortverzeichnis.	535

Teil 1 Einführung in die Problematik

Ziel dieser Untersuchung ist es, mehr über Phänomene der Korruption in der Strafrechtswirklichkeit zu erfahren und dabei empirisch und theoretisch die Frage zu untersuchen, ob Strafrecht ein wirksames Mittel gegen die Korruption ist. Um Erkenntnisse dieser Art zu gewinnen, ist man auf empirisches Material angewiesen, das bisher kaum vorliegt. Es stellen sich zahlreiche Fragen nach dem Phänomen Korruption, Fragen nach der Erkenntnisgewinnung und nach der strafrechtlichen Reaktion auf unterschiedliche Verhaltensweisen, die man Korruption nennen kann, die aber nur unter bestimmten Voraussetzungen mit Strafe bedroht sind. Es ist notwendig, sich mit den unterschiedlichen Phänomenen der Korruption auseinander zu setzen, um erfolgversprechende formelle und informelle Kontrollmechanismen beurteilen zu können. Auch beschränkt auf die strafrechtlichen Definitionen der §§ 331 ff. StGB¹ und seit der Änderung durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz auch §§ 298, 299, 300 wissen wir noch recht wenig, was sich hinter Bestechung und Bestechlichkeit verbirgt und wie diese Delikte bekannt werden. Aus wissenschaftlicher Sicht stellt sich die Frage nach empirischen Erkenntnismöglichkeiten und geeigneten Methoden. Aus der Sicht der Strafverfolgung stellt sich ebenfalls die Frage nach den Erkenntnismöglichkeiten: Die bisherigen Erkenntnisse legen ein sehr hohes Dunkelfeld und somit nur eine geringe Aufdeckung begangener Korruptionsdelikte nahe. Da Strafrecht nur *ein* Mittel der Sozialkontrolle darstellt, ist auch zu fragen, wo die Mängel der strafrechtlichen Anwendung liegen, ob andere Präventionsstrategien bei der Eindämmung der Korruption existieren und welche mutmaßliche Wirkung ihnen beizumessen ist.

I Problemstellung

Die Korruption ist ein aktuelles Thema, das Anfang der neunziger Jahre durch strafrechtliche Ermittlungen, wie sie zuvor in Deutschland nicht bekannt waren, zu verstärkter Aufmerksamkeit geführt hat. Es begann eine breite Diskussion mit Fachkongressen², zahlreichen Stellungnahmen³, Gesetzesände-

1 Alle in dieser Arbeit genannten Paragraphen ohne Gesetzesbezeichnung sind solche des StGB.

2 Um nur einige zu nennen: Fachtagung der NKG (NEUE KRIMINOLOGISCHE GESELLSCHAFT) in einer Arbeitsgruppe, Wien 5. 10.- 7. 10. 1995; FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG Korruption in Deutschland 16. u. 17. 2. 1995 und 6. 9. 1996; TRANSPARENCY INTERNATIONAL mit zahlreichen Tagungen und Stellungnahmen; Seminar der THOMAS-DEHLER-STIFTUNG 5. 7.-7. 7. 1996. Auf dem Weg in eine Bananenrepublik? KORRUPTION: nur ein Kavaliersdelikt? 61. DEUTSCHER JURISTENTAG in Karlsruhe 1996 mit dem Gutachten von DÖLLING und den Referaten von SCHAEFER und VOLK; Weltkongresse der IACC, 2001 findet die 10. International Anti Corruption Conference vom 7.-11. Oktober in Prag statt.

3 Die strafrechtlichen Stellungnahmen sind nicht mehr überschaubar: SCHAUPENSTEINER Kriminalistik 1990, S. 507-510; ZRP 1993, S. 250-252; Kriminalistik 1994, S. 514 f.; in FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.) 1995, S. 95-104; Kriminalistik 1996, S. 237-243, S. 306-313; NStZ 1996, S. 409-416; FÄTKINHÄUER, in FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.) 1995, S. 71-78; SEIDEL Kriminalistik 1993, S. 2-9; LANG Kriminalistik 1993, S. 363-366. Falldarstellungen bei KERBEL 1995; CLAUSSEN (Hrsg.) 1995; MÜLLER Kriminalistik 1993, S. 509-516; DÖLLING 1996; ZStW 2000, S. 334 ff. Mit den Bestrebungen zu einem Korruptionsbekämpfungsgesetz und im Zuge der Diskussion, die der 61. Deutsche Juristentag ausgelöst hat, kam es zu zahlreichen Stellungnahmen, u. a. BRAUM NJ 1996, S. 450 ff.; MÖHRENSCHLAGER JZ 1996, S. 822 ff.; HETTINGER NJW 1996, S. 2263 ff.; KORTE NStZ 1997, S. 513 ff.; DUTTGE ZRP 1997, S. 72-78; SCHLÜCHTER

rungen⁴ und praktischen Konsequenzen insbesondere in Verwaltungen, die von Verhaftungen bestochener Amtsträger, und in Unternehmen, die in mehreren Bundesländern von Durchsuchungen und Verhaftungen betroffen waren. Hervorzuheben sind auch die internationalen Bestrebungen der neunziger Jahre, Korruption einzudämmen. Während noch vor zehn Jahren Bestechungen im Ausland als üblich galten und von der Steuer abgesetzt werden konnten, setzten Bestrebungen internationaler Organisationen ein, insbesondere auch der Nichtregierungsorganisation TRANSPARENCY INTERNATIONAL, ein Umdenken zu erreichen und einer internationalen Koalition gegen Korruption beizutreten.⁵ Korruption ist ein Thema für Medien und Journalisten: Verfolgt man die Tagespresse, findet sich fast jeden Tag ein Bericht über Korruption. Gerade durch die Medien wurden die „großen Fälle“ (z. B. Bauverwaltung Frankfurt/Main, Hochtaunus-Kreis, Flughafen Frankfurt/Main, Flughafen München, zahlreiche Baukartelle, der Herzklappenskandal) bekannt. Journalisten liefern häufig zahlreiche Recherchen und Hintergrundinformationen.⁶ Dagegen sind kriminologische Erkenntnisse kaum vorhanden. Es wird angenommen, Korruption habe in Deutschland eine „neue Dimension“ erreicht⁷, die „Schwarze-Schafe-Theorie“, das heißt wenige bestechliche Beamte in einer im übrigen rechtstreu und unbestechlich arbeitenden Verwaltung, gilt als überholt, wenn sie je richtig war⁸. Diese Einschätzung wird jedoch nicht von allen geteilt.⁹ So sieht HETTINGER¹⁰ die Korruption in der Nachfolge von öffentlichkeitswirksamen Themen wie zum Beispiel Wirtschaftskriminalität, Umweltkriminalität und organisierter Kriminalität als neuen „Feind“ ausgemacht. Die Popularität des Themas in den Medien und die in der Fachöffentlichkeit vorgeschlagene Verschärfung der Strafgesetze veranlassten HETTINGER, die vielfältigen Aktivitäten zur Korruptionsbe-

ZRP 1997, S. 65–72; BOTTKE ZRP 1998, S. 215 ff.; GÄNSSLE NStZ 1999, S. 543 ff.; ZIESCHANG NJW 1999, S. 105 ff. Umfassende neuere Abhandlungen bei ESER/ÜBERHOFEN/HUBER (Hrsg.) 1997; ÜBERHOFEN 1999; PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999; SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 793 ff.

4 Korruptionsbekämpfungsgesetz vom 13. 8. 1997, BGBl. I, 2038; näher unten III., diesem vorausgehend die verschiedenen Entwürfe zum Korruptionsbekämpfungsgesetz BRat v. 18. 10. 1995; Gesetzesantrag des Landes Berlin vom 24. 5. 1995 BR-Drs. 298/95; Antrag der SPD-Fraktion Maßnahmen zur Bekämpfung der nationalen und internationalen Korruption BT-Drs. 13/4118 vom 14. 3. 1996; Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption, Entwurf der BRag Juni 1996. IntBestG, EUBestG als Konsequenz der OECD-Konvention und der Konventionen auf europäischer Ebene; Änderungen des EstG; Civil Law Convention of Corruption der Europarates.

5 Vgl. z. B. Transparency International (TI), eine Organisation mit Sitz in Berlin, die auf internationale Korruptionsbekämpfung hinwirkt, TI Report 1996; EIGEN, in: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.) 1995, S. 63–69; PIETH, in FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG 1995, S. 57–61; Schwerpunktheft Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z) 1993/3 zur Korruption; MÖHRENSCHLAGER JZ 1996, S. 822–831; zur internationalen Perspektive unten IV.

6 Z. B. LINDLAU 1987; SCHOLZ 1995; ROTH 1995; RAITH 1994; 1995; PETERS 1994; BRÄUNINGER/HASENBECK 1994; RÜGEMER 1996; RÜGEMER KriTj 1997, S. 458 ff.; JÜRGS 1997; jüngst GOETZ/NEUMANN/SCHRÖM 2000; LEYENDECKER/PRANTL/STILLER 2000 und DIE ZEIT vom 5. Juli 2001.

7 CLAUSSEN (Hrsg.) 1995, S. 1 ff.; SCHAUPENSTEINER bereits Kriminalistik 1990, S. 507 ff.

8 BELLERS (Hrsg.) 1989; NOACK 1985; MÜLLER, in FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.) 1995, S. 105, 106 f.; SCHAUPENSTEINER, in FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.) 1995, S. 95, 97.

9 KLEIN als stellvertretender Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtensbundes in einer Stellungnahme in FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.) 1995, S. 129–131; STEINKE Kriminalistik 1992, S. 359 f.; zweifelnd SEIDEL Kriminalistik 1993, S. 2, 4.

10 HETTINGER NJW 1996, S. 2263 ff.

kämpfung kritisch zu sehen, insbesondere die Vokabel „Bekämpfung“ in Verbindung mit der Forderung nach Strafrechtsverschärfung stieß auf Kritik¹¹, ebenso der Begriff „effektiv“ in Verbindung mit dem Strafrecht. Nach HETTINGER lag das Korruptionsbekämpfungsgesetz im Trend unserer Zeit, auf einzelne aufsehenerregende Fälle mit Änderungen des Strafrechts zu reagieren.

Bei der Abstimmung der Mitglieder des Deutschen Juristentages war die Mehrheit der Ansicht, die Korruption habe „in der Bundesrepublik Deutschland noch keinen prägenden Einfluss erlangt.“¹² Mehrheitlich wurde auch festgestellt: „Es kann davon ausgegangen werden, dass der öffentliche Dienst ganz überwiegend unbestechlich ist und dass auch die Wirtschaft korruptive Praktiken ganz überwiegend ablehnt. Andererseits beschränkt sich Korruption nicht auf seltene Einzelfälle, sondern wird teilweise systematisch betrieben. Es besteht daher dringender Handlungsbedarf.“¹³ Dagegen wurde die Abstimmungsalternative, eine Reihe großer Korruptionsskandale und eine Vielzahl von Ermittlungsverfahren habe gezeigt, dass Staat und Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland ernsthaft bedroht sind, abgelehnt.¹⁴ Mit großer Mehrheit wurde die Aussage angenommen, Korruption verursache erhebliche materielle und immaterielle Schäden, so verletze Korruption in der öffentlichen Verwaltung Grundwerte des demokratischen und sozialen Rechtsstaats, gefährde das Ethos des öffentlichen Dienstes, beeinträchtige das Vertrauen der Bürger in den Staat und könne Verantwortungsbewusstsein und Gemeinschaftsgefühl der Mitbürger erschüttern. Korruption in der Wirtschaft gefährde Geschäftsmoral und die Grundlagen der Marktwirtschaft.¹⁵ Weniger deutlich, aber doch bejaht wurde die These, Korruption bilde den Nährboden, auf dem Organisierte Kriminalität wachsen könne. Durch Korruption werde die Gesellschaft moralisch anfällig für Organisierte Kriminalität, korrumpierte Amtsträger bildeten darüber hinaus Brückenköpfe in Staat und Gesellschaft, die der OK Eingang in die Gesellschaft ermöglichten. Die gefährliche Form von Organisierter Kriminalität sei die Verbindung von Politik und Organisiertem Verbrechen mit Hilfe der Korruption.¹⁶

Festzuhalten bleibt, dass die Vorschläge zu einer künftigen Ausgestaltung und Änderung rechtlicher Regelungen, insbesondere strafrechtlicher Normen auf einer unsicheren Tatsachengrundlage und aufgrund unterschiedlicher Informationshorizonte abgegeben wurden, zum Teil auch aufgrund bestimmter politischer Intentionen, wie DÖLLING¹⁷ zu bedenken gibt, wenn er davor warnt, der Begriff der Korruption könne auch interessengeleitet als

11 HETTINGER NJW 1996, S. 2263 ff.

12 Beschlüsse des 61. DJT, C S. 9.

13 Beschlüsse des 61. DJT, C S. 9, in der Abstimmung angenommen mit 68:19:5.

14 Beschlüsse des 61. DJT, C S. 9, in der Abstimmung ablehnend mit 16:68:6.

15 Beschlüsse des 61. DJT, C S. 9, in der Abstimmung angenommen mit 73:6:11.

16 Beschlüsse des 61. DJT, C S. 9, in der Abstimmung angenommen mit 45:35:7.

17 DÖLLING 1996 C 9 mit dem Hinweis, dass z. B. die Nationalsozialisten die Weimarer Republik auch mit dem Vorwurf der „korrupten Systemparteien“ bekämpften und mancher Militärputsch in Entwicklungsländern mit Korruption bestehender Institutionen begründet wurde, C 9, mit Fn. 6 u. 7.

Waffe in der politischen Auseinandersetzung verwendet werden. Zum Teil spielen diffuse Überzeugungen eine Rolle, nicht immer das Bemühen um die Erhellung der Wirklichkeit. Die Ambivalenz zeigt sich auf der einen Seite in der Öffentlichkeitswirksamkeit der Thematik und den vielfach geäußerten Überzeugungen, Korruption habe einen hohen Gefährlichkeits- und Verbreitungsgrad erreicht und auf der anderen Seite in der Ablehnung einschneidender Änderungen, sobald eigene Interessen berührt sind; beispielhaft seien die Ablehnung der Strafrechtsverschärfung und Änderung der Kontrollmechanismen im Bereich der Wirtschaft, der Politik und des Steuerrechts genannt. Einerseits befürwortete beispielsweise die *Bauindustrie* ein energisches Vorgehen gegen die Korruption, andererseits wurden „Ethikerklärungen“ und „Selbstverpflichtungserklärungen“ gegenüber strafrechtlicher Verschärfung bevorzugt.¹⁸ Desgleichen findet sich bei der Diskussion um die Strafwürdigkeit *politischer Korruption*¹⁹, wo jegliche Kontrollerhöhung aus den Kreisen der Politik abgelehnt wird, weil eine Lobbypolitik nicht mit Korruption gleichzusetzen sei. Die Offenlegung der Nebeneinkünfte der Abgeordneten wird regelmäßig abgelehnt. Man begnügt sich hier mit dem Hinweis auf die 1994 eingeführte symbolische Strafvorschrift²⁰ der Abgeordnetenbestechung des § 108 e. Die Problematik der politischen Korruption und der geeigneten Reaktion auf diese Verhaltensweisen (Ämterpatronage, „Nebenämter“, deren Einkünfte die „Entschädigung“ der Abgeordneten zum Teil bei weitem übersteigen, obwohl diese doch gerade die Unabhängigkeit der Abgeordneten sicherstellen soll²¹ und damit das Ziel der Vertretung der Interessen des Volkes ermöglichen soll) ist noch nicht ausreichend diskutiert worden. Gerade angesichts der italienischen Erfahrungen und mittlerweile durch die Dimensionen der KOHL-Affäre scheint auch in diesem Bereich dringender Handlungsbedarf hin zu mehr Transparenz zu bestehen. Hinzu tritt die Überlegung, dass eine ernsthafte Korruptionsbekämpfung sich letztlich am legislativen Aufwand messen lässt²² und fraglich sein kann, inwieweit ein allgemeines Unwerturteil über die Korruption tatsächlich besteht. Bei der Forderung nach Streichung der *steuerlichen Absetzbarkeit* von Schmiergeldern wurde vehement mit dem Argument angeblicher Neutralität des Steuerrechts widersprochen.²³

18 Zum Beispiel das „EthikManagementSystem“ für die Bauwirtschaft in Deutschland, unveröffentlichtes Manuskript der Bayerischen Bauindustrie 1996; „Gemeinsames Statement der Firmen Bilfinger & Berger, Hochtief AG, Philipp Holzmann AG, Strabag AG zur gegenwärtigen Situation von Bauprodukten und Wettbewerb in Deutschland“, beides vorgestellt auf dem Seminar der Thomas-Dehler-Stiftung 5.–7. 7. 1996 „Auf dem Weg in eine Bananenrepublik. KORRUPTION: nur ein Kavaliärsdelikt?“ Stellungnahmen des DIHT und des BDI in der Presse; KARKOVSKY und HESS, in FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.) 1996, S. 69 ff., 73 ff.

19 DE WITZ, in FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.) 1996, S. 79 ff.; zur Problematik NOACK 1985; NOACK, in FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.) 1995, S. 23–30; SCHEUCH/SCHEUCH 1993; TONDORF (Hrsg.) 1995; VON ALEMANN/KLEINFELD, in BENZ/SEIBEL (Hrsg.) 1992, S. 257–282; für eine Ausdehnung der Strafbarkeit BECKER 1998; HEISZ 1998; strafwürdig, aber nicht regelbar, BARTON NJW 1994, S. 1098 ff.

20 Dazu treffend BARTON NJW 1994, S. 1098 ff.

21 Dazu VON ARNIM 1993, 1996; 1998.

22 Für die so genannte Abgeordnetenbestechung stimmen gesetzliche Bezeichnung und Inhalt jedenfalls nicht überein. Siehe auch DÖLLING 1996 C 8 mit Fn. 4.

23 OFFERHAUS *Süddeutsche Zeitung* vom 20. 12. 1995; WILLEMSEN, BDI, in FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.) 1995, S. 133 ff. und 145 ff.

Auch diese Scheinbegründung offenbarte Wertungswidersprüche, denn die Wirtschaft lässt sich zum größeren Teil von steuerrechtlichen Erwägungen leiten als von strafrechtlichen Verboten und gerade der Wertungswiderspruch zwischen der steuerrechtlichen Absetzbarkeit und damit moralischen Rechtfertigung der Schmiergeldpraxis in der Wirtschaft und dem strafrechtlichen Verbot hatte zur Forderung nach Harmonisierung geführt.²⁴ Man gewinnt den Eindruck, es bestehe ein breiter Konsens gegen die Korruption, sobald aber konkrete Interessen bedroht sind, wenden sich Berufsverbände und Interessengruppen gegen durchgreifende Maßnahmen bei Negierung der Korruptionsanfälligkeit des eigenen Interessenbereichs. Diese Problematik einflussreicher Gruppen wirkt sich nicht nur bei der Gesetzgebung wie zum Beispiel einer Strafrechtsverschärfung aus. Die Neigung, Einfluss auf strafrechtliche Ermittlungsverfahren zu nehmen, um Strafverfolgung zu verhindern, ist ebenfalls zu beachten.

DÖLLING hat treffend festgestellt, Korruption betreffe mehrere Rechtsgebiete und es handele sich bei der Korruption in erster Linie um ein ethisches und gesellschaftliches Problem. Aus diesem Grund könne die Eindämmung der Korruption letztlich nur gelingen, wenn „in der Gesellschaft breite Übereinstimmung über die Verwerflichkeit der Korruption besteht und der von der öffentlichen Meinung getragene praktisch-politische Wille vorhanden ist, energisch gegen Korruption vorzugehen. Das beste Bollwerk gegen Korruption ist eine in Politik, Verwaltung, Wirtschaft und in der Gesellschaft fest verankerte Kultur, die Korruption ächtet und ihr keine Chance lässt, sich auszubreiten.“²⁵ Das bedeutet nach DÖLLING jedoch nicht, dass die Ausgestaltung der rechtlichen Regelungen vernachlässigt werden dürfe; denn die rechtlichen Regelungen dienen letztlich der Abstützung und Durchsetzung eines allgemeinen Unwerturteils über die Korruption. Diese Untersuchung will daher der Frage nachgehen, ob Strafrecht ein wirksames Mittel zur Eindämmung der Korruption darstellen kann. Das setzt voraus, empirisches Wissen zu nutzen, um die Strafrechtspraxis bei den Korruptionsdelikten überhaupt beurteilen zu können. Da neuere Erkenntnisse aus dem Hellfeld der Strafverfolgung bislang nicht vorliegen, will die Untersuchung einen ersten Beitrag zur Erhellung der Problematik leisten. Es geht dabei um Erkenntnisse über die Art der Strafverfahren, in denen die strafrechtlichen Vorschriften zur Korruption eine Rolle spielen. Die Phänomene der Hellfeld-Korruption sollen analysiert werden und Fragen der Rechtsgrundlagen sollen ebenso beleuchtet werden wie Fragen nach der strafprozessualen Bewältigung der Verfahren.

II Begriff der Korruption

Es gibt keinen einheitlichen Begriff der Korruption. Der Versuch einer Begriffsbestimmung führt über allgemeine Ausführungen zur Wortbedeutung

24 SALISCH, in FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.) 1995, S. 145 ff. im Streitgespräch mit WILLEMSSEN; zum Steuerrecht III, 2.

25 DÖLLING 1996, C 7, 8.

(abgeleitet aus dem lat. *corrumpere*): Bestechlichkeit, Verderbtheit, Sittenverfall²⁶ zu Definitionen und Deutungen, die in verschiedenen Wissenschaftsbereichen entwickelt wurden. In allen Abhandlungen, die sich mit Korruption aus unterschiedlicher Perspektive befassen, taucht das Problem der Begriffsbestimmung auf.²⁷ Auf die historischen Beispiele für Korruption wird vielerorts hingewiesen.²⁸ Danach konnte jede gesellschaftliche Organisationsform neben den legalen Machtstrukturen auch die unlautere Einflussnahme und Bestechung, um Macht zu gewinnen.²⁹ Kein Staat ist von Korruption frei, unterschiedlich sind das Ausmaß und die Phänomene (von der bagatellhaften *petty corruption* bis hin zu staatsbedrohenden Strukturen politischer Korruption). In einem ethisch-moralischen Sinn kann Korruption alle Verhaltensweisen bezeichnen, bei denen sich im öffentlichen Leben tätige Personen auf Kosten der Allgemeinheit als unangemessen bewertete Vorteile verschaffen.³⁰ Es finden sich sozialwissenschaftliche, politikwissenschaftliche, theologische und sozialpsychologische Begriffsbestimmungen und Konzeptionen neben wirtschaftswissenschaftlichen und strafrechtlichen Deutungsversuchen. Korruption wird unter anderem „als Missbrauch von Macht, und zwar als Missbrauch eines öffentlichen Amtes oder Mandates zu privaten wie parteipolitischen Zwecken durch die Verletzung von Rechtsnormen“ definiert.³¹ HEBERER weist darauf hin, dass der Begriff Korruption nach Kultur, historischem Zeitpunkt und politischem und ökonomischem System variiert. Als Kerngruppen sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Begriffsbestimmung sollen hervorzuheben sein: a) Missbrauch von Amtsgewalt zum Vorteil einer Person oder einer Gruppe, b) Verletzung öffentlicher Interessen durch Amtsinhaber, c) Korruption aufgrund eines spezifischen Marktverhaltens und d) moralische Verfehlung.³² Für die Wirtschaftswissenschaft wird auf einen Tausch abgestellt, bei dem einer der Beteiligten durch Missbrauch einer Vertrauensstellung eine nicht erlaubte Handlung als Leistung erbringt. Korruption stelle eine Art Tausch dar, nämlich den Tausch einer korruptiven Leistung im Austausch für eine entsprechende Gegenleistung. Unter korruptiver Leistung wird entweder eine solche Handlung eines Beamten oder Politikers verstanden, welche gegen Vorschriften verstößt, oder eine solche, welche zwar den Vorschriften entspricht, aber mit einer Annahme von Vorteilen verbunden ist.³³ Für die Wirtschaft wird auf ein Tauschgeschäft abgestellt, das den

26 Z. B. Brockhaus; Meyers Taschenlexikon.

27 Vgl. auch ÜBERHOFEN 1999, S. 30 ff.; AHLF, in *Kriminalistik* 1996, S. 154 ff.; ARZT, in *Festschrift für KAISER* 1998, S. 498 ff.

28 NOACK 1985; FLECK/KUZMICS (Hrsg.) 1985; BELLERS 1989; LANDFRIED 1994; EIGEN/PIETH, in *PIETH/EIGEN* (Hrsg.) 1999, S. 1.

29 CLAUSSEN (Hrsg.) 1995, 3; NOACK 1985, S. 8 f.

30 DÖLLING 1996, C 9 m. w. N.

31 LANDFRIED 1994, S. 173 ff. m. w. N.; NOACK 1985, S. 7 ff. zu den vielfältigen Facetten der Korruption. Für die Definition politischer Korruption ist z. B. streitig, ob Korruption die Verletzung von Rechtsnormen voraussetzt, ob die „Meinung der Eliten oder die öffentliche Meinung für die Beurteilung der Korruption ausschlaggebend“ ist oder ob es eher auf die Analyse der Korruption oder auf ihre Einschätzung ankommt, vgl. LANDFRIED.

32 HEBERER 1991, S. 15 ff.

33 LAMBSDORFF, in *PIETH/EIGEN* (Hrsg.) 1999, S. 57.

freien Wettbewerb oder das Allgemeinwohl beeinträchtigt.³⁴ Es geht auch hier um Missbrauch einer – oft nur sehr punktuellen – Machtposition zur Erlangung eines privaten beziehungsweise persönlichen ungerechtfertigten Gewinnes oder unlauteren (i. d. R. materiellen) Vorteils zu Lasten eines Dritten oder der Allgemeinheit ohne Erbringung einer entsprechenden eigenen Leistung.³⁵ Nach der Definition in einem italienischen Bericht für die 19. Europäische Justizministerkonferenz in La Valetta 1994 ist Korruption das Verhalten von Personen mit öffentlichen oder privaten Aufgaben, die ihre Pflichten verletzen, um ungerechtfertigte Vorteile gleich welcher Art zu erhalten.³⁶

Der Begriff Korruption taucht weder im Strafgesetzbuch, noch in der Strafprozessordnung oder im Nebenstrafrecht auf. Trotzdem erfolgten wesentliche Änderungen des Strafrechts durch ein Korruptionsbekämpfungsgesetz. Im deutschen Strafrecht versteht man unter Korruption seit den Änderungen durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz die Amtsdelikte der §§ 331–335 (Vorteilsannahme, Bestechlichkeit, Vorteilsgewährung, Bestechung und besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung), Wettbewerbsdelikte nach § 298 (Submissionsabsprache) und §§ 299, 300 (Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr) sowie § 108 b (Wählerbestechung) und § 108 e (Abgeordnetenbestechung). Strafrechtlich³⁷ ist somit nur ein ausgewählter Teil dessen erfasst, was man unter einen weiten Bereich der Korruption fassen könnte: Privatbestechung ist teilweise erfasst, Patronage, Klientelismus und Nepotismus bleiben weitgehend ausgeblendet³⁸, Wählerbestechung nach § 108 b ist bedeutungslos und die Abgeordnetenbestechung verdient den Namen nicht, da sie nur den praktisch in der Form des § 108 e nicht vorkommenden Stimmenkauf erfasst. Darüber hinaus ist das Strafrecht ausgerichtet auf Einzeltaten von Einzelpersonen. PIETH schließt aus den Tatbestandsfassungen, dass Strafrecht nur unzureichend in der Lage ist, großflächige Bestechung, netzartige Ausbreitung bis hin zur organisierten Begehungsweise, also die so genannte strukturelle Korruption, zu erfassen.³⁹

Die Begriffsdeutungen und Schwierigkeiten der Bestimmung können nicht abschließend beurteilt werden. Eine umfassende Definition, die allen Erscheinungen gerecht wird, kann es nicht geben. Rechtspolitisch notwendig ist eine Definition, die Korruption mit hinreichend konkreten Kriterien bestimmt und von anderen Regelungsgegenständen abgrenzt.⁴⁰ Dabei muss berücksichtigt werden, dass Amtsdelikte, politische Korruption und Wirtschaftsdelikte unterschiedliche Rechtsgüter betreffen und sich eine zusätzliche Problematik durch die Ausweitung der Strafbarkeit in den internationalen Bereich ergibt.

34 VON WARTENBERG, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 269; PLETSCHER, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 275 f.

35 PLETSCHER, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 275 f.

36 Nach DÖLLING 1996, C 10.

37 Der strafrechtliche Korruptionsbegriff ist also relativ präzise, ARZT, in Festschrift für KAISER 1998, S. 498.

38 PIETH 1996.

39 PIETH 1996.

40 DÖLLING 1996, C 10.

Eine Begrenzung des strafrechtlichen Begriffs der Korruption auf Handlungen von Amtsträgern kann nicht angemessen sein. Mit den strafrechtlichen Normen der §§ 331–335 sieht man vor allem die „Lauterkeit des deutschen öffentlichen Dienstes“ oder „das Vertrauen in die Unkäufllichkeit von Trägern staatlicher Funktionen und damit zugleich in die Sachlichkeit staatlicher Entscheidungen“ geschützt.⁴¹ § 108 e stellt auf das „Prinzip der demokratischen Gleichheit der Bürger sowie auf das öffentliche Vertrauen in die Unkäufllichkeit der Mandatsausübung und die Funktionsfähigkeit des repräsentativen Systems“ ab.⁴² § 298 schützt den freien Wettbewerb, §§ 299, 300 stellen aktive und passive Bestechung von Angestellten oder Beauftragten eines Geschäftsbetriebes im geschäftlichen Verkehr zu Zwecken des Wettbewerbs unter Strafe. Das geltende Strafrecht geht also bei „Korruptionsdelikten“ von recht unterschiedlichen Rechtsgütern aus. Darüber hinaus werfen Forderungen nach einer Ausdehnung der Strafbarkeit der politischen Korruption die Frage nach dem Kern aller Tatbestände auf. Jedenfalls sind Elemente des Machtmissbrauchs enthalten. Es geht um zweckwidrige Beeinflussungen und um persönliche Vorteile, die entweder rechtswidrige Entscheidungen ermöglichen sollen oder mindestens um eine Verbindung zwischen nicht erlaubten persönlichen Vorteilen und Entscheidungen, die sachlich, von persönlichen Zuwendungen unbeeinflusst und objektiv nachvollziehbar getroffen werden sollen.

Die Frage ist, ob ein einheitliches Rechtsgut für alle Korruptionsdelikte vorhanden ist oder ob über einen einheitlichen Grundtatbestand überhaupt nachgedacht werden sollte. Die Ausführungen von VOLK in seinem Referat zum 61. DJT 1996 deuteten darauf hin, dass er zumindest die Frage für berechtigt hielt, ob bei einer Strafbarkeitsausweitung der damaligen Amtsdelikte der §§ 331 ff. und den daneben andere Rechtsgüter schützenden § 108 e und § 12 UWG nicht auch eine gänzlich neue Konzeption der genannten Delikte mit einem Grundtatbestand eines einheitlich definierten Rechtsgutes denkbar sei.⁴³ Aus seinen Ausführungen beim Vortrag des Referates war allerdings nicht zu entnehmen, ob er eine solche Möglichkeit realistischweise in Betracht zog oder überhaupt für sinnvoll hielt, es könnte sich auch um reine Wortspiele gehandelt haben, bei denen VOLK letztlich nicht Position bezog. Ernster gemeint waren dagegen wohl die Gedanken JÄHNKES zu diesem Thema.⁴⁴ Er legte dar, dass er nicht einzusehen vermag, warum die Strafbarkeit wegen §§ 331 ff. von der Tatsache abhängen soll, zum Beispiel einen Arzt, der zahlreiche Zuwendungen der Pharmaindustrie in deren Erwartung empfängt, Vorteile bei der Verschreibung gewisser Präparate zu genießen, zu bestrafen, wenn er Angestellter einer Universitätsklinik ist, nicht aber, wenn er niedergelassener Arzt ist. Oder dass die Strafbarkeit davon abhängen soll, dass bisherige Aufgaben der öffentlichen Verwaltung nun in privatrechtlicher Rechtsform durch-

41 LACKNER/KÜHL § 331 Rn. 1; vgl. zum Rechtsgut III., 1.4.

42 LACKNER/KÜHL § 108 e Rn. 1 sowie BT-Drs. 12/5927, S. 4.

43 Vgl. VOLK, Thesen zum 61. DJT mit Begriffsvorschlag 1996, S. 38.

44 Vgl. auch den Antrag JÄHNKES, Beschlüsse des 61. DJT, C S. 16.

geführt werden und damit der Amtsträgerbegriff des § 11 i. V. m. §§ 331 ff. nicht mehr greift. Selbstverständlich ist aus der Perspektive des heutigen Rechts mit HAFT festzustellen, dass Freiberufler keine Amtsträger sind⁴⁵, aber der Einwand geht tiefer, fragt nach dem Kern des Korruptionsvorwurfes, der über die traditionelle Vorstellung der Amtsdelikte mit dem Rechtsgut der „Lauterkeit des öffentlichen Dienstes“ oder des „Vertrauens der Allgemeinheit in die Unkäufllichkeit der Amtsträger“ hinausgeht. Was unterscheidet zum Beispiel den Unrechtsgehalt einer Bestechung eines Architekten, der als Verpflichteter an Bauvorhaben der öffentlichen Hand mitwirkt (und damit im rechtlichen Sinne Amtsträger ist) von einem bestochenen Architekten, der für einen privaten Auftraggeber Schlechtleistungen erbringt, eben weil er bestochen ist und damit die Interessen des Gebers (z. B. des ausführenden Bauunternehmens) vertritt? Liegt kein Unrechtsgehalt durch Bestechung vor, wenn ein Journalist gekauft wird, um mit falschen Berichten einen Rufmord auszulösen?

Die Frage ist, was den Kern des Unrechtsvorwurfs ausmacht. Der Schutz der „Lauterkeit des – deutschen – öffentlichen Dienstes?“ Wie vereinbart sich damit ein Schutz des freien Wettbewerbs und/oder des Gemeinwohls? Geht es vorrangig um Machtmissbrauch und die Abgrenzungsfrage, inwieweit eine Kontrolle durch Strafrecht stattfinden soll? In eine andere Richtung geht der Rechtsakt der EU⁴⁶, der den Mitgliedsstaaten eine Vermischung zwischen Bestechungsdelikt und Untreuetatbestand, also eine Schadenskomponente als weiteres Tatbestandsmerkmal, aufgibt.

Über die Schaffung eines allgemeinen Tatbestandes der Korruption (umfasst wäre auch eine einheitliche Begriffsbestimmung) ist bisher nicht ernsthaft diskutiert worden. Dieses Problem kann hier nicht vertieft werden und ist einer genaueren Untersuchung und Diskussion vorbehalten. Letztlich kann ein klar definierter Begriff der Korruption nicht gefunden werden⁴⁷, da die umfassten menschlichen Verhaltensweisen zu vielfältig sind. Als grobe Umschreibung kann von einer Definition ausgegangen werden, wie sie BOTTKÉ⁴⁸ vorschlägt: Korruption sei materiell ein kollusives Agieren von Trägern besonderer Macht zu beidseitigen besonderen Vorteilen, das die Voraussetzungen optimaler Leistung leistungspflichtiger Subsysteme an die Gesellschaft deopti-

45 HAFT NJW 1995, S. 1113–1118.

46 Rechtsakt des Rates vom 27. 9. 1996 über die Ausarbeitung eines Protokolls zum Übereinkommen über den Schutz finanzieller Interessen der Europäischen Gemeinschaften; Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 96/C 313/01, C 313/02 vom 23. 10. 1996; im Vordergrund stehen finanzielle Interessen der EU; Art. 2 lautet: Bestechlichkeit (1) Für die Zwecke dieses Protokolls ist der Tatbestand der Bestechlichkeit dann gegeben, wenn ein Beamter vorsätzlich unmittelbar oder über eine Mittelsperson für sich oder einen Dritten Vorteile jedweder Art als Gegenleistung dafür fordert, annimmt oder sich versprechen lässt, dass er unter Verletzung seiner Dienstpflichten eine Diensthandlung oder eine Handlung bei der Ausübung seines Dienstes vornimmt oder unterlässt, wodurch die finanziellen Interessen der EG geschädigt werden oder geschädigt werden können. (2) Jeder Mitgliedsstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die in Abs. 1 genannten Handlungen Straftaten sind. Art. 3 Bestechung ist entsprechend formuliert.

47 ÜBERHOFEN 1999, S. 48–51.

48 BOTTKÉ ZRP 1998, S. 215.

miert. Oder: Korruption ist Machtmissbrauch von Angehörigen besonderer Macht⁴⁹, die sich aufgrund einer Einflussnahme mit an einer manipulierten Leistung Interessierten über sachwidrige Vorteile einig werden. Damit wären als Angehörige dieser besonderen Macht Amtsträger, Politiker und Personen aus der Wirtschaft umfasst, aber zum Beispiel auch Freiberufler. Machtmissbrauch weist auf sachwidrige oder rechtswidrige Entscheidungen hin, die entgegen dem Gesetz oder zum Beispiel beruflicher Regelwerke getroffen werden, weil persönliche Vorteile die Entscheidung zu Gunsten eines Interessierten beeinflusst haben. Diese Definition ist weiter als die bestehenden Tatbestände des Strafrechts. Mit einer über das Strafrecht hinaus reichenden Definition oder Umschreibung von Korruption können Strategien einer gesamtgesellschaftlichen Ächtung oder Eindämmung verbunden werden und eine gesellschaftliche Diskussion über Ideale und Moral angeregt werden.⁵⁰

III Rechtsgrundlagen

1 Strafrecht

Den Kern der strafrechtlichen Korruptionsdelikte bilden nach wie vor die Straftaten im Amt, §§ 331–334 (Vorteilsannahme, Bestechlichkeit, Vorteilsgewährung und Bestechung); neu ist § 335 (besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung). Auch § 336 (Unterlassen der Diensthandlung) und § 357 (Verleitung eines Untergebenen zu einer Straftat) können Bedeutung erlangen. Daneben bestrafen die Bestechung im Wettbewerb § 298 (Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen) und §§ 299, 300 (Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr bzw. besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr). Nur eine symbolische Vorschrift ohne praktische Anwendung stellt die Abgeordnetenbestechung nach § 108 e dar, auch die Wählerbestechung nach § 108 b ist bedeutungslos.

1.1 Das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13. 8. 1997 (Korruptionsbekämpfungsgesetz)

Das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13. 8. 1997⁵¹ (Korruptionsbekämpfungsgesetz) wurde als Kompromiss zwischen weitergehenden Vorstellungen des Bundesrates⁵² und Anträgen des Landes Berlin⁵³ und des Lan-

49 Zum Element des Machtmissbrauchs auch ÜBERHOFEN 1999, S. 48, 51.

50 Zu diesen Aspekten auch SCHAEFER, Thesen zum 61. DJT 1996, S. 36; zu ethischen Gesichtspunkten AHLF Kriminalistik 1996, S. 91 ff.

51 BGBl. I, S. 2038, in Kraft getreten am 20. 8. 1997.

52 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches, des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb, der Strafprozessordnung und anderer Gesetze – Korruptionsbekämpfungsgesetz – BR-Drs. 298/96 = BT-Drs. 13/3353.

53 BR-Drs. 298/95.

des Bayern⁵⁴ verabschiedet. Geändert und im Strafraum verschärft wurden verschiedene Tatbestände im Strafrecht, es erfolgten aber auch Änderungen im Disziplinarrecht. Gleichzeitig trat das Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften in Kraft, das eine Änderung der Nebentätigkeiten vornahm.⁵⁵ Die §§ 331–334 regeln den Kern der Korruptionstatbestände im StGB. Sie wurden durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz neu gefasst und erweitert. Weitere wichtige Änderungen ergaben sich durch die nun strafbaren Kartellabsprachen in § 298 (die früher nach § 38 I 1 und 8 GWB Ordnungswidrigkeiten darstellten) und die Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr nach §§ 299, 300 (früher Straftat nach § 12 UWG), die gemeinsam einen neuen 26. Abschnitt des StGB mit Straftaten gegen den Wettbewerb bilden. § 335 wurde neu gefasst, § 338 in das StGB eingefügt. Der Amtsträgerbegriff in § 11 I Nr. 2 c wurde ergänzt. § 302 a wurde als § 291 in den 25. Abschnitt eingestellt. § 74 c I Nr. 5 a GVG und § 374 I Nr. 5 a StPO wurden eingefügt. Über §§ 302 und 338 sind jetzt auch die Anwendung der Vermögensstrafe und des Erweiterten Verfalls, §§ 43 a und 73 d, möglich.

1.2 Zielsetzung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes

Rechtspolitisches Ziel des Korruptionsbekämpfungsgesetzes ist eine verbesserte Strafverfolgung korruptiven Verhaltens. Die Strafrechtsverschärfungen sind eine Reaktion auf Forderungen der Strafrechtspraxis, aber auch eine Reaktion auf internationale Rechtsentwicklungen.⁵⁶ Der neue 26. Abschnitt soll deutlich machen, dass der Schutz des Wettbewerbs eine wichtige Aufgabe des Staates ist, zu dessen Schutz auch Regelungen im Kernstrafrecht erforderlich scheinen.⁵⁷ Das Bewusstsein der Bevölkerung soll dahingehend geschärft werden, dass es sich auch bei Korruption im geschäftlichen Bereich um kriminelles Unrecht handelt.⁵⁸

1.3 Geschichtliche Entwicklung der Strafvorschriften gegen Korruption im deutschen Strafrecht

Die Bestechungstatbestände wurden grundlegend durch das EGStGB 1974 neu gefasst.⁵⁹ Seit der damaligen Fassung regelten §§ 331 und 332 die passive Bestechung oder die Strafbarkeit des Vorteilsnehmers und §§ 333, 334 die aktive Bestechung oder die Strafbarkeit des Vorteilsgebers. §§ 331, 333 betrafen

54 BR-Drs. 571/95.

55 BGBl. I, S. 2294.

56 DÖLLING 1996; SCHAUPENSTEINER Kriminalistik 1990, S. 507 ff.; ZRP 1993, S. 250 ff.; FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.) 1995; 1996; CLAUSSEN (Hrsg.) 1995; MÖHRENSCHLAGER JZ 1996, S. 822 ff.; ESER / ÜBERHOFEN / HUBER (Hrsg.) 1997.

57 BT-Drs. 13/5584, S. 12.

58 BT-Drs. 13/5584, S. 14; kritisch CRAMER, in SCHÖNKE / SCHRÖDER Vorbem. §§ 298 ff., Rn. 1.

59 Für die Entwicklung und Rechtsprechung bis 1960 grundlegend SCHMIDT 1960; zur Reform WAGNER 1975 und zur Rechtsprechung zu den Amtsdelikten seit 1975 WAGNER JZ 1987, S. 594 ff., 658 ff.; GRIBL 1993, S. 6 ff.; CRAMER, in SCHÖNKE / SCHRÖDER § 331 Rn. 1a; einen kurzen historischen Abriss gibt auch ÜBERHOFEN 1999, S. 73 ff.

die Vorteilsannahme beziehungsweise –gewährung für eine Diensthandlung, §§ 332, 334 die pflichtwidrige Diensthandlung. Die aktive Bestechung war nicht genau spiegelbildlich zur passiven Bestechung ausgestaltet. Das Korruptionsbekämpfungsgesetz erweiterte die Tatbestände und nunmehr ist auch strafbar, wenn der Vorteil nicht für sich, sondern für einen Dritten angestrebt, angeboten oder zugänglich gemacht wird. Zwar waren teilweise auch nach der alten Rechtslage über eine weite Auslegung des Vorteilsbegriffs Dritt Vorteile erfasst worden, wenn auch darin eine persönliche Besserstellung gesehen werden konnte, Schwierigkeiten gab es jedoch generell bei immateriellen Vorteilen und mit der weiten Auslegung, die für eine Überdehnung des Tatbestandes gehalten wurde.⁶⁰ Für §§ 331 und 333 wurde die Unrechtsvereinbarung gelockert, so dass der Vorteil nicht mehr als Gegenleistung für eine Diensthandlung, sondern allgemein für die Dienstausbübung erfolgen kann. § 331 entspricht nun spiegelbildlich dem § 333. Der Verabschiedung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes gingen heftige Diskussionen, verschiedene Entwürfe, Tagungen und Expertenanhörungen voraus und auch der Deutsche Juristentag 1996 beschäftigte sich in der strafrechtlichen Abteilung mit der Frage des Nutzens strafrechtlicher Verfolgung der Korruption.⁶¹ Auch internationale Regelungen führten zu Änderungen und Ergänzungen der Strafbarkeit von Korruptionsdelikten: Das EU-Bestechungsgesetz (EUBestG) vom 10. 9. 1998⁶² und das Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG) vom 10. 9. 1998⁶³ stellen Korruption im europäischen Raum und im internationalen Wirtschaftsverkehr unter Strafe.⁶⁴

1.4 Rechtsgut der §§ 331 ff.

Das Rechtsgut der Bestechungstatbestände ist nach wie vor umstritten.⁶⁵ Es wird vertreten, dass die §§ 331 ff. das Vertrauen der Allgemeinheit in die Unkäuflichkeit der Amtsträger und in die Sachlichkeit staatlicher Entscheidungen schützen. So wird als gemeinsamer Unrechtskern der Bestechungsdelikte angesehen, dass aus der verbotenen Beziehung zwischen Bestecher und Bestochenen eine generelle Gefährdung des Staatsapparates resultiere, dessen Ansehen durch die Annahme von Geschenken für die Dienstausbübung beeinträchtigt sei und dadurch das Vertrauen der Allgemeinheit in die Sachlichkeit staatlicher Entscheidungen leide.⁶⁶ Andere stellen auf die Lauterkeit des öffentlichen Dienstes ab, also auf die Sachlichkeit der Amtsführung selbst als

60 Ausführliche Rechtsprechungsanalyse bei GRIBL 1993, S. 14 ff.; CRAMER, in SCHÖNKE/SCHRÖDER § 331 Rn. 1 b.

61 Vgl. I. Problemstellung und die Angaben Fn. 1 und 2.

62 EUBestG, BGBl. II, S. 2340.

63 IntBestG, BGBl. II, S. 2327.

64 Vgl. dazu die Angaben in Teil I, IV. sowie CRAMER, in SCHÖNKE/SCHRÖDER § 331 Rn. 1 c, 1 d; ZIESCHANG NJW 1999, S. 105 ff.; KORTE wistra 1999, S. 81 ff.; PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999; MÖHRENSCHLAGER JZ 1996, S. 822 ff.

65 Darstellungen zum Meinungsstand bei DÖLLING 1996, C 48 ff.; CRAMER, in SCHÖNKE/SCHRÖDER § 331 Rn. 1 e, 2, 3.

66 CRAMER, in SCHÖNKE/SCHRÖDER § 331 Rn. 3 m. w. N.

Rechtsgut.⁶⁷ Eine dritte Ansicht kombiniert beides.⁶⁸ DÖLLING differenziert unter grundsätzlicher Zustimmung zu beiden Gesichtspunkten in die primäre Schutzwirkung der Lauterkeit des öffentlichen Dienstes, die durch die Verknüpfung der Dienstausbübung mit unzulässigen Vorteilen gefährdet werde und mittelbar in die Beeinträchtigung des Vertrauens der Allgemeinheit.⁶⁹

1.5 Einzelne Tatbestandsmerkmale

Der 30. Abschnitt des StGB erfasst unter der Überschrift „Straftaten im Amt“ mit den §§ 331 ff. die typischen Amtsträgerdelikte, wobei nur Vorteilsannahme (§ 331) und Bestechlichkeit (§ 332) echte Amtsdelikte sind, da der Täterkreis auf Amtsträger und für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete (§ 11 I Nr. 2, 4) beschränkt ist. Die Amtsträgereigenschaft wirkt strafbegründend, man spricht auch von der passiven Seite. Vorteilsgewährung (§ 333) und Bestechung (§ 334) können von jedermann begangen werden und bilden das Gegenstück zur Strafbarkeit nach §§ 331, 332, der aktiven Seite. Sie sind damit selbst keine Amtsdelikte, aber das Spiegelbild. Die Tathandlung besteht im Fordern, Sich-versprechen-lassen oder Annehmen eines Vorteils für sich oder einen Dritten beziehungsweise im Anbieten, Versprechen oder Gewähren eines Vorteils als Gegenstück. Durch die ausdrückliche Einbeziehung der Dritt Vorteile ist nun eine Klarstellung erfolgt, so dass es auf mittelbare Vorteile für den Amtsträger selbst nicht mehr ankommt.⁷⁰ Es bleibt jedoch die Problematik der Spenden und des so genannten Sponsoring, auch der Drittmittelforschung und der Abgrenzung zwischen straflosem und strafbarem Verhalten nach §§ 331, 333.⁷¹ Bei §§ 331 I und 333 I ist die Unrechtsvereinbarung mit dem Korruptionsbekämpfungsgesetz gelockert worden und es genügt, wenn der Vorteil „für die Dienstausbübung“ gefordert wird. Während also §§ 332 und 334 nach wie vor die ungeschriebene Tatbestandsvoraussetzung der Unrechtsvereinbarung zum Gegenstand haben, gilt das für §§ 331, 332 nur noch eingeschränkt. Die Unrechtsvereinbarung drückt sich in dem Beziehungsverhältnis zwischen Geber und Nehmer aus, darin, dass der Vorteil *als Gegenleistung für* eine pflichtwidrige Handlung gilt. §§ 331, 333 liegen vor, wenn der Vorteil allgemein „für die Dienstausbübung“ gewährt wird⁷², eine Gegenleistung für eine konkrete Diensthandlung ist nicht mehr erforderlich. Das Merkmal der Unrechtsvereinbarung ist damit nicht völlig aufgehoben, wie der Entwurf des Bundesrates forderte⁷³, bei dem es nur noch auf eine

67 Begründung zum EGStGB 74, BT-Drs. 7/550, S. 269.

68 TRÖNDLE/FISCHER § 331 Rn. 3; WESSELS/HETTINGER StrafR BT-1 Rn. 1106; LACKNER/KÜHL § 331 Rn. 1; JOECKS vor §§ 331 ff. Rn. 1; RENGIER StrafR BT II 1999, S. 398.

69 DÖLLING 1996, C 49; ZStW 2000, S. 335.

70 BLESSING, in MÜLLER-GUGENBERGER/BIENECK (Hrsg.) 2000, S. 1383 f.; DÖLLING ZStW 2000, S. 345; CRAMER, in SCHÖNKE/SCHRÖDER § 331 Rn. 20, 20 a, 53 a ff.

71 Dazu unten Teil 4, VI. 1.2.3.

72 DÖLLING 1996, C 111 f.; ZStW 2000, S. 343 ff.

73 BR-Drs. 298/95; dazu SCHAUPENSTEINER Kriminalistik 1996, 237, S. 239 ff.: Ein Amtsträger ... der *im Zusammenhang mit seinem Amt* einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordert ...; zu weitgehend nach DÖLLING ZStW 2000, S. 344.

Zuwendung an den Amtsträger ankommen sollte. Hintergrund dieser Forderung war die Schwierigkeit der Strafverfolgungsbehörden, manchen Vermögensvorteilen, die bei Amtsträgern unter Korruptionsverdacht gefunden wurden, konkrete Diensthandlungen zuzuordnen. Auch die vielgeübte Praxis des so genannten „Anfütterns“, also systematische kleinere Zuwendungen an Amtsträger ohne konkrete Diensthandlungen als Gegenleistung, um den Amtsträger für einen späteren Zeitpunkt geneigt zu machen und um das Klima positiv zugunsten des Gebers zu beeinflussen, sollte unter Strafe gestellt werden.⁷⁴ „Für die Dienstausbübung“ stellt klar, dass weiterhin eine Beziehung zwischen der Vorteilsannahme und einer Diensthandlung des Amtsträgers bestehen muss, es kommt aber nicht mehr auf den Nachweis einer bestimmten Diensthandlung als Gegenleistung an.⁷⁵ Damit wird also auch erfasst, um ein Beispiel DÖLLINGS wiederzugeben, wenn ein Bauunternehmer einem Bürgermeister mit den Worten „auf gute Zusammenarbeit“ 100.000 DM übergibt, ohne auf konkrete Vorhaben anzuspielen.⁷⁶ Die „Anfütterungsproblematik“ wird erfasst, wenn nachgewiesen werden kann, dass zwischen Geber und Nehmer Einvernehmen darüber besteht, die Zuwendung als Gegenleistung für die zukünftige Dienstausbübung und so weiter zu betrachten, nicht dagegen bei sozialadäquatem Verhalten.⁷⁷ Es bleibt die Schwierigkeit der Abgrenzung des Tatbestandes der §§ 331, 333 zur Straflosigkeit.⁷⁸

Für die §§ 332, 334 bleibt es wie bisher bei dem Erfordernis der Unrechtsvereinbarung⁷⁹, also der Übereinkunft zwischen Bestechter und Bestochendem, für die amtliche Tätigkeit Vorteile zu geben und zu nehmen. Dabei kommt es nicht auf überzogene Vorstellungen an eine „Vereinbarung“ i. e. S. an, sondern auf eine einseitige Erklärung eines Amtsträgers, der die Bestechlichkeit erklärt oder eines Gebers, der den Amtsträger dazu auffordert⁸⁰, der erweckte Anschein der Käuflichkeit kann also genügen.⁸¹

1.6 Amtsträger

Den Begriff des Amtsträgers definiert § 11 I Nr. 2. Die Varianten a und b sind unproblematisch, schwieriger ist die Reichweite des Amtsträgerbegriffs bei § 11 I Nr. 2 c⁸²: Amtsträger im Sinne der Nr. 2 c sind auch diejenigen, die – ohne

74 SCHAUPENSTEINER Kriminalistik 1996, S. 237 ff.; NSTZ 1996, S. 413 ff.; SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 820.

75 WESSELS/HETTINGER Strafrecht BT/1 § 25 Rn. 1100, 1104.

76 DÖLLING ZStW 2000, S. 343, 344.

77 DÖLLING ZStW 2000, S. 344.

78 Zu Fragen der Sozialadäquanz, teleologischen Reduktion und Genehmigung nach § 331 III siehe unten, Teil 4, VI, 1.2.

79 Vgl. SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 820 ff.; ÜBERHOFEN 1999, S. 120 ff.

80 CRAMER, in SCHÖNKE/SCHRÖDER § 331 Rn. 3, 4; § 332 Rn. 16; LACKNER/KÜHL § 332 Rn. 4, 5.

81 WESSELS/HETTINGER StraFR BT-1 Rn. 1116; enger die Rechtsprechung, nach der die Diensthandlung zumindest in groben Umrissen erkennbar und festgelegt sein muss, BGH NSTZ 1989, S. 74; BGHSt 32, S. 291; BGHSt 39, S. 461; auch TRÖNDLE/FISCHER § 331 Rn. 15 ff.; § 332 Rn. 7.

82 Zu restriktiver Auslegung des § 11 I Nr. 2 c TRAUMANN 1997; HAFT NJW 1995, S. 1113 ff.

dass ein öffentlich-rechtliches Beamten- oder Angestelltenverhältnis begründet wurde – dazu bestellt sind, bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle oder in deren Auftrag Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahrzunehmen. Auf die zur Aufgabenerfüllung gewählte Organisationsform kommt es nicht an. Private und Selbstständige, die im Rahmen der Erfüllung staatlicher Aufgaben von einer Körperschaft öffentlichen Rechts herangezogen werden, können ein Problem bei der strafrechtlichen Korruptionsbekämpfung darstellen. Bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und der Vergabe öffentlicher Aufträge reicht häufig die Sachkunde des zuständigen Beamten nicht aus, um speziellen Aufgaben im Baubereich und bei der Beschaffung zu genügen. Es hat sich in der Praxis durchgesetzt, zur Unterstützung zum Beispiel bei der Erstellung von Leistungsverzeichnissen nach dem neuesten Stand technischen Wissens private Experten hinzuzuziehen. Eine wichtige Gruppe in der Praxis stellen private Ingenieurbüros und Architekten dar.⁸³ Mittlerweile werden die Erstellung von Leistungsverzeichnissen, Durchführungen der Submission, Bewertung von Angeboten bis hin zur Bauüberwachung und Abnahmen häufig von Selbstständigen durchgeführt. Gerade dieser Bereich ist jedoch höchst korruptionsanfällig. Hinzu kommt die regionale und persönliche Nähe der Unternehmer zu diesen Ingenieurbüros und Architekten. Strafrechtlich ergibt sich bereits das Problem, ob diese Personen als Amtsträger im strafrechtlichen Sinne zu betrachten sind. Kein Problem ist die Amtsträgereigenschaft, wenn eine förmliche Verpflichtung nach dem Verpflichtungsgesetz stattgefunden hat, weil dann § 11 I Nr. 4 einschlägig ist. In der Praxis unterbleibt die Verpflichtung jedoch häufig, so dass sich das Problem stellt, ob die Ingenieure, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, als „Amtsträger“ im Sinne von § 11 I Nr. 2 c anzusehen sind.⁸⁴ Die weitere Problematik ergibt sich, wenn öffentliche Aufgaben in privatrechtlicher Organisationsform erledigt werden, zum Beispiel bei Flughäfen.⁸⁵ Obwohl das Korruptionsbekämpfungsgesetz diese Problematik mit der Ergänzung des § 11 I Nr. 2 c („unbeschadet der zur Aufgabenerfüllung gewählten Organisationsform“) lösen wollte, wird weiter von erheblichen Auslegungsschwierigkeiten berichtet.⁸⁶ DÖLLING fordert deshalb zu Recht, die Amtsträgerproblematik einer klarstellenden gesetzlichen Regelung zuzuführen.⁸⁷

1.7 Straftaten gegen den Wettbewerb

Als Rechtsgut des 26. Abschnitts ist der freie Wettbewerb anzusehen.⁸⁸

⁸³ Dazu auch WEISER NJW 1994, S. 968 ff.

⁸⁴ BGHSt 43, 96; dazu auch SCHRAMM JuS 1999, S. 333 ff.

⁸⁵ BGH NJW 1999, 2378 zur Amtsträgereigenschaft eines Mitarbeiters der Bauabteilung der Flughafen Frankfurt/Main AG; OTTO Jura 1997, S. 47 ff.

⁸⁶ SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 810; DÖLLING ZStW 2000, S. 337 ff., beide mit Darstellung der neuesten Rechtsprechung; SCHRAMM JuS 1999, S. 333 ff.; RANSIEK NStZ 1997, S. 519 ff.; BLESSING, in MÜLLER-GUGENBERGER/BIENECK (Hrsg.) 2000, S. 1379, sieht die Problematik dagegen mit der neuen Rechtslage als erledigt an.

⁸⁷ DÖLLING ZStW 2000, S. 342.

⁸⁸ CRAMER, in SCHÖNKE/SCHRÖDER Vorbem. §§ 298 ff., m. w. N.; KORTE NStZ 1997, S. 514 ff.

1.7.1 Entstehungsgeschichte und Hintergründe des neuen § 298, Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen

Rechtsgut des § 298 ist der Schutz des freien Wettbewerbs vor Verfälschung und Außerkraftsetzung des echten Leistungswettbewerbs durch unlautere und nicht offenbarte Einflüsse. Mittelbar werden die Mitbewerber geschützt, vor denen sich der Bestechende einen unzulässigen Vermögensvorteil verschaffen will. Mittelbar wird auch die Allgemeinheit geschützt, die infolge der Bestechung teurere oder schlechtere Waren erhält. Dagegen wurde das Delikt entgegen anderer Vorstellungen nicht betrugsähnlich ausgestaltet⁸⁹, so dass es auf Täuschungsabsicht und Vermögensschaden nicht ankommt. Um den Vermögensaspekt nicht in den Mittelpunkt zu stellen, wurde auf eine Regelung (etwa § 264 b neu) im Umfeld des Betruges, § 263, verzichtet und ein neuer Abschnitt „Straftaten gegen den Wettbewerb“ eingefügt. Im selben Abschnitt wurden auch §§ 299, 300, die Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr, geregelt. Im Vorfeld der Gesetzesänderung bestand seltene Einigkeit zwischen den politischen Parteien: Wettbewerbsbeschränkende Absprachen zwischen Bietern in Vergabeverfahren der öffentlichen Hand und der Wirtschaft sollen unter Strafe gestellt werden. Der Bundesrat schlug vor, mit § 264 b „Ausschreibungsbetrug“ einen neuen Tatbestand im StGB zu schaffen. Die Fraktion der SPD forderte in ihrem Antrag zu „Maßnahmen zur Bekämpfung der nationalen und internationalen Korruption“ eine eigenständige Strafvorschrift. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen forderte mit „Maßnahmen gegen Korruption“ eine eindeutige Strafdrohung gegen Ausschreibungsbetrug. Ohne nachweisbaren Schaden sollte bereits die Beteiligung an Absprachen zum Straftatbestand erhoben werden. Die Bundesregierung legte am 20. März 1996 einen Maßnahmenkatalog zur Korruptionsbekämpfung vor, der einen neuen Straftatbestand gegen wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen enthielt. Die Einigkeit, die bei der Bewertung der Parteien zur Strafwürdigkeit des Ausschreibungsbetruges herrschte, findet sich in Fachkreisen nicht wieder. Den Hintergrund für die neuen Straftaten im 26. Abschnitt, insbesondere für den neuen § 298, bildet ein heftiger juristischer Streit um die Schwierigkeiten bei der Feststellung des Vermögensschadens bis hin zur Grundsatzfrage, wie weit der Staat mit seinem Strafanspruch im Wirtschaftsverkehr gehen darf. DÖLLING empfahl in dem Gutachten zum 61. DJT eine Kriminalisierung des Ausschreibungsbetruges, weil Korruption von Amtsträgern häufig in Verbindung mit Submissionsabsprachen erfolge. Diese führte das Ausschreibungsverfahren, durch das der Wettbewerb unter den Anbietern hergestellt werden soll, ad absurdum und berge typischerweise die Gefahr einer Schädigung des Vermögens der öffentlichen Hand durch überhöhte Preise in sich. Nach den Erfahrungen der Praxis greife auch nach der Entscheidung durch BGHSt

⁸⁹ § 264 b „Ausschreibungsbetrug“ im Entwurf des Bundesrates BR-Drs. 298/96; DÖLLING Beilage zu NJW 1996, S. 18; dazu auch MÖHRENSCHLAGER JZ 1996, S. 829; KORTE, in DAHS (Hrsg.) 1998, S. 43, 44.

38, 186⁹⁰ der strafrechtliche Schutz durch § 263 häufig nicht ein, so dass sich die Einführung eines Tatbestandes des Ausschreibungsbetruges empfehle.⁹¹ Der Unrechtsgehalt des Ausschreibungsbetruges bestehe darin, dass die getroffene Absprache dem Veranstalter der Ausschreibung verborgen bleibe und der Vertragsschluss zu einer Vermögensgefährdung führe. Auch Ausschreibungen privater Veranstalter müssten erfasst werden.⁹² Es gab aber auch kritische Stimmen gegen eine Kriminalisierung, die sich für Beibehaltung einer möglichen Ordnungswidrigkeit stark machten: LÜDERSSEN sprach sich gegen die Kriminalisierung der Submissionsabsprache aus, weil ein Schutz des Vermögens einzelner Wettbewerber durch Strafrecht schon mangels Feststellbarkeit objektiver Marktpreise ausscheiden müsse. Ein Schutz des Wettbewerbs sei durch Strafrecht ebenfalls nicht zu gewährleisten: „Der Wettbewerb oder typische Wettbewerbsbeschränkungen taugen deswegen nicht zu einem Straftatbestand, weil der Wettbewerb ein offenes, nicht determiniertes System darstellt – im Gegensatz zu den Systemen unmittelbarer Lenkung, wie zum Beispiel hoheitlichen Marktordnungen oder Preisregelungen.“ Strafvorschriften für Submissionsabsprachen im Baubereich widersprächen dem ultima ratio Prinzip des Strafrechts und seien auch nicht zweckmäßig, weil die öffentliche Hand ein monopolartiger Anbieter mit entsprechender Nachfragemacht und überlegenem Wissen sei und die Fixierung auf den günstigsten Anbieter zu Fehlkalkulationen in einem Klima blinden Wettbewerbs führten⁹³, die Kartelle also fast „Abwehrkartelle“ darstellten.⁹⁴ Die Begründung zum Korruptionsbekämpfungsgesetz stützt die Hochstufung der bisherigen Kartellordnungswidrigkeit zum Straftatbestand auf die Überlegung, Strafrecht schütze heute nicht mehr nur einen Kernbereich von Rechtsgütern, sondern auch überindividuelle Interessen, wie bereits das Erste und Zweite Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und das Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität zeige. Auch der Wettbewerb sei als Rechtsgut bisher strafrechtlich in § 12 UWG geschützt gewesen. Dies sei aber nicht ausreichend, weil der freie Wettbewerb besonders nachhaltig dadurch gefährdet werde, dass Mitarbeiter der Marktgegenseite – ob öffentliche Hand oder privates Wirtschaftsunternehmen – bei der Vergabe von Aufträgen bestochen würden oder die verschiedenen möglichen Anbieter einer Leistung in einem Vergabeverfahren miteinander in Verbindung träten, Vereinbarungen über Preise oder den sonstigen Inhalt der Angebote oder sogar über Ausfallentschädigungen und Bestechungen träfen und so eine den wirklichen Wettbewerbsverhältnissen entsprechende Vergabe vereitelten. Der neue Straftatbestand wäre nicht erforderlich gewesen, so die Begründung, wenn solche Absprachen bereits nach geltendem Recht angemessen sanktioniert werden

90 NJW 1992, S. 921; vgl. zum Hintergrund der problematischen Schadensfeststellung auch BAUMANN NJW 1992, S. 1661 ff.; CRAMER 1995; die Beiträge in DAHS (Hrsg.) 1998.

91 DÖLLING, Beilage zu NJW 1996, S. 19.

92 DÖLLING, Beilage zu NJW 1996, S. 18, 19.

93 LÜDERSSEN, Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses zu dem Korruptionsbekämpfungsgesetz am 16. April 1997, S. 11.

94 LÜDERSSEN, in DAHS (Hrsg.) 1998, S. 53 ff., 56. Kritisch auch CRAMER, in DAHS (Hrsg.) 1998, S. 27 ff.; DAHS, in DAHS (Hrsg.) 1998, S. 13 ff.

könnten. Dies sei jedoch nicht der Fall, weil häufig nur eine Ordnungswidrigkeit und ein Bußgeldtatbestand nach § 1 i. V. m. § 38 I Nr. 1 GWB oder § 25 i. V. m. § 38 I Nr. 8 GWB nachgewiesen werden könne. Die Annahme eines Betruges nach § 263 sei jedoch wegen der schwierigen Schadensfeststellung trotz der Entscheidung des BGH⁹⁵ praktisch die große Ausnahme. Nach Erkenntnissen des Bundeskartellamtes und der Landeskartellbehörden, aber auch nachgewiesen durch zahlreiche Strafverfahren, hätten Submissionsabsprachen auf dem Gebiet der Bauwirtschaft und in anderen Wirtschaftszweigen eine enorme praktische Bedeutung. In den letzten Jahren sei es auch wiederholt zur Verhängung hoher Geldbußen gegen Unternehmen und verantwortliche Einzelpersonen gekommen, was ebenfalls den qualifizierten Unrechtsgehalt der zugrundeliegenden Wettbewerbsverstöße zeige. Präventive Maßnahmen in Ausschreibungsverfahren sowie Sanktionen in Bußgeldverfahren, die bei der Berechnung der Preise einkalkuliert würden, reichten offenbar zur Eindämmung schwerer Verstöße gegen das Wirtschaftsrecht nicht aus. Die Bundesregierung erwartet dagegen von der Hochstufung zum Strafverfahren einen verstärkt abschreckenden Effekt, weil die Gefahr, sich einer Freiheitsstrafe auszusetzen, nicht mehr so leicht in Kauf genommen werde wie die Kalkulation von Geldbußen. Ein verstärkter strafrechtlicher Schutz durch einen neuen Straftatbestand sei deshalb notwendig, um die rechtswidrigen Verhaltensweisen im Zusammenhang mit Ausschreibungen wirksamer zu bekämpfen.

§ 298 ist ein abstraktes Gefährdungsdelikt.⁹⁶ Tathandlung des § 298 ist die Abgabe eines Angebots, das beim Veranstalter eingegangen ist, wobei der Zugang voraussetzt, dass das Angebot bei ordnungsgemäßem Ablauf im Ausschreibungsverfahren berücksichtigt werden könnte.⁹⁷ Damit ist der Tatbestand vollendet.⁹⁸ Betroffen sind „Ausschreibungen über Waren oder gewerbliche Leistungen“. Darunter fallen alle Vergabearten nach VOB/A, VOL/A und VOF mit Ausnahme freihändiger Vergaben ohne Teilnahmewettbewerb. § 298 ist nicht auf Ausschreibungen durch öffentliche Auftraggeber beschränkt, auch Ausschreibungen und Vergaben privater Unternehmen mit ähnlichem Vergabeverfahren sind erfasst.⁹⁹ Vorbereitungshandlungen wie Absprachen mit anderen Bietern, bleiben straflos. Es bedarf keiner Täuschung und auch keiner Annahme des Angebots durch den Veranstalter, auch auf einen Vermögensschaden kommt es nicht an. Es ist auch nicht erforderlich, dass die Absprache vor dem Veranstalter verheimlicht wird.¹⁰⁰ Rechtswidrig ist die Absprache, wenn sie gegen Verbote des GWB verstößt.¹⁰¹

95 BGHSt 38, S. 186, Urteil vom 8. Januar 1992.

96 CRAMER, in SCHÖNKE/SCHRÖDER § 298 Rn. 2.

97 CRAMER, in SCHÖNKE/SCHRÖDER § 298 Rn. 8; TRÖNDLE/FISCHER § 298 Rn. 11; LACKNER/KÜHL § 298 Rn. 3.

98 JOECKS § 298 Rn. 3; WESSELS/HILLENKAMP, StrafR BT/2, Rn. 700.

99 BARTSCH/PALTZOW/TRAUTNER (Hrsg.) 4.2.5.3.

100 DÖLLING ZStW 2000, S. 348.

101 JOECKS § 298 Rn. 5; LACKNER/KÜHL § 298 Rn. 3.

1.7.2 §§ 299, 300 Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr

§ 299 stellt die Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr unter Strafe. Die früher geltende Strafvorschrift des § 12 UWG wurde aufgehoben; § 299 hat nun einen breiteren Anwendungsbereich. Rechtsgut des § 299 ist der Schutz des freien Wettbewerbs vor Verfälschung und Außerkraftsetzung des echten Leistungswettbewerbs durch unlautere und nicht offenbarte Einflüsse.¹⁰² Mittelbar werden die Mitbewerber geschützt, vor denen sich der Bestechende einen unzulässigen Vermögensvorteil verschaffen will sowie die Geschäftsherrn vor Treuepflichtverletzungen ihrer Angestellten.¹⁰³ Mittelbar wird auch die Allgemeinheit geschützt, die infolge der Bestechung teurere oder schlechtere Waren erhält.¹⁰⁴

Täter der Bestechlichkeit nach § 299 I können nur Angestellte oder Beauftragte eines geschäftlichen Betriebes¹⁰⁵ sein, nicht die Geschäftsinhaber¹⁰⁶. Die Tat handlung muss im geschäftlichen Verkehr erfolgen, womit rein private Handlungen, betriebsinterne Handlungen und öffentlich-rechtliche Tätigkeiten (dann aber §§ 331 ff.) heraus fallen.¹⁰⁷ Die Bezugshandlung muss die künftige unlautere Bevorzugung beim Bezug von Waren oder gewerblichen Leistungen zum Gegenstand haben. Die gesetzliche Einschränkung „Bezug von Waren oder gewerblichen Leistungen“ schließt nicht gewerbliche Leistungen wie Tätigkeiten von Freiberuflern sowie Aufklärungs- und Beratungstätigkeiten aus.¹⁰⁸ Der Bezug von Waren oder gewerblichen Leistungen beschränkt sich nicht auf eine Seite der an dem Geschäft Beteiligten. Bezieher der Leistung oder der Ware kann der Vorteilsgeber, aber auch der Geschäftsherr des Angestellten oder Beauftragten sein. Der Begriff „Bezug“ ist weit zu verstehen und umfasst den gesamten wirtschaftlichen Vorgang von Bestellung über Lieferung bis hin zur Bezahlung.¹⁰⁹ Durch die Bestechung muss eine Bevorzugung in unlauterer Weise erfolgen, was bedeutet, dass eine Unrechtsvereinbarung wie bei §§ 332, 334 getroffen werden muss; auch der Vorteilsbegriff folgt §§ 331 ff. Die Bestechung zielt auf zukünftige Bevorzugung, das heißt, eine Belohnung für bereits erfolgte unlautere Bevorzugung ist nicht erfasst.¹¹⁰ Die Bestechung nach § 299 II entspricht spiegelbildlich dem I.¹¹¹ Der Täterkreis wird durch das Erfordernis des Handelns zu Zwecken des Wettbewerbs eingeschränkt.¹¹² Fraglich ist, ob eine Zustimmung des Arbeitgebers zur Annahme des Vorteils den Tatbestand entfallen lässt. Dieses wird mit der Kon-

102 JOECKS § 299 Rn. 1; WESSELS/HILLENKAMP, StrafR BT/2, Rn. 702.

103 WESSELS/HILLENKAMP, StrafR BT/2, Rn. 702.

104 HEINE, in SCHÖNKE/SCHRÖDER § 299 Rn. 2; LACKNER/KÜHL § 299 Rn. 1.

105 Zu den Details HEINE, in SCHÖNKE/SCHRÖDER § 299 Rn. 5 ff.; LACKNER/KÜHL § 299 Rn. 2 ff.; TRÖNDLE/FISCHER § 299 Rn. 5 ff.

106 Dazu DÖLLING 1996, C 87.

107 HEINE, in SCHÖNKE/SCHRÖDER § 299 Rn. 9; LACKNER/KÜHL § 299 Rn. 3.

108 TRÖNDLE/FISCHER § 299 Rn. 13.

109 BLESSING, in MÜLLER-GUGENBERGER/BIENECK (Hrsg.) 2000, S. 1393.

110 BLESSING, in MÜLLER-GUGENBERGER/BIENECK (Hrsg.) 2000, S. 1395.

111 LACKNER/KÜHL § 299 Rn. 25.

112 HEINE, in SCHÖNKE/SCHRÖDER § 299 Rn. 6.

sequenz der Straffreiheit des bestochenen Angestellten vertreten, wenn der Arbeitgeber die Annahme des Vorteils ausdrücklich billige¹¹³, weil § 299 die Inhaber gerade nicht erfassen wollte. Nach anderen Angaben hindert die Zustimmung des Arbeitgebers die Anwendung des § 299 nicht, weil Mitbewerber und Allgemeinheit geschützt werden sollen¹¹⁴, auch eine Rechtfertigung durch Einwilligung komme nicht in Betracht, da der Geschäftsherr nicht über die geschützten Rechtsgutsinteressen verfügen könne.¹¹⁵ Die Strafverfolgung ist bei Bejahung eines besonderen öffentlichen Interesses von Amts wegen möglich, § 301. § 300 sieht besonders schwere Fälle vor, wenn sich die Tat auf einen Vorteil großen Ausmaßes bezieht¹¹⁶ oder der Täter gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande handelt.

2 Steuerrecht

Dem Steuerrecht wird eine wichtige Aufgabe bei der Eindämmung der Korruption eingeräumt. Es soll nicht steuerlich erlaubt sein, was strafrechtlich verboten ist oder gar auf der einen Seite ein psychologischer Reiz gesetzt werden, Schmiergelder als Betriebsausgaben abzusetzen und auf der anderen Seite dasselbe Verhalten mit Strafe bedroht sein. Trotzdem war es schwierig, die Harmonisierung von Steuerrecht und Strafrecht weitgehend zu erreichen. Erst mit dem Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002, am 4. März 1999 verabschiedet und unter Zustimmung des Bundesrates vom 19. März 1999 in Kraft getreten, sind Schmiergelder, die im Inland oder Ausland gezahlt wurden, nicht mehr als Betriebsausgaben nach § 4 V 1 Nr. 10 EStG absetzbar. Mit dem Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 wurde § 4 V 1 Nr. 10 EStG erneut geändert. Bestechungsgelder dürfen nicht mehr als Betriebsausgaben abgezogen werden, wenn die Gewährung der Zuwendung eine rechtswidrige Tat im Sinne des Strafrechts darstellt. Wegen des IntBestG gilt dies jetzt auch für im Ausland gezahlte Bestechungsgelder. Die Prüfung, ob die Voraussetzungen vorliegen, obliegen der Finanzverwaltung, sie ist für die Versagung des Steuerabzugs nicht mehr auf ein Urteil oder eine Einstellung des Strafverfahrens nach §§ 153–154 c StPO angewiesen. Zugleich muss bei Verdacht von Bestechungsdelikten eine Information der Staatsanwaltschaft gemäß § 4 V 1 Nr. 10 EStG erfolgen.

Nachdem vor 1996 Schmiergelder uneingeschränkt als Betriebsausgaben absetzbar waren¹¹⁷, wenn der Abzug nicht wegen § 160 AO oder § 4 V 1 Nr. 1 EStG unterblieb, brachte das Jahressteuergesetz mit der Einfügung des § 4 V 1 Nr. 10 EStG eine Einschränkung der steuerlichen Absetzbarkeit für den Fall, dass die Zuwendung oder der Empfang der Vorteile strafbewehrt ist *und* eine

113 BLESSING, in MÜLLER-GUGENBERGER/BIENECK (Hrsg.) 2000, S. 1396; TRÖNDLE/FISCHER § 299 Rn. 14: Kenntnis wird Unlauterkeit gegenüber Mitbewerbern meistens entfallen lassen.

114 LACKNER/KÜHL § 299 Rn. 5.

115 HEINE, in SCHÖNKE/SCHRÖDER § 299 Rn. 30.

116 Zu beurteilen nach dem konkreten Fall, TRÖNDLE/FISCHER § 300 Rn. 4; kritisch, da zu unbestimmt HEINE, in SCHÖNKE/SCHRÖDER § 300 Rn. 4.

117 Vgl. auch RÜGEMER 1996, S. 60 ff.

rechtskräftige Verurteilung nach einem Strafgesetz oder eine Einstellung des Strafverfahrens nach §§ 153–154 c StPO erfolgte. Damit war wiederum eine erhebliche Einschränkung der Wirkung des Abzugsverbots verbunden, weil Strafverfahren wegen Bestechungsdelikten recht selten sind und es nicht ausreichend war, dass die Finanzverwaltung vom Vorliegen einer entsprechenden Straftat ausging. Die weitere Einschränkung ergab sich aus der Definition Straftat. Vor dem Inkrafttreten des IntBestG war nur der inländische Amtsträger von Bestechungen erfasst. Mit dem IntBestG erfasst das steuerliche Abzugsverbot auch Zahlungen an ausländische Amtsträger.¹¹⁸

3 Zivilrecht

Das Zivilrecht kann einen Beitrag zur Eindämmung der Korruption leisten, da aufgrund der Vertragsfreiheit die Möglichkeit von Vertragsstrafen-Vereinbarungen und Vereinbarungen über pauschalierten Schadensersatz für den Fall der Bestechung bestehen. Durch die Civil Law Convention on Corruption¹¹⁹ wird die Bedeutung des Zivilrechts hervorgehoben.¹²⁰ Nach internationalen Bestrebungen, die Korruption mit strafrechtlichen Mitteln zurückzudrängen¹²¹, setzt der Europarat mit der Zivilrechtskonvention auch auf Rechtsangleichungen bei *Schadensersatzregelungen*. Betroffene sollen die Möglichkeit haben, an Stelle oder neben dem Strafrecht auch Schadensersatz fordern zu können, wenn sie durch korruptives Verhalten Schäden erlitten haben. Der Konvention gingen jahrelange Beratungen in speziellen Arbeitsgruppen voraus, ein Entwurf wurde mehrfach überarbeitet und im Juni 1999 zur Unterzeichnung vorgelegt. Zur Wirksamkeit ist jedoch die Übertragung in das nationale Recht erforderlich.

Einzelne zivilrechtliche Fragen können auch Bedeutung für die Geltung von Verträgen erlangen. Beruht ein Hauptvertrag auf einer Schmiergeldzahlung, so war nach der alten Rechtslage dieser grundsätzlich wegen Verstoßes gegen die guten Sitten nichtig, wenn er zu Lasten des Geschäftsherrn ausgestaltet war. Ein Geschäftsherr, dessen Vertreter mit einem Dritten einen Vertrag schloss und dabei ein Bestechungsgeld annahm, kann diesem Vertrag nun durch Genehmigung analog § 177 BGB Rechtswirksamkeit verleihen.¹²²

118 Zu diesem Thema HOFMANN/ZIMMERMANN ZRP 1999, S. 49–53; HOFMANN/ZIMMERMANN Kriminalistik 1999, S. 585–587; JOECKS, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 373 ff.; HEINICKE, in SCHMIDT EStG § 4 Bestechungsgelder/Schmiergelder; REMUSS, Neue Wirtschaftsbriefe Nr. 10 vom 4. 3. 1996, S. 750–752.

119 Council of Europe ETS no. 174.

120 Siehe zur Bedeutung der Civil Law Convention on Corruption für whistleblower unten Teil 4, V. 4.

121 Dazu unten IV.

122 BGH ZIP 2000, 123, 125.

IV Internationale Korruption

Das Thema Korruption gewann in den neunziger Jahren auf internationaler Ebene in Vorstößen internationaler Organisationen an Bedeutung.¹²³ Überall schienen plötzlich Initiativen gegen Korruption diskutiert zu werden. Die Hintergründe reichen weiter zurück.¹²⁴ Es hat frühere Versuche gegeben, sich auf multilateraler Ebene ohne Erfolg des Tabu-Themas Korruption anzunehmen. Eine konsequente Haltung gegen Korruption hatte mit dem verbreiteten Vorurteil zu kämpfen, die vor allem in der Dritten Welt sichtbare und weit verbreitete Korruption könne nicht ohne Aufgabe der politischen Neutralität kritisiert werden. Eine Bezeichnung der Missstände der Korruption gegenüber den Regierungsvertretern müsse notwendigerweise als Kritik an der jeweiligen Administration verstanden werden.¹²⁵ Die nationale Wirtschaft werde erheblichen Schaden erleiden, wenn auf Korruption einseitig verzichtet werde. Man nahm also auch in vielen Industrienationen hin, dass die Finanzierung von Projekten oder die Stützung einer Währung in der Dritten Welt nicht diesen Zwecken zugute kam, sondern durch die jeweiligen Machthaber in den Empfängerländern veruntreut wurde. Weitere Vorstöße in den siebziger Jahren gingen aus der damals heftig geführten Kontroverse um die Rolle multinationaler Unternehmen hervor. Die Entwicklungsländer warfen den Unternehmen Missbrauch der ökonomischen Macht vor. Hinzu kamen globale Konflikte der Ost-West-Auseinandersetzungen mit geopolitisch motivierten Interventionen durch Staaten des Nordens einschließlich der Unterstützung autoritärer Regimes im Süden.¹²⁶ Erste internationale Schritte gegen die Korruption wurden im Rahmen der UNO von Entwicklungsstaaten angeregt und hatten zum Ziel, den Machtmissbrauch multinationaler Gesellschaften einzudämmen.¹²⁷ In der Folgezeit erhielt diese Initiative Unterstützung durch den Lockheed-Skandal und die zahlreichen Geständnisse (großer) amerikanischer Unternehmen, regelmäßig ausländische Politiker und Amtsträger (darunter auch ein japanischer Ministerpräsident, ein italienischer Verteidigungsminister, ein Präsident von Honduras, Prinz Bernhard der Niederlande) zu bestechen.¹²⁸ Untersuchungen der Börsenaufsichtsbehörde (Securities and Exchange Commission, SEC) kamen Mitte der siebziger Jahre zu dem Ergebnis, dass mehr als 400 amerikanische Unternehmen beträchtliche Bestechungsgelder in einem Umfang von etwa 300 Millionen \$

123 Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, hier einen Überblick über strafrechtliche Bestimmungen zur Korruption in anderen Ländern zu geben. Eine hervorragende und umfassende Zusammenstellung von Straftatbeständen und strafprozessualen Regelungen in 19 Ländern sowie ein rechtsvergleichender Querschnitt findet sich bei ESER/ÜBERHOFEN/HUBER (Hrsg.) 1997.

124 PIETH, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 207 ff.

125 PIETH, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 207.

126 PIETH, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 207.

127 Recommendation Nr. 3514 of the UN GA of 1975; vgl. auch PIETH, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 207, insbesondere Fn. 1.

128 HEIMANN, E+Z 1994, S. 326; der Autor ist Rechtsberater des amerikanischen Konzerns GENERAL ELECTRIC in Fairfield CT und zugleich Gründungsmitglied von TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI) und Vorsitzender der amerikanischen Sektion von TI; HEIMANN/MOHN, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 531–550.

an ausländische Amtsträger, Politiker und politische Parteien gezahlt hatten. Die Bandbreite reichte von der Bestechung hochrangiger Politiker und Beamter, um geschäftliche Vorteile durch die Regierung des ausländischen Staates absichern zu lassen, bis hinunter zu den so genannten „beschleunigenden Zahlungen“, der „petty corruption“, um kleine bürokratische Erfordernisse zu erleichtern.¹²⁹ Ein Gesetz sollte diese Praktiken zukünftig verhindern und das öffentliche Vertrauen in die Integrität der amerikanischen Wirtschaft wiederherstellen.¹³⁰ 1977 kam es deshalb in den USA zur Verabschiedung der *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA).¹³¹ Dieses Gesetz enthält ein strafrechtliches Verbot der Bestechung ausländischer Politiker und Amtsträger, das sich an Individuen und juristische Personen richtet sowie strenge Buchhaltungsvorschriften für börsennotierte Gesellschaften.¹³² Der FCPA war weltweit das erste Gesetz, das die Bestechung von Bediensteten ausländischer Behörden unter Strafe stellte. In Europa war die Reaktion lange kein Vorbild für eigenen Handlungsbedarf. Man hielt das amerikanische Gesetz für eine abstruse Ausgeburt des amerikanischen Puritanismus, reagierte mit Zweifeln und Ungläubigkeit¹³³ und bis 1999 (nach Umsetzung der OECD Konvention von 1997) stellte kein anderes Land die Bestechung im Ausland unter Strafe.

1 Die Bestimmungen des FCPA im Überblick

Der FCPA stellt bestimmte Bestechungspraktiken im Ausland unter Strafe und enthält Buchhaltungsstandards.

1.1 Strafrechtliche Regelungen nach dem FCPA

Verboten ist die Bestechung von Mitarbeitern ausländischer Regierungen (foreign officials), von Vertretern politischer Parteien und von Kandidaten für ein politisches Amt. Der Personenkreis wird weit verstanden und bezieht sich auf der Nehmerseite auf Beamte oder Angestellte ausländischer Regierungen und Dienststellen sowie auf Personen, die in offiziellem Auftrag handeln. Verboten sind Zahlungen zur Beeinflussung offizieller Maßnahmen und Entscheidungen zum Zweck des Erhalts oder Behaltens von Geschäften. Der Schwerpunkt liegt bei geschäftlichen Transaktionen wie Auftragsvergaben. Hier liegen deutliche Einschränkungen, denn es ist nicht verboten, zum Beispiel Gerichtsentscheidungen im Ausland oder Entscheidungen, die mit Steu-

129 Aus der Begründung zur Entstehung des Foreign Corrupt Practices Act, FCPA, background, www.usdoj.gov/criminal/fraud/fcpa/dojdocb.htm

130 Einzelheiten in den Reports des Senates und des Houses of Representatives, Report of the Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, United States Senate, 1977 sowie Report of the House of Representatives, www.usdoj.gov/criminal/fraud/fcpa/1977sen.htm bzw. www.usdoj.gov/criminal/fraud/fcpa/1977hse.htm

131 Foreign Corrupt Practices Act 1977, ref. 1988: 15 USC §§ 78 m, 78 dd-1 ed seq., www.usdoj.gov/criminal/fraud/fcpa/dojdocb.htm

132 Zum Inhalt des FCPA HEIMANN E+Z 1994, S. 326 ff.

133 HEIMANN E+Z 1994, S. 326.

er- und Umweltvorschriften zu tun haben, zu beeinflussen.¹³⁴ Erfasst sind nicht nur unmittelbare Zahlungen, sondern auch Zahlungen an Dritte wie Firmenvertreter oder Vermittler, wenn sie mit dem Wissen geleistet werden, dass diese Zahlungen an die offiziellen Personen weitergeleitet werden. Diese Regelung ist wichtig, weil sich die Praxis der Zahlungen über Dritte durchgesetzt hat. Die Auslegung der Bestimmung „im Wissen“ ist sehr weit und soll „willentliches Nichtwissen“ und „bewusstes Ignorieren“ abdecken. Die Bestechungszahlung muss noch nicht erfolgt oder angenommen sein, es genügt, ein Angebot zur Zahlung zu unterbreiten beziehungsweise den Auftrag zu erteilen, ein Angebot dieser Art abzugeben. Eine Ausnahme sieht der FCPA für „petty corruption“ vor, für Zahlungen für die „Routinearbeit öffentlicher Stellen“, etwa „nützliche Abgaben“ oder Schmiergelder, mit denen Zollabfertigungen, die Bearbeitung von Pässen, Visa, Anträgen oder das Be- und Entladen von Fracht beschleunigt werden können. Das Gesetz erlaubt die Einrede, Zahlungen seien nach lokalem Gesetz rechtmäßig. Hiervon sind zum Beispiel Zahlungen an politische Parteien betroffen, die nach den nationalen Wahlgesetzen zulässig sind. Für Zahlungen an Regierungsvertreter gilt dies jedoch nicht, da diese in keinem Land durch Gesetz erlaubt sind.¹³⁵ In späteren Änderungen des FCPA wurde auch klar gestellt, dass es sich um geschriebene Gesetze handeln muss, nicht um lokale Üblichkeiten. Die Vorschriften erfassen auf der Geberseite amerikanische Unternehmen, Personengesellschaften und Einzelkaufleute, auch ausländische Unternehmen, die ihren Hauptsitz in den USA haben sowie Privatpersonen, die amerikanische Staatsbürger sind oder in den USA ihren Wohnsitz haben, auch wenn sie für ausländische Unternehmen arbeiten. Zur Anwendung des FCPA ist ein Instrument des zwischen(bundes)staatlichen Handels erforderlich, das ist eine Bestimmung des amerikanischen Bundesrechts, die zum Beispiel durch die Benutzung der Post, des Telefonsystems, der Häfen oder der Flughäfen der USA erfüllt wird.

Unternehmen, die gegen den FCPA verstoßen, können mit Geldstrafen bis zu 2 Millionen \$ pro Verstoß bestraft werden. Einzelpersonen können mit Gefängnis bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafen bis zu maximal 100.000 \$ bestraft werden. Es können weitere Strafen verhängt werden wie Vergabesperren für öffentliche Aufträge, Verlust von Exportprivilegien oder die Aufhebung des Investitionsschutzes im Ausland. Zur Durchsetzung der Strafverfolgung nach dem FCPA ist ausschließlich das Justizministerium zuständig, für die zivilrechtliche Durchsetzung arbeitet das Justizministerium mit der Börsenaufsichtsbehörde zusammen.

1.2 Buchhaltungsstandards

Der FCPA fordert von börsennotierten Unternehmen eine sorgfältige Buch- und Belegführung sowie ein internes Buchprüfungssystem. Dieses System

134 HEIMANN E+Z 1994, S. 326.

135 Einzelheiten unter Erläuterungen des FCPA Permissible Payments and Affirmative Defenses, FCPA.

soll sicherstellen, dass der Abschluss von Geschäften nur mit Zustimmung der Unternehmensleitung erfolgt und dies anhand der Unterlagen überprüfbar ist. Dadurch sollen schwarze Kassen und die Tarnung von Schmiergeldern erschwert werden. Die Börsenaufsicht verlangt auch die Bekanntmachung illegaler Zahlungen in Rechenschaftsberichten an die Aktionäre und in Prospekten zur Ausgabe von Wertpapieren, um Unternehmensethik zu fördern.

1.3 Auswirkungen des FCPA in der Praxis

Es wird angenommen, dass der FCPA beträchtliche Auswirkungen auf das Verhalten amerikanischer Unternehmer gehabt hat.¹³⁶ LAMBSDORFF berichtet von ernst zu nehmenden Studien im Zusammenhang mit dem Einfluss des FCPA auf den internationalen Wettbewerb.¹³⁷ BECK/MAHER/TSCHOEGL¹³⁸ (1991) fanden danach in einer ersten Untersuchung einen geringen, aber doch signifikanten Einfluss des FCPA auf die Wettbewerbsfähigkeit der Exporte der USA. Ähnliche Ergebnisse wurden von HINES¹³⁹ (1995) berichtet, der zeigen konnte, dass amerikanische Luftfahrt-Exporte nach 1977 in die Länder abnahmen, die als korrupt gelten. Lambsdorff sieht darin jedoch keinen Beweis für einen Wettbewerbsnachteil der USA, weil die Erklärung auch in einem Ausgleich eines bis dahin entstandenen Wettbewerbsvorteils liegen könne. Unabhängig von der Erklärung scheint also nicht bestritten zu sein, dass die US-Wirtschaft nach dem Inkrafttreten des FCPA wirtschaftliche Nachteile bei Auslandsgeschäften zu verzeichnen hatte. Um der Frage mit einer breiter angelegten Studie nach zu gehen, untersuchte LAMBSDORFF¹⁴⁰ 1998 Handelsbeziehungen von 18 führenden Exportnationen in 87 Länder zwischen 1992 und 1995. Es stellte sich heraus, dass Belgien, Frankreich, Italien, die Niederlande und Süd-Korea Wettbewerbsvorteile beim Export in als korrupt geltende Länder haben, während Wettbewerbsnachteile beim Export für Australien, Schweden und Malaysia bestehen. Die USA haben ebenfalls einen signifikant niedrigeren Marktanteil in als korrupt geltenden Ländern.

136 HEIMANN E+Z 1994, S. 327; FCPA, background; Eleanor Robert LEWIS: The Practice of International Trade Law in the Public Sector, www.ita.doc.gov/legal/careers.html: „It has been estimated that U. S. firms have been losing many billions of dollars a year because their foreign competitors pay bribes to win foreign government business.“ Vgl. aber auch zur Schwierigkeit des Nachweises der Frage, ob der FCPA oder Korruption einen signifikanten Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der USA oder allgemeiner, ob Korruption bzw. eine strengere Gesetzgebung, die Korruption verbietet, Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes hat, LAMBSDORFF, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 172 f. mit weiteren Nachweisen.

137 LAMBSDORFF mit Nachweisen unter: „Corruption in Empirical Research – A Review“, November 1999, www.gwdg.de/~uwvw.

138 BECK/MAHER/TSCHOEGL: The Impact of the Foreign Corrupt Practices Act on US Exports, Managerial and Decision Economics 1991, XII, S. 295–303, zitiert nach LAMBSDORFF: Corruption in Empirical Research – A Review, 1999.

139 HINES: Forbidden Payment: Foreign Bribery and American Business after 1977, National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 5266, Cambridge MA 1995, zitiert nach LAMBSDORFF: Corruption in Empirical Research – A Review, 1999.

140 LAMBSDORFF: An Empirical Investigation of Bribery in International Trade, European Journal for Development Research 1998, X, S. 40–59, zitiert nach LAMBSDORFF: Corruption in Empirical Research – A Review, 1999.

Diese Unterschiede lassen sich mit der unterschiedlichen Bereitschaft der Exportnationen, zu bestechen, erklären.

Ein Gesetz, das Bestechung im Ausland unter Strafe stellt, ist ein Abschreckungsfaktor, den Unternehmen ernst nehmen müssen. Die Verletzung des amerikanischen Strafrechts birgt für amerikanische Unternehmen ein größeres Risiko als Verstöße gegen Strafgesetze anderer Länder, in denen diese Unternehmen nur zeitweise tätig sind. Die Strafandrohung richtet sich gegen Unternehmen und Privatpersonen, was die Abschreckungswirkung verstärkt; bei den Privatpersonen spielt die Androhung von Gefängnisstrafen eine Rolle. Die Buchhaltungsvorschriften spielen eine erhebliche Rolle bei der Wirkung des Gesetzes, weil Buchhalter und außenstehende Buchprüfer die Unternehmen zu rechtmäßigem Handeln drängen müssen. Schon der Zwang zur Führung korrekter Unterlagen erleichtert die Strafverfolgung. Die Veröffentlichungsvorschriften der Börsenaufsicht werden als wirksame Abschreckungsmaßnahme angesehen, weil der Vorstand bei Bekanntwerden illegaler Zahlungen mit einer Klage der Aktionäre wegen Missmanagement rechnen muss, was den Rücktritt der Vorstandsmitglieder zur Folge hätte. Letztlich erhöht die Strafverfolgung in den USA auch das Risiko der Strafverfolgung in dem Land, in dem die Bestechungen erfolgten. Die Publicity in den USA erschwert es der Staatsanwaltschaft in dem betroffenen Land, den Vorfall zu ignorieren. Auch umgekehrt ist ein Verstärkereffekt zu erwarten. Eine Strafverfolgung in einem betroffenen Land wird eine Untersuchung des amerikanischen Justizministeriums auslösen.

Trotz dieser Einschätzung haben andere Länder bezweifelt, dass amerikanischen Unternehmen tatsächlich Nachteile durch den FCPA entstanden. Das Gesetz sei reine Heuchelei, amerikanische Unternehmen zahlten weiterhin Bestechungsgelder.¹⁴¹ Diese Einschätzung wird der Wirklichkeit seit Existenz des FCPA wohl nicht gerecht. Die amerikanische Regierung hat zur Durchsetzung des FCPA allein bis 1994 an die 40 Verfahren gegen amerikanische Unternehmen eingeleitet, darunter namhafte große Konzerne.¹⁴² In diesen Verfahren wurden hohe Geldstrafen und in mehreren Fällen Haftstrafen verhängt. Im Durchschnitt stehen einem eingeleiteten Verfahren zwölf offizielle Untersuchungen gegenüber, so dass davon auszugehen ist, dass gegen mehrere hundert Unternehmen wegen Verstößen gegen den FCPA ermittelt wurde.¹⁴³

141 HEIMANN E+Z 1994, S. 329. Einen interessanten Nebenaspekt ergibt eine Umfrage, die TRANSPARENCY INTERNATIONAL 1999 durch GALLUP INTERNATIONAL vornehmen ließ (dazu unten noch ausführlicher). Es wurde gefragt, welche Länder im internationalen Vergleich nicht durch Bestechung, aber durch andere unfaire Wettbewerbspraktiken auffielen („In the business sector with which you are familiar, are there other means by which some governments gain unfair business advantages for their companies?“ Diese Fragen beantworteten 69 % der Befragten mit „Ja“ und gaben weiter an (what governments do you principally associate with these practices?), insbesondere die USA benutzen solche unfairen Praktiken (mit 61 % an erster Stelle der Nennungen vor den Nächstplatzierten Frankreich und Japan mit je 34 % der Nennungen), www.transparency.de/documents/cpi/bps.html.

142 Die Wirkung des FCPA kann allerdings wohl nicht an der Zahl der – recht wenigen – Verfahren gemessen werden, die zu Bestrafungen führten, eher zweifelnd KORTE wistra 1999, S. 82.

143 Vgl. auch www.usdoj.gov/criminal/fraud/fcpa/dojdoc.htm.

Hinzu kommt eine Änderung der Verurteilungsrichtlinien, die eine erleichterte Verhängung von Haftstrafen ermöglicht. In der amerikanischen Wirtschaft haben die Ermittlungen wegen des FCPA zu einer Änderung von Geschäftspraktiken geführt. Große und mittlere Unternehmen arbeiteten detaillierte Vorschriften aus, um die Einhaltung des FCPA zu gewährleisten. HEIMANN weist auch darauf hin, dass zwischen der amerikanischen Wirtschaft und der Regierung schon immer ein gespanntes Verhältnis geherrscht habe, was in Europa so nicht wahrgenommen werde. Die amerikanischen Unternehmen müssten den FCPA durchaus ernst nehmen, weil Justizministerium und Börsenaufsicht an der Durchsetzung des FCPA sehr interessiert seien.¹⁴⁴ Auch andere Auswirkungen zeigen die Änderung der amerikanischen Geschäftspraktiken. Bei Untersuchungen in Italien vor Verabschiedung des FCPA in den siebziger Jahren wurden zahlreiche Bestechungsfälle amerikanischer Unternehmen in Italien festgestellt, in den neunziger Jahren deckten italienische Richter bei Untersuchungen in keinem Fall die Beteiligung amerikanischer Unternehmen auf. Dies bedeutet nicht, dass die amerikanische Wirtschaft überhaupt nicht mehr besticht, aber eine Zurückdrängung vorher üblicher Praktiken wird dem FCPA zugeschrieben. Die weitere Ansicht, das Verbot der Auslandsbestechung sei ein unangemessener Versuch, Ländern mit anderen Kulturen und Traditionen westliche Normen aufzuzwingen, verweist auf den heftigen Streit um die Frage, ob es eine „Kultur der Bestechung“¹⁴⁵ gebe. Während der Haupteinwand der Wirtschaft gegen Verbote der Bestechung im Ausland lautet, eine „bestehende Kultur der Bestechung“ könne man nicht ändern, wird von den Gegnern dieser Ansicht vorgebracht, es handele sich um ein nützliches Scheinargument zur Erleichterung der eigenen rechtswidrigen Bestechungspraxis. Die Annahme einer „Kultur der Bestechung“ geht in ihren Auswirkungen viel weiter als die Tatsache eines weit verbreiteten sozialen Phänomens eines Bestechungsunwesens in einer Gesellschaft. Man unterstellt mit „Kultur“ nicht nur Unabänderlichkeit, sondern auch den Zwang zur Akzeptanz und Toleranz der Korruption bei Geschäftsbeziehungen. Tatsache ist, dass in keinem Land der Welt Bestechung juristisch oder moralisch akzeptiert wird. Tatsache ist auch, dass Bestechungsgelder heimlich gezahlt werden und Beamte beim Nachweis der Bestechung in Unehren aus dem Amt scheiden müssen.¹⁴⁶

2 Exkurs: Korruption und kulturelle Einflüsse

Weitere Fragen zum Zusammenhang kultureller Besonderheiten mit Korruption wurden in verschiedenen Studien untersucht. Dabei bleibt selbst beim Beweis eines Zusammenhanges häufig unklar, welche Ursache welche Wirkung auslöst, ob also bestimmte Bedingungen zur Korruption führen oder ob Korruption diese Bedingungen auslöst. So wird angenommen, *Vertrauen* in

144 HEIMANN E+Z 1994, S. 329.

145 Dazu z. B. HEIMANN/MOHN, in Pieth/Eigen (Hrsg.) 1999, S. 534; EIGEN 1995, S. 155 ff.

146 HEIMANN E+Z 1994, S. 329; HEIMANN/MOHN, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 534, 535.

einer Gesellschaft beeinflusse sowohl den Umgang der Menschen miteinander in erheblichem Maße wie auch das Funktionieren einer bürgerfreundlichen Verwaltung und habe so auch Auswirkungen auf den Grad der Korruptionsbereitschaft. LA PORTA et al.¹⁴⁷ kamen bei der Untersuchung von 33 Ländern zu dem Schluss, Vertrauen verhindere Korruption in einem signifikanten Ausmaß. Die Grundannahme liegt darin, dass manche Länder durch einen hohen Grad an gegenseitigem Vertrauen der Menschen untereinander gekennzeichnet sind, während andere Länder gerade das Fehlen von Vertrauen auszeichne. In einer Untersuchung des World Value Service wurden 1.000 zufällig ausgewählte Menschen in jeweils 40 Ländern Anfang der 80er Jahre und erneut Anfang der 90er Jahre unter anderem gefragt, ob sie ihren Mitmenschen eher vertrauen oder ob sie eher vorsichtig im Umgang mit anderen Menschen seien („Generally speaking, would you say that most people can be trusted or that you can't be too careful in dealing with people?“). Als weiterer kultureller Faktor wurde die *Religion* und ihr Einfluss auf Korruption untersucht; danach hat die Zugehörigkeit zu bestimmten religiösen Glaubensrichtungen einen hemmenden Einfluss auf Korruption.¹⁴⁸ Vermutet wird auch ein Einfluss von *Hierarchien* auf einen höheren Grad von Korruption.¹⁴⁹ Gemessen an der „*Distanz zur Macht*“ (power distance) wird angenommen, dass eine Akzeptanz sozialer Ungleichheit und unterschiedlicher Machtverteilung eher zur Akzeptanz von Korruption führt. Die „*Distanz zur Macht*“ soll durch das Ausmaß, in welchem weniger einflussreiche Personen in Institutionen und Organisationen innerhalb eines Landes erwarten und akzeptieren, dass Macht ungleich verteilt ist, bestimmt werden. Daraus leitete sich weiter ab, dass die Dominanz des *Strebens nach materiellem Wohlstand* gegenüber dem Streben nach Lebensqualität sowie der Grad der wahrgenommenen *Verunsicherung der Bevölkerung* durch gesellschaftliche Unsicherheiten und Änderungen der Lebensbedingungen einen höheren Grad an Korruption hervorrufen.¹⁵⁰ Dieses Erkenntnis war überraschend, weil bislang angenommen wurde, unsichere Lebensverhältnisse motivierten die Bevölkerung zum Streben nach sichereren Lebensbedingungen und damit auch zum Kampf gegen die Korruption.

Als weiterer kultureller Faktor wird das *Geschlecht* angesehen.¹⁵¹ Mehrere neuere Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass Frauen in deutlich

147 Zu den hier nur kurz wiedergegebenen Stichpunkten vgl. LAMBSDORFF: Corruption in Empirical Research – A Review, 1999, Fundstelle s. o. LA PORTA et al.: Trust in Large Organisations, The American Economic Review, Papers and Proceedings, 1997, CXXXVII (2), S. 333–338, zitiert nach LAMBSDORFF: Corruption in Empirical Research – A Review, 1999.

148 LA PORTA et al., s. Fn. zuvor sowie LA PORTA et al. The Quality of Government, The Journal of Law, Economics and Organisations 1999, XV (1), S. 222–279, zitiert nach LAMBSDORFF: Corruption in Empirical Research – A Review, 1999.

149 HUSTED: Wealth, Culture, and Corruption, Journal of International Business Studies, 1999, XXX (2), S. 339–360, zitiert nach LAMBSDORFF: Corruption in Empirical Research – A Review, 1999.

150 Ein Punkt, der bei der hohen Korruption in Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion (transition-countries) sicher eine große Rolle spielt, vgl. z. B. HESSEL / MURPHY: Stealing the State and Everything Else. A Survey of Corruption in the Postcommunist World. TI Working Paper.

151 SWAMY et al.: Gender and Corruption, Draft Paper 1999, IRIS Center, University of Maryland; DOLLAR et al.: Are Women Really the „Fairer“ Sex? Corruption and Women in Government, Policy Research

geringerem Ausmaße korruptionsanfällig seien, aber in Machtpositionen unterrepräsentiert sind, woraus sich auch Forderungen ableiten, den Frauenanteil in gesellschaftlichen Machtpositionen zu erhöhen.

Zusammenfassend kommt LAMBSDORFF zum Schluss, gewisse kulturelle Einflüsse auf das Ausmaß der Korruption dürften nicht zur falschen Annahme der Unabänderlichkeit führen. Kulturelle Gegebenheiten können nur einen bestimmten Teil des Ausmaßes der Korruption beeinflussen und somit bleibt genügend Spielraum, um die Integrität eines Landes positiv zu beeinflussen. Wiederum bleibt auch unklar, ob kulturelle Einstellungen nicht den Zustand der politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen eines Landes widerspiegeln. Politische Reformen können also Chancen für die Korruptionsbekämpfung bieten, wenn man versucht, diese Rahmenbedingungen gezielt zu beeinflussen. Kulturelle Einstellungen beeinflussen also in einem erheblichen Maß die Effektivität von Korruptionsprävention. Länder, in denen materielle und egozentrische Orientierungen vorherrschen und die sich durch eine hohe Akzeptanz der „Distanz zur Macht“ auszeichnen, sind korruptionsanfälliger und bedürfen demnach differenzierter Maßnahmen zur Eindämmung der Korruption.

Es ist auch zu beachten, dass sowohl der FCPA wie die OECD Konvention nicht auf unzulässige Ausdehnung der eigenen Strafgewalt auf fremdes Territorium setzen, also zum Beispiel die Bestochenen in den Empfängerländern bestrafen wollen. Das Gesetz bedroht das Verhalten der eigenen Staatsbürger, die aktiv im Ausland bestechen, unter gewissen Voraussetzungen mit Strafe. Das Hauptargument gegen eine Strafbarkeit der Bestechung zielt auf Wettbewerbsnachteile. Firmen aus Ländern, die die Bestechung im Ausland unter Strafe stellen, erlitten Wettbewerbsnachteile, wenn sich nicht alle an das Verbot hielten. Dieses Argument ist ernst zu nehmen und hatte erhebliche Auswirkungen auf die Verabschiedung der OECD Konvention. In den neunziger Jahren hat die Korruption weltweit neue Dimensionen angenommen, zumindest wurde man sich weltweit der schädlichen Wirkungen der Korruption bewusst. Es kam zu einer größeren Aufmerksamkeit für nationale Skandale und Bestechungen im Ausland. Nach Inkrafttreten des FCPA in den USA waren diese bemüht, andere Länder zu überzeugen, ebenfalls die Bestechung ausländischer Amtsträger unter Strafe zu stellen. Es wurde als ein gefährlicher Wettbewerbsnachteil für amerikanische Unternehmen wahrgenommen, dass diese sich an den FCPA zu halten hatten, während andere Länder ihre Bestechungspraktiken im Ausland fortsetzten und die Bestechungsgelder auch weitgehend von der Steuer absetzen konnten. 1988 wurden deshalb dringende Empfehlungen an die *Organization of Economic Cooperation and Development* (OECD) gegeben, die Mitgliedsstaaten und wesentliche Handelspartner der USA zu veranlassen, dem FCPA ähnliche Regelungen in ihren nationalen Gesetzen umzusetzen.¹⁵² Erst 1997,

Report on Gender and Development, Working Paper Series No. 4, 1999 (Washington D. C., The World Bank), zitiert nach LAMBSDORFF: Corruption in Empirical Research – A Review, 1999.

152 FCPA, background.

aber immerhin, für viele Länder noch heute überraschend, kam es zur Unterzeichnung einer entsprechenden Konvention der OECD durch die USA und 33 weitere Länder. Diese OECD Konvention hatte mittlerweile auch Auswirkungen auf das deutsche Strafrecht.

3 OECD Konvention und IntBestG

Das OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im Internationalen Geschäftsverkehr vom 17. Dezember 1997¹⁵³ führte in Deutschland am 10. September 1998 zur Verabschiedung des Gesetzes zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG).¹⁵⁴ Das Gesetz trat grundsätzlich am Tag nach der Verkündung, also am 22. September 1998, in Kraft; die Strafbestimmungen traten jedoch erst mit dem von Deutschland unterzeichneten Abkommen am 15. 2. 1999 in Kraft. Zur Durchführung wird auf § 334 StGB verwiesen und der Anwendungsbereich der Amtsträgerseite definiert (Art. 2, § 1 IntBestG). § 2 IntBestG stellt die Bestechung ausländischer Abgeordneter im Zusammenhang mit internationalem geschäftlichen Verkehr unter Strafe und § 3 IntBestG bestimmt die Geltung des deutschen Strafrechts für Auslandsstraftaten. § 4 IntBestG ermöglicht die Anwendung von § 261 I 2 Nr. 2. Eine Geltung hat die Vorschrift also nur für die aktive Bestechung, im wesentlichen § 334 (und §§ 336, 338). Nur der Geber, der in der Absicht, sich oder einem Dritten einen Auftrag oder einen unbilligen Vorteil im internationalen geschäftlichen Verkehr zu verschaffen oder zu sichern, einen Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt, unterfällt der Strafvorschrift.¹⁵⁵ Die Bestimmung „im geschäftlichen Verkehr“ bedeutet auf der einen Seite eine Einengung, da nicht jede Bestechung ausländischer Amtsträger erfasst wird und auf der anderen Seite eine weite Auslegung im Sinne des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb. „International“ setzt einen grenzüberschreitenden oder auslandsbezogenen Sachverhalt voraus, worunter auch der Geschäftsverkehr mit internationalen Organisationen verstanden wird, die im Inland ihren Sitz haben. Die Bestechung kann darauf abzielen, direkt von einem Amtsträger einen Auftrag oder sonst einen Vorteil (z. B. die Zulassung der Teilnahme an einem Ausschreibungsverfahren) zu erlangen, umfasst aber auch Diensthandlungen wie das Erwirken einer Genehmigung, die Voraussetzung für einen Auftrag oder eine Investition ist (etwa grenzüberschreitende Lieferung von Waren oder Erbringung von Dienstleistungen). An § 334 wird angeknüpft, weil das Übereinkommen nicht

153 OECD Konvention und Commentaries u. a. abgedruckt bei PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 560 ff.; s. auch SACERDOTI, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 212 ff.

154 Gesetz zu dem Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung – IntBestG), BGBl. II, S. 2327, abgedruckt im Anhang V LACKNER/KÜHL StGB.

155 Die Beschränkung auf Korruption im Zusammenhang mit pflichtwidrigen Diensthandlungen wird unterschiedlich beurteilt: Kleinere Zahlungen zur Erleichterung des Geschäftsverkehrs sollen von der Strafbarkeit ausgenommen sein, Nr. 9 der Erläuterungen, vgl. die unterschiedlichen Ansichten DÖLLING ZStW 2000, S. 352, 353; KORTE wistra 1999, S. 87; ZIESCHANG NJW 1999, S. 105 ff.; GÄNSSLE NSTZ 1999, S. 545 f.

verlangt, Vorteilsgewährungen im internationalen Geschäftsverkehr unter Strafe zu stellen. Die Pflichtwidrigkeit oder Rechtswidrigkeit der Handlung wird als hinnehmbare Einschränkung verstanden, da auch Ermessenshandlungen und versuchte Beeinflussungen von Ermessensentscheidungen strafbar sind. Der Amtsträgerbegriff in § 1 IntBestG ist sehr weit. Bestochen werden können Amtsträger des anderen Staates, Richter, Soldaten (§ 1 IntBestG), wobei statt förmlichen Verpflichtungen bloße Übernahmen öffentlicher Aufgaben ausreichen, sowie Regierungsmitglieder und Abgeordnete (§ 2 IntBestG). § 2 IntBestG schafft einen Sondertatbestand der Bestechung ausländischer Abgeordneter im Zusammenhang mit internationalem geschäftlichen Verkehr, der über das nationale Strafrecht hinaus reicht. Eine Gleichstellung kam wegen der Begrenzung des § 108 e auf Stimmenkauf nicht in Betracht. Angeknüpft wird nicht an pflichtwidrige Handlungen, da es beim Träger eines Abgeordnetenmandats regelmäßig an einem genau umgrenzten Pflichtenkreis (im Gegensatz zu Amtsträgern) fehlt. Man geht davon aus, dass Entscheidungen der Abgeordneten in der Regel Ermessensentscheidungen sein werden. Es geht vor allem um die Strafbarkeit der Käuflichkeit bestimmter Verhaltensweisen ausländischer Abgeordneter, die über die Ausübung von Stimmrechten hinaus gehen. Die Bestechungshandlung muss auch hier der Erlangung oder Sicherung von Aufträgen oder unbilligen Vorteilen im internationalen Geschäftsverkehr dienen und der Abgeordnete muss konkrete Handlungen oder Unterlassungen im Sinne einer „Unrechtsvereinbarung“ erbringen.

4 Konsequenzen und Beurteilung des IntBestG

Bislang soll der erste und einzige Fall von Auslandskorruption zu einem Ermittlungsverfahren nach dem IntBestG in Brandenburg geführt haben.¹⁵⁶

Als Mängel des IntBestG gelten die fehlende Erfassung der privaten Bestechung, die Beschränkung auf Aufträge und Vorteile im internationalen Geschäftsverkehr, die immer noch beschränkte Erfassung der Abgeordnetenbestechung sowie die fehlende strafrechtliche Verantwortung der Unternehmen. Die in der OECD Konvention angemahnte Verantwortlichkeit der Unternehmen für Bestechungen wird zwar mit der Möglichkeit der Verhängung von Geldbußen nach dem OWiG als abgedeckt betrachtet, aber in Deutschland gibt es keine strafrechtliche Haftung von Unternehmen (juristischen Personen). Nach den Erfahrungen mit dem FCPA ist aber wahrscheinlich gerade dieser Punkt ausschlaggebend für den Erfolg des Gesetzes. Auf der anderen Seite sind staatliche und insbesondere strafrechtliche Maßnahmen, auch wenn sie international koordiniert werden, allein nur unzureichend geeignet, die Praxis der aktiven Bestechung zu beeinflussen. Staaten können auch kein Interesse an einer Bestrafung möglichst vieler Unternehmer und Unternehmen haben.¹⁵⁷ Eine Strafnorm kann deshalb nur dazu beitragen, Klarheit über

¹⁵⁶ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Deutsches Chapter e. V., Rundbrief Nr. 17, März 2001, S. 2.

¹⁵⁷ PIETH, in: PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 521.

die Normen und über das verbotene Verhalten zu schaffen, um die Durchsetzung entsprechender Verhaltensnormen in den Unternehmen und im Wettbewerb zu beeinflussen.

Der Ansatz der OECD-Konvention beschränkt sich auf die transnationale Bestechung im Geschäftsverkehr und erfasst lediglich die Bestrafung der aktiven Bestechung ausländischer Amtsträger. Das geografische Einzugsgebiet spricht alle Industrienationen der Welt an und fordert weitere Länder auf, der Konvention beizutreten. Bisher wurde sie von 34 Staaten unterzeichnet, drei weitere Staaten haben das entsprechende Verfahren eingeleitet. Die Unterzeichnerstaaten repräsentieren über 70 % der weltweiten Exporte und über 90 % der Direktinvestitionen ins Ausland. Damit wird verdeutlicht, dass das Ziel dieses Übereinkommens darin besteht, die wichtigsten Handelsnationen zu veranlassen, Regeln des fairen Wettbewerbs auf den Weltmärkten festzuschreiben. Soweit die Zuständigkeitsregeln es zulassen, sind auch Fälle der Bestechung von Amtsträgern von Nicht-Vertragsstaaten erfasst. Die Strafbarkeit ist allerdings nur für die Geber, die Bestechenden, vorgesehen. Die Bestrafung der Nehmer, der Amtsträger, ist Sache des jeweiligen Landes. Nicht erfasst sind Bestechungen von Privaten, hier ist jedoch eine Erweiterung geplant. Sinn der Regelung ist es, die Unterzeichnerstaaten auch zum Schutz eigener Interessen zu einer Umsetzung ausgeglichener Wettbewerbsbedingungen aus Gegenseitigkeit zu veranlassen. Die Erschwerung von Bestechungszahlungen insbesondere in Staaten der Dritten Welt soll Wirtschaft, Verwaltung und Demokratie vor Destabilisierung schützen. Die Industriestaaten sollen auf diese Weise ihren Anteil an der Verantwortung für eine Eindämmung der Korruption in der Welt wahrnehmen.¹⁵⁸

5 Bestrebungen der Europäischen Union zur Eindämmung der Korruption

Neben der OECD Konvention über die Bestechung ausländischer Amtsträger haben bereits weitere internationale Abkommen Einfluss auf die nationale Gesetzgebung. Die strafrechtlichen Initiativen zielen sämtlich auf eine strafrechtliche Harmonisierung entweder weltweit (die OECD Konvention über die Bestechung ausländischer Amtsträger im Internationalen Geschäftsverkehr fordert nicht nur Mitgliedsstaaten zur Unterzeichnung und Umsetzung auf) oder europaweit¹⁵⁹ mit den EU-Instrumenten zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften¹⁶⁰, über die Bestechung von

158 Zu einer Umfrage zur Kenntnis der OECD-Konvention s. u.

159 Über die Hintergründe PIETH, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 341 ff.

160 Rechtsakt des Rates vom 27. September 1996 über die Ausarbeitung eines Protokolls zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (96/C 313/01); Rechtsakt des Rates vom 19. Juni 1997 über die Ausarbeitung eines zweiten Protokolls zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (97/C 221/02), abgedruckt u. a. bei PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, Anhang, S. 585 ff.

EU-Beamten¹⁶¹ sowie mit der Strafrechts-Konvention zur Korruption des Europarates¹⁶². Es geht bei allen Konzepten um die Strafbarkeit der Korruption, allerdings mit unterschiedlicher Ausrichtung und Reichweite. Mittlerweile ist das EUBestG¹⁶³, das die Bestechung und Bestechlichkeit von Amtsträgern und Richtern der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union unter Strafe stellt, in Ausführung der EU-Protokolle in Kraft getreten.¹⁶⁴

Die Strafrechtskonvention zur Korruption des Europarates vom 27. Januar 1999 bezweckt die Umsetzung weitgehend ähnlicher Korruptionstatbestände in den Mitgliedsstaaten. Auf eine einheitliche Definition der Korruption wurde wegen Meinungsverschiedenheiten verzichtet. Die Konvention zielt auf Korruption in materiell-strafrechtlicher wie strafprozessualer Hinsicht und will die internationale Zusammenarbeit sicher stellen. In der Praxis wurden bislang folgende Schwierigkeiten bei der Verfolgung von länderübergreifender Korruption festgestellt: Auf der rechtlichen Seite ist die Definition der Korruption in den verschiedenen Ländern unterschiedlich, insbesondere der Anknüpfungspunkt des Täterkreises („public official“) der Nehmerseite wird unterschiedlich verstanden. Auf der praktischen Seite der Strafverfolgung wird die Ermittlung von Korruptionsdelikten bei grenzüberschreitenden Straftaten insbesondere durch prozessrechtliche Besonderheiten, aber auch durch politische Behinderungen der Ermittlungsarbeit erschwert. Die Konvention soll die Definition von Korruptionsdelikten harmonisieren, die Unterzeichner sollen sicher stellen, dass es keine Strafbarkeitslücken gibt und die internationale rechtliche Zusammenarbeit soll erleichtert werden.

6 Empirische Erkenntnisse zur internationalen Korruption

Empirische Untersuchungen, die einen internationalen Vergleich der Erscheinungsformen der Korruption erlauben, sind selten. Angenommen wird, dass Korruption in verschiedenen Gesellschaften mit deutlich unterschiedlicher Häufigkeit auftritt.¹⁶⁵ Schwieriger ist die Frage, wie man diese Annahme untersuchen kann. Die vorhandenen Untersuchungen stützen sich auf Befragungen. Dabei kann nach der eigenen Betroffenheit von aktiver oder passiver Bestechung gefragt werden (Täterbefragungen), aber auch nach der Einschät-

161 Rechtsakt des Rates vom 26. Mai 1997 über die Ausarbeitung des Übereinkommens aufgrund von Artikel K.3 Absatz 2 Buchstabe c des Vertrags über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union beteiligt sind (97/C 195/01), abgedruckt u. a. bei PRIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, Anhang, S. 603 ff.

162 Criminal Law Convention on Corruption (ETS 174), Council of Europe, 27. Januar 1999, <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/173.htm>.

163 Gesetz zu dem Protokoll vom 27. September 1996 zu dem Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (EU-Bestechungsgesetz – EUBestG) vom 10. September 1998, BGBl. II, S. 2340, abgedruckt im Anhang V LACKNER/KÜHL StGB.

164 Zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung BT-Drs. 13/10424, Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses BT-Drs. 13/10973; LACKNER/KÜHL vor § 331, Rn. 3; Einzelheiten auch bei KORTE wistra 1999, 82 und DÖLLING ZStW 2000, S. 351, 352.

165 KILLIAS 1998, S. 240.

zung und angenommenen Verbreitung von Bestechungspraktiken. Eine in mehreren Ländern vorgenommene Einschätzungsbefragung kann zum Ländervergleich genutzt werden. An solche Befragungen, die eine unterschiedliche Häufigkeit von Korruption in verschiedenen Ländern belegen, können Fragestellungen nach der Akzeptanz von Korruption angeschlossen werden, oder nach den Ursachen einer größeren Üblichkeit oder Akzeptanz sowie nach Zusammenhängen mit weiteren gesellschaftlichen Rahmenbedingungen oder gesellschaftlichen Missständen.¹⁶⁶

TRANSPARENCY INTERNATIONAL versucht seit 1995 die Korruption weltweit empirisch zu erhellen. TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI) ist eine internationale Nichtregierungsorganisation mit Sitz in Berlin und mehr als 70 Nationalen Sektionen in anderen Ländern. TI wurde 1993 gegründet und kämpft weltweit mit den verschiedensten Mitteln gegen Korruption.¹⁶⁷ Hintergrund der Gründung der Organisation durch den langjährigen Manager der Weltbank in Afrika, Peter EIGEN, war die immer wieder erlebte schädliche Wirkung der Korruption. Zu Beginn der neunziger Jahre begann er mit Freunden aus aller Welt Überlegungen darüber anzustellen, wie man dem weltweiten Problem der Korruption begegnen könne. Innerhalb des Weltbank-Managements fand er keine Unterstützung für seine Ideen zur Eindämmung der Korruption. 1992 ließ er sich deshalb vorzeitig pensionieren, um innerhalb einer privaten Organisation seine Ideen zur Korruptionsbekämpfung umzusetzen. Er fand internationale Unterstützung durch bedeutende Persönlichkeiten und 1993 kam es in Berlin zur Gründung von TRANSPARENCY INTERNATIONAL.¹⁶⁸ Das Ziel der Organisation liegt in der Eindämmung von Korruption. Bewusst wird ein internationaler Ansatz verfolgt.

Im Rahmen der vielfältigen Aktivitäten von TI wird seit 1995 ein so genannter Perzeptionsindex erstellt, der zunächst auf die Wahrnehmung der Nehmerseite (Korruption im öffentlichen Sektor, wahrgenommene Bestechlichkeit bei bestimmten Berufsgruppen) gerichtet war und seit 1999 auch aus der Gebersperspektive erstellt wird. Der so genannte Corruption Perception Index (CPI) ist also ein Korruptionsindex, der offen legt, in welchem Ausmaß die internationale Geschäftswelt bestechen muss, um in bestimmten Ländern Aufträge zu erhalten.¹⁶⁹ Der erstmals 1999 erstellte TI Bribe Payers Index (BPI) nimmt die Kritik an dem CPI auf, die Geber unbeachtet zu lassen und enthält Daten

166 Diese Fragen sollen und können hier nicht vertieft werden. Es geht um Fragen der Zusammenhänge von Korruption mit gesetzlichen Rahmenbedingungen und Regierungsinterventionen, der Qualität der Verwaltung, der Frage des freien Wettbewerbs, der Armut und der Einkommensverhältnisse oder des Zustands des Gesundheitssystems. Einen hervorragenden Überblick über vorhandene Studien gibt LAMBSDORFF: Corruption in Empirical research – A Review, www.gwdg.de/~uwvw/Research_area/lambsdorff_eresearch.html.

167 EIGEN und WIEHEN, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 293 ff. und S. 297 ff.; die Organisation gibt einen TI Newsletter und einen deutschen Mitglieder Rundbrief heraus; weitere Informationen unter www.ti-deutschland.de oder www.transparency.com.

168 WIEHEN, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 298 f.; WIEHEN E+Z 1999, S. 307–309; ELSHORST E+Z 1999, S. 304–306.

169 LAMBSDORFF E+Z 1999, S. 300–303.

aus Befragungen zur Bestechungsbereitschaft.¹⁷⁰ Bei beiden Indizes werden verschiedene Erkenntnisquellen kombiniert. Es geht um subjektive Daten über Korruptionsniveaus im Ländervergleich.¹⁷¹ Die empirische Erforschung der Korruption ist relativ neu. Um Ursachen und Konsequenzen von Korruption zu untersuchen, werden für die länderübergreifende Perspektive Querschnittsanalysen, also die Erforschung der Korruption im Ländervergleich, vorgenommen. Dabei liegt das primäre Interesse wohl bei potentiellen Investoren, weil es sich häufig um kommerzielle Studien handelt, die als Länderisikoanalyse erstellt und an Interessierte verkauft werden.¹⁷² LAMBSDORFF stellt fest, dass ein Nachteil des gegenwärtigen Forschungsstandes darin liege, dass unterschiedliche Korruptionsindizes in verschiedenen Untersuchungen verwendet werden, was einerseits zur Verwirrung, andererseits aber auch zur Einschränkung eines direkten Vergleichs der Ergebnisse führe.¹⁷³ Er plädiert deshalb dafür, bestehende Quellen zu einem einzigen Index zu kombinieren, um Gültigkeit und Verlässlichkeit der Daten zu verbessern, wie dies in dem ersten TI Corruption Perception Index im Jahr 1995 vorgenommen wurde.¹⁷⁴ Der TI-Index 1997 (nicht oder nur in sehr geringem Ausmaß korrupt sind danach auf Platz 1 Dänemark, gefolgt von weiteren skandinavischen Ländern Finnland und Schweden, am unteren Ende der Skala finden sich die Länder, die in sehr hohem Maße für korrupt gehalten werden: Kolumbien, Bolivien und Nigeria)¹⁷⁵ umfasst eine Auswahl von 52 Ländern. Für weitergehende empirische Untersuchungen wird eine größere Anzahl von Ländern als erforderlich angesehen. LAMBSDORFF führt deshalb weiter aus, wie eine umfassende Zusammenstellung von Daten mit Hilfe von subjektiven Einschätzungen der Korruption einen Indikator für das tatsächliche Ausmaß der Korruption bilden können. Dieser Corruption Perception Index (CPI) umfasst 101 Länder. Die dort wiedergegebenen Werte entsprechen nicht unbedingt der persönlichen Meinung des Forschers oder der von TRANSPARENCY INTERNATIONAL, sondern geben die Ansicht von Geschäftsleuten, Länderrisikoanalysten und der allgemeinen Öffentlichkeit wieder, die in die Umfragen einbezogen wurden. Der Index stellt somit eine Untersuchung von Umfragen dar. Er basiert auf sieben Quellen, zwei davon vom Institute for Management Development in Lausanne, Schweiz (World Competitiveness Yearbook), eine von Political & Economic Risk Consultancy Ltd. in Hong Kong (Asian Intelligence Issue #482), eine von Gallup International (50th Anniversary Survey), zwei Länderrisiko einschätzungen von DRI/McGraw Hill (Global Risk Service) and Political Risk Services, East

170 GALTUNG E+Z 1999, S. 303.

171 LAMBSDORFF, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 169 ff.; LAMBSDORFF E+Z 1999, S. 300–303.

172 Zur Darstellung des Forschungsstandes und verschiedener Studien vgl. LAMBSDORFF, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 169 ff.

173 LAMBSDORFF, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 175.

174 LAMBSDORFF, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 176 ff.; sowie LAMBSDORFF: The TI Corruption Perception Index, 1. Ausgabe 1995, TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI) Report 1996, Berlin, März 1996, S. 51–54; 2. Ausgabe 1996, in TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI) Report 1997, Berlin, April 1997, S. 61–66; 3. Ausgabe, TRANSPARENCY INTERNATIONAL Newsletter, Berlin, September 1997. Die Dokumentation findet sich unter www.uni-goettingen.de/~uwwv.

175 Vgl. die Abbildung TI Index 1997 in LAMBSDORFF, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 176.

Syracuse, New York (International Country Risk Guide) sowie eine Umfrage, die von LAMBSDORFF an der Universität Göttingen durchgeführt wurde (Internet Corruption Perception Index, www.uni-goettingen.de/~uwww) und Teilnehmer zur anonymen Abgabe der Einschätzung aufforderte.¹⁷⁶

Übersicht 1:

TI Corruption Perception Index (CPI) 1999/2000

1999 ¹⁷⁷			2000 ¹⁷⁸		
Rang	Land	Punkt- wert ¹⁷⁹	Rang	Land	Punkt- wert
1	Dänemark	10,0	1	Finnland	10,0
2	Finnland	9,8	2	Dänemark	9,8
3	Neuseeland	9,4	3	Neuseeland	9,4
	Schweden	9,4		Schweden	9,4
5	Kanada	9,2	5	Kanada	9,2
	Island	9,2	6	Island	9,1
7	Singapur	9,1		Norwegen	9,1
8	Niederlande	9,0		Singapur	9,1
9	Norwegen	8,9	9	Niederlande	8,9
	Schweiz	8,9	10	Großbritannien	8,7
11	Luxemburg	8,8	11	Luxemburg	8,6
12	Australien	8,7		Schweiz	8,6
13	Großbritannien	8,6	13	Australien	8,3
14	Deutschland	8,0	14	USA	7,8
15	Hongkong	7,7	15	Österreich	7,7
	Irland	7,7		Hongkong	7,7
17	Österreich	7,6	17	Deutschland	7,6
18	USA	7,5	18	Chile	7,4

¹⁷⁶ Details und Nachweise LAMBSDORFF, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 177 ff.

¹⁷⁷ Abgedruckt in LAMBSDORFF E+Z 1999, S. 301.

¹⁷⁸ www.gwdg.de/~uwww/2000Data.html.

¹⁷⁹ Der Punktwert bezieht sich auf den Grad der Korruption, wie er von Geschäftsleuten, Risikoanalysten und der allgemeinen Öffentlichkeit wahrgenommen wird, und bewegt sich zwischen 10 (äußerst sauber) und 0 (äußerst korrupt).

1999			2000		
Rang	Land	Punkt- wert	Rang	Land	Punkt- wert
19	Chile	6,9	19	Irland	7,2
20	Israel	6,8	20	Spanien	7,0
21	Portugal	6,7	21	Frankreich	6,7
22	Frankreich	6,6	22	Israel	6,6
	Spanien	6,6	23	Japan	6,4
24	Botswana	6,1		Portugal	6,4
25	Japan	6,0	25	Belgien	6,1
	Slowenien	6,0	26	Botswana	6,0
27	Estland	5,7	27	Estland	5,7
28	Taiwan	5,6	28	Slowenien	5,5
29	Belgien	5,3		Taiwan	5,5
	Namibia	5,3	30	Costa Rica	5,4
31	Ungarn	5,2		Namibia	5,4
32	Costa Rica	5,1	32	Ungarn	5,2
	Malaysia	5,1		Tunesien	5,2
34	Südafrika	5,0	34	Südafrika	5,0
	Tunesien	5,0	35	Griechenland	4,9
36	Griechenland	4,9	36	Malaysia	4,8
	Mauritius	4,9	37	Mauritius	4,7
38	Italien	4,7		Marokko	4,7
39	Tschechien	4,6	39	Italien	4,6
40	Peru	4,5		Jordanien	4,6
41	Jordanien	4,4	41	Peru	4,4
	Uruguay	4,4	42	Tschechien	4,3
43	Mongolei	4,3	43	Weißrussland	4,1
44	Polen	4,2		El Salvador	4,1
45	Brasilien	4,1		Litauen	4,1

1999			2000		
Rang	Land	Punkt- wert	Rang	Land	Punkt- wert
	Malawi	4,1		Malawi	4,1
	Marokko	4,1		Polen	4,1
	Simbabwe	4,1	48	Südkorea	4,0
49	El Salvador	3,9	49	Brasilien	3,9
50	Jamaika	3,8	50	Türkei	3,8
	Litauen	3,8	51	Kroatien	3,7
	Südkorea	3,8	52	Argentinien	3,5
53	Slowakei	3,7		Bulgarien	3,5
54	Philippinen	3,6		Ghana	3,5
	Türkei	3,6		Senegal	3,5
56	Mosambik	3,5		Slowakei	3,5
	Sambia	3,5	57	Lettland	3,4
58	Weißrussland	3,4		Sambia	3,4
	China	3,4	59	Mexiko	3,3
	Lettland	3,4	60	Kolumbien	3,2
	Mexiko	3,4		Äthiopien	3,2
	Senegal	3,4		Thailand	3,2
63	Bulgarien	3,4	63	China	3,1
	Ägypten	3,3		Ägypten	3,1
	Ghana	3,3	65	Burkina Faso	3,0
	Mazedonien	3,3		Kasachstan	3,0
	Rumänien	3,3		Simbabwe	3,0
68	Guatemala	3,2	68	Rumänien	2,9
	Thailand	3,2	69	Indien	2,8
70	Nicaragua	3,1		Philippinen	2,8
71	Argentinien	3,0	71	Bolivien	2,7
72	Kolumbien	2,9		Elfenbeinküste	2,7

1999			2000		
Rang	Land	Punkt- wert	Rang	Land	Punkt- wert
	Indien	2,9		Venezuela	2,7
74	Kroatien	2,7	74	Ecuador	2,6
75	Elfenbeinküste	2,6		Moldawien	2,6
	Moldawien	2,6	76	Armenien	2,5
	Ukraine	2,6		Tansania	2,5
	Venezuela	2,6		Vietnam	2,5
	Vietnam	2,6	79	Usbekistan	2,4
80	Armenien	2,5	80	Uganda	2,3
	Bolivien	2,5	81	Mosambik	2,2
82	Ecuador	2,4	82	Kenia	2,1
	Russland	2,4		Russland	2,1
84	Albanien	2,3	84	Kamerun	2,0
	Georgien	2,3	85	Angola	1,7
	Kasachstan	2,3		Indonesien	1,7
87	Kirgisien	2,2	87	Aserbeidschan	1,5
	Pakistan	2,2		Ukraine	1,5
	Uganda	2,2	89	Jugoslawien	1,3
90	Kenia	2,0	90	Nigeria	1,2
	Paraguay	2,0			
	Jugoslawien	2,0			
93	Tansania	1,9			
94	Honduras	1,8			
	Usbekistan	1,8			
96	Aserbeidschan	1,7			
	Indonesien	1,7			
98	Nigeria	1,6			
99	Kamerun	1,5			

Da gegen den Corruption Perception Index häufig eingewandt wurde, er bilde nur eine Seite der Korruption, nämlich die der Bestechlichen, die Nehmerseite, ab und verzerre dadurch die Wahrnehmung, weil regelmäßig die Industrieländer in den oberen Rängen des CPI (wenig bestechlich) und die sehr armen Länder in den unteren Rängen des CPI (sehr bestechlich) auftauchen, wurde ein weiterer Index zur Erfassung der Geberseite entwickelt.¹⁸⁰ GALLUP INTERNATIONAL wurde damit beauftragt, in 14 Schwellenländern¹⁸¹, die nicht in größerem Maße von externer Finanzhilfe abhängig sind, jeweils 55 bis 60 Führungspersonlichkeiten aus großen nationalen oder ausländischen Wirtschaftsunternehmen, Handelskammern, Anwaltskanzleien, Buchprüfungsfirmen und Geschäftsbanken zu befragen. Der so entstandene Bribe Payers Index (BPI) umfasst die Einschätzungen der 19 führenden Exportländer, von den USA bis Australien und hat somit eine hohe Relevanz für die OECD-Konvention von 1997, die seit 1999 in vielen Staaten in Kraft tritt. Kein Land erreichte die höchsten Ränge. Selbst die Länder, die weit oben auf der Skala angesiedelt sind und eine sehr hohe Korruptionsfreiheit nach dem CPI erreichen, scheinen also eher geneigt, im aktiven Geschäftsverkehr mit anderen Staaten Bestechungsgelder zu zahlen.

180 GALTUNG E+Z 1999, S. 303.

181 Darunter jeweils 1 bis 2 führende Länder aus jedem Kontinent: Afrika: Südafrika, Nigeria, Marokko, Lateinamerika: Argentinien, Brasilien, Kolumbien, Asien/Pazifik: Indien, Thailand, Indonesien, Philippinen, Südkorea, Europa: Ungarn, Polen, Russland, GALTUNG E+Z 1999, S. 303.

Übersicht 2:

TI Bribe Payers Index 1999¹⁸²

Rang	Land	Punktwert	OECD Convention
1	Schweden	8,3	Ratifiziert
2	Australien	8,1	Ratifiziert
	Kanada	8,1	Ratifiziert
4	Österreich	7,8	Ratifiziert
5	Schweiz	7,7	Unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert
6	Niederlande	7,4	Unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert
7	Großbritannien	7,2	Ratifiziert
8	Belgien	6,8	Ratifiziert
9	Deutschland	6,2	Ratifiziert
	USA	6,2	Ratifiziert
11	Singapur	7,7	Unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert
12	Spanien	5,3	Unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert
13	Frankreich	5,2	Unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert
14	Japan	5,1	Ratifiziert
15	Malaysia	3,9	Nicht unterzeichnet
16	Italien	3,7	Unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert
17	Taiwan	3,5	Nicht unterzeichnet
18	Südkorea	3,4	Ratifiziert
19	China (inkl. HK)	3,1	Nicht unterzeichnet

Ein weiterer interessanter Vergleich ergibt sich aus der Gegenüberstellung des BPI und der Unterzeichnung beziehungsweise Ratifizierung der OECD-Konvention. Bei der Frage nach der Kenntnis der OECD-Konvention und der Auswirkung auf das eigene Verhalten, antworteten unter 10 % der Befragten, mit der OECD-Konvention vertraut zu sein.

Übersicht 3:

Kenntnis der OECD-Konvention¹⁸⁴

	779*	230*
Ich bin mit der OECD-Konvention vertraut	6 %	5 %
Ich weiß etwas über die Konvention	13 %	8 %
Ich habe nur davon gehört	43 %	42 %
Ich habe nichts davon gehört	38 %	45 %

* 1. Spalte: Antworten aller 779 Befragten; 2. Spalte: Antworten der 230 Verantwortlichen großer ausländischer Unternehmen, die in aufstrebenden Ländern ihren Sitz haben.

182 Abgedruckt bei GALTUNG E+Z 1999, S. 303 und mit weiteren Details zur Befragung www.transparency.de/documents/cpi/bps.html.

183 Auch hier – entsprechend dem CPI – bezeichnet 10 die geringste Bereitschaft zur Bestechung und 0 die höchste Bereitschaft, zu bestechen.

184 www.transparency.de/documents/cpi/bps.html, OECD-Konvention, the question was: As you may have heard, there is a new OECD Anti-Bribery Convention: which of the following best describes how much you know about the convention?

Die wenigen Personen (146 n), die angaben, mit der Konvention vertraut zu sein, wurden weiter gefragt, ob sie wissen, wie das eigene Unternehmen auf die Konvention reagiert:

Eine Überprüfung der Praxis ist geplant/ wird vorgenommen / wurde vorgenommen	19 %
Nichts wurde getan	43 %
Eine Entscheidung ist noch nicht gefallen	18 %
Ich weiß nicht, wie das Unternehmen darauf reagiert	12 %
Keine Angabe	8 %

Weiter wurde in der Untersuchung gefragt, welche Wirtschaftsbereiche als besonders korruptionsanfällig eingeschätzt werden (*which are the sectors in your country of residence where senior public officials would be very likely, quite likely, unlikely to accept or extort bribes?*¹⁸⁵)

Übersicht 4:

Besonders korruptionsanfällige Wirtschaftsbereiche¹⁸⁶

Auftragsvergaben im öffentlichen Sektor/Baubereich	1,5
Waffen- und Verteidigungsindustrie	2,0
Energiesektor (inkl. Öl- und Stromwirtschaft)	3,5
Industrie (inkl. Bergbau)	4,2
Gesundheitsbereich/sozialer Sektor	4,6
Kommunikation, Post	4,6
Zivile Luftfahrt	5,0
Banken, Finanzierungssektor	5,3
Landwirtschaft	6,0

Die Schweizer Kriminologen KILLIAS/RIBEAUD¹⁸⁷ stellen bei dem Vergleich der Untersuchungen von TRANSPARENCY INTERNATIONAL und den Ergebnissen aus der Opferbefragung von 1996 eine hochsignifikante Übereinstimmung des Länder-Ratings bei 18 Ländern¹⁸⁸ fest. Die Opferbefragungen oder genauer Fragen nach der Betroffenheit von aktiver Bestechung kamen also zu demselben Ergebnis wie die Expertenschätzungen, die im TI-Index zusammen gestellt wurden. Im Rahmen der internationalen Opferbefragungen wurden mehrere Nachfolgeuntersuchungen vorgenommen. Während die erste internationale Opferbefragung¹⁸⁹ im Jahr 1989 noch keine Fragen zur Korrup-

¹⁸⁵ www.transparency.de/documents/cpi/bps.html; bribery in business sector. 0 bedeutet einen sehr hohen Grad an Korruption, 10 einen extrem niedrigen Grad an Korruption.

¹⁸⁶ Gefragt wurde in diesem Bereich nach schwerwiegender Korruption; nicht ausgeschlossen wird, dass die Antworten auch Bagatelldfälle erfassten, ohne dass dieses im Befragungsergebnis deutlich wird.

¹⁸⁷ KILLIAS/RIBEAUD: Korruption, Neue Erkenntnisse im Lichte quantitativer Untersuchungen, Crimiscope Nr. 4, September 1999, S. 2; Institut de police scientifique et de criminologie, Université de Lausanne, CH - 1015 Lausanne.

¹⁸⁸ Für diese 18 Länder lagen Daten aus beiden Untersuchungen vor.

¹⁸⁹ VAN DIJK/MAYHEW/KILLIAS 1990.

tion enthielt, wurde in der Wiederholung der Befragungen 1996 eine Frage zur Korruption hinzugefügt: „In some countries, there is a problem of corruption among government or public official. During 1995, has any government official, for instance a customs officer, a police officer or inspector in your country, asked you, or expected you to pay a bribe for his service?“ In dem deutschen Fragebogentext, der in Österreich und der Schweiz verwendet wurde, lautete die Frage: „In einigen Ländern gibt es ein Problem mit der Korruption von Beamten. Ist es Ihnen 1995 passiert, dass ein Beamter – zum Beispiel ein Zöllner, ein Polizist oder ein Inspektor – in ... (Ihrem Land) von Ihnen verlangt oder erwartet hat, dass Sie ihm für seine amtlichen Dienstleistungen ein Schmiergeld bezahlen?“ Diese Frage wurde am Ende des Fragebogens nach Fragen zu Straftaten gegen Einzelpersonen oder Haushalt und zwischen Fragen zu Übervorteilung als Konsument und Einstellungen zu Kriminalität, Polizei und Strafen gestellt.¹⁹⁰ Die Opferbefragung 1996 wurde in 30 Ländern durchgeführt; damit zeigt die Grafik einen Vergleich der Antwort auf die Frage, ob die Befragten im Jahr 1995 einen Beamten bestochen haben beziehungsweise von ihm aufgefordert wurden, eine geldwerte Leistung für eine Amtshandlung zu erbringen, für 30 Länder.

Tabelle 1:

Anteil der Befragten in % in 30 Ländern, die angaben, im Jahr 1995 einen Beamten bestochen zu haben oder dazu aufgefordert worden zu sein¹⁹¹

Land	Anteil der Befragten in %
Argentinien	29,0
Bolivien	25,9
Uganda	25,6
Indien	23,1
Georgien	21,9
Kirgisistan	20,4
Russland	18,7
Jugoslawien	17,4
Albanien	13,8
Litauen	13,5
Rumänien	11,9
Costa Rica	9,9
Tschechien	7,9

190 KILLIAS 1998, S. 240.

191 KILLIAS 1998, S. 243; KILLIAS/RIBEAUD Crimiscopie Nr. 4, 1999, S. 1; eine kleine Abweichung findet sich auf der Position 10 von oben: Lettland statt Litauen nach der Angabe in Crimiscopie.

Land	Anteil der Befragten in %
Südafrika	7,6
Zimbabwe	7,2
Mongolei	5,1
Polen	4,8
Philippinen	4,4
Ungarn	3,9
Estland	3,8
Österreich	0,7
Frankreich	0,7
Niederlande	0,5
Kanada	0,4
USA	0,3
Schottland	0,3
England & Wales	0,3
Schweden	0,2
Schweiz	0,2
Nordirland	0

Teil 2 Eine empirische Untersuchung zur Korruption

I Statistiken

1 Polizeiliche Kriminalstatistik und Strafverfolgungsstatistik

Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) ist eine polizeiliche Erfassung von bekannt gewordenen Straftaten. Die Kriminalstatistiken haben die Korruptionsdelikte bisher nur teilweise erfasst. Eine Kategorie „Korruption“ oder ein Korruptionsregister gibt es nicht.

Die Strafverfolgungsstatistik erfasst Informationen zu Personen, die wegen Straftaten rechtskräftig abgeurteilt wurden. Nachgewiesen sind Abgeurteilte und Verurteilte nach Alter und Geschlecht, Art der Straftat und Art der Entscheidung. Die Strafverfolgungsstatistik enthält also die Zahl der Personen, die wegen eines Deliktes gemäß §§ 331 bis 335, 298, 299, 300 abgeurteilt und verurteilt wurden, wenn diese Tatbestände die schwerste Straftat darstellten.

Die PKS erfasste in den Jahren 1963 bis 1970 die Zahl polizeilich bekannt gewordener Fälle einfacher und schwerer Bestechung. Dabei bewegten sich die Fallzahlen zwischen 388 im Jahr 1963 und 73 im Jahr 1969.¹⁹² Durchschnittlich wurden 1963 bis 1970 jährlich 167 Fälle passiver Bestechung registriert.¹⁹³

In den Jahren 1971 bis 1993 wurden Korruptionsdelikte gemäß §§ 331 ff. nicht gesondert ausgewiesen, es wurden Amtsdelikte insgesamt angegeben.

Seit 1994 werden Delikte nach §§ 331 bis 334 in der PKS erfasst, von 1995 bis 1997 auch Delikte nach § 12 UWG, ab 1998 statt § 12 UWG § 299 und mit der Änderung durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz auch § 298.

Im einzelnen wurden seit 1994 folgende Fallzahlen¹⁹⁴ (einschließlich neue Bundesländer) registriert:

Tabelle 2:

Korruptionsverfahren Polizeiliche Kriminalstatistik

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Vorteilsannahme (§ 331)	291	241	621	1.068	1.746	905
Bestechlichkeit (§ 332)	851	818	1.281	1.239	619	687
Vorteilsgewährung (§ 333)	194	150	474	406	280	363
Bestechung (§ 334)	1.906	1.666	1.917	1.493	848	958
§ 335	–	–	–	–	5	39

192 BKA (Hrsg.) Polizeiliche Kriminalstatistik 1963 bis 1970.

193 Siehe auch DÖLLING 1996 C 12.

194 BKA (Hrsg.) Polizeiliche Kriminalstatistik 1994–1999.

Zusammengefasst nach Fällen passiver Bestechung (§§ 331, 332) und Fällen aktiver Bestechung (§§ 333, 334) ergibt sich für die Jahre 1994–1999 folgendes Bild:

Tabelle 3:

Bestechungsdelikte 1994–1999

	§§ 331, 332	§§ 333, 334
1994	1.142	2.100
1995	1.059	1.816
1996	1.902	2.391
1997	2.307	1.899
1998	2.365	1.128
1999	1.592	1.321

Die Gesamtzahl der Fälle entwickelte sich zwischen 1994 und 1999 wie folgt:

Tabelle 4:

Fallzahlen §§ 331–334 von 1994–1999 (bzw. §§ 331–335 ab 1998)

1994	1995	1996	1997	1998	1999
3.242	2.875	4.293	4.206	3.498	2.952

Die stark schwankenden Fallzahlen müssen kein Ausdruck realen Anstiegs oder Sinkens der Fallzahlen sein. Ihre Ursachen können in Fallstrukturen liegen, die auf umfangreichen Tatkomplexen mit einer Vielzahl von Einzelhandlungen beruhen. Bis heute ist ungeklärt, ob von einem realen Anstieg der Korruption auszugehen ist.¹⁹⁵ Aus der PKS allein sind keine fundierten Aussagen zu dieser Frage zu erwarten. Unbekannt ist, wie groß das (hoch geschätzte) Dunkelfeld ist und ob registrierte Fallsteigerungen auf realem Anstieg oder auf einer Dunkelfeldaufhellung beruhen.

1995 wurden 161 Fälle nach § 12 UWG registriert.¹⁹⁶ Die Zahlen wurden erstmals gesondert ausgewiesen. Daneben waren 2.111 UWG-Fälle (ohne §§ 12, 17 UWG) erfasst.¹⁹⁷ Seit 1998 wird statt § 12 UWG § 299 erfasst. In 1998 handelte es sich um 50 Fälle, 1999 um 61 Fälle. Hinzu kamen elf Fälle in 1998 und 49 Fälle in 1999 nach § 298.

195 SEIDEL Kriminalistik 1993, S. 2 ff.; STEINKE Kriminalistik 1992, S. 359 f.; SCHAUPENSTEINER NSTz 1996, S. 409 ff.; OSTENDORF NK 1996/1, S. 18.

196 BKA (Hrsg.) Polizeiliche Kriminalstatistik 1995, S. 224.

197 BKA (Hrsg.) Polizeiliche Kriminalstatistik 1995, Bl. 19.

Anteil der Korruptionsdelikte an der Gesamtkriminalität

Berechnet man den Anteil der registrierten Korruptionsdelikte an allen der Polizei bekannt gewordenen Delikten, so kommt man auf einen verschwindend geringen Anteil von 0,05 % für das Jahr 1994 (bei insgesamt 6.537.748 Delikten) und 0,04 % für das Jahr 1995 (bei insgesamt 6.668.717 Delikten). Dieser Trend bleibt bis 1999 erhalten. Mit einem geringen Anteil von absoluten Fällen im Verhältnis zu allen bekannt gewordenen Straftaten ist noch keine Aussage über die Bedeutung dieser Kriminalitätsform verbunden. Eine solche Zahl dient zunächst der Orientierung. Auch schwerwiegendste Straftaten wie Mord und Totschlagsdelikte haben prozentual im Verhältnis zu allen bekannt gewordenen Straftaten einen ähnlich geringen Anteil, ihre Schädlichkeit für die Gemeinschaft wird niemand unter Hinweis auf diesen geringen Anteil an der Gesamtkriminalität leugnen. Weiter gibt der geringe Anteil der bekannt gewordenen Korruptionsdelikte bereits einen Hinweis auf das Dunkelfeld, das hoch geschätzt wird, aber in der Statistik nicht angegeben ist. Weiter sind in der PKS Tatverdächtigenzahlen angegeben. Im Vergleich mit den Verurteilten ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 5:

Tatverdächtige und Verurteilte §§ 331 ff. (1994–1999)

	§§ 331–334 (335 ab 1998)	Tatverdächtige	Verurteilte
1994	3.242	1.467	230
1995	2.875	2.112	339
1996	4.293	2.127	429
1997	4.206	2.117	534
1998	3.498	2.612	402
1999	2.952	1.773	–

Tabelle 6:

Tatverdächtige und Verurteilte § 331 (1995–1999)

	§ 331		
	Fälle	Tatverdächtige	Verurteilte
1995	241	216	15
1996	621	440	8
1997	1.068	561	15
1998	1.746	1.258	28
1999	905	393	–

Tabelle 7:

Tatverdächtige und Verurteilte § 332 (1995–1999)

	§ 332		
	Fälle	Tatverdächtige	Verurteilte
1995	818	249	47
1996	1.281	347	63
1997	1.239	503	85
1998	619	423	88
1999	687	394	–

Tabelle 8:

Tatverdächtige und Verurteilte § 333 (1995–1999)

	§ 333		
	Fälle	Tatverdächtige	Verurteilte
1995	150	140	12
1996	474	195	5
1997	406	235	19
1998	280	146	11
1999	363	253	–

Tabelle 9:

Tatverdächtige und Verurteilte § 334 (1995–1999)

	§ 334		
	Fälle	Tatverdächtige	Verurteilte
1995	1.666	1.507	265
1996	1.917	1.145	353
1997	1.493	818	415
1998	848	778	275
1999	958	744	–

Tatkomplexe mit einer Vielzahl von Einzelfällen können die Statistik beeinflussen. Steigende Fallzahlen bei sinkender Anzahl der Tatverdächtigen (z. B. § 334 in 1996) werden damit erklärt, dass Serien mit vielen Einzelfällen in die Statistiken eingingen.

Aufgeklärt ist eine Straftat dann, wenn nach dem polizeilichen Ermittlungsergebnis ein mindestens namentlich bekannter oder auf frischer Tat ergriffener Tatverdächtiger festgestellt worden ist.¹⁹⁸ Die Aufklärungsquote bei den Bestechungsdelikten ist seit Jahren mit über 90 % für §§ 331–334, meistens mit 95–99 % für die einzelnen Delikte sehr hoch. Daraus wird aber lediglich abgeleitet, dass das Dunkelfeld ebenfalls hoch ist.

Bereits der Blick in die PKS und die Strafverfolgungsstatistik zeigen, dass mit dem Strafrecht unterschiedlich auf die verschiedenen Fallkonstellationen reagiert wird: Die PKS ist großen Fallschwankungen unterworfen, weil unterschiedlich große Ermittlungskomplexe sich in einer Vielzahl von Beschuldigten niederschlagen können. So erklären sie starke Schwankungen der Fallzahlen von Jahr zu Jahr auf niedriger Grundbasis. Ob die gesunkenen Fallzahlen seit 1998 auf einem realen Rückgang, Änderung der Strafverfolgungsstrategien (Verschiebung von Prioritäten, personelle Ausstattung) oder auf die Fallstrukturen zurückzuführen sind, kann nicht beurteilt werden.

Die PKS zeigt zahlenmäßig eine starke Dominanz des Straftatverdachts wegen § 334 (Bestechung) mit den höchsten Fallzahlen der Tatbestände der §§ 331–334 (außer 1998, § 331). Tatverdächtige nach §§ 331–334 unterscheiden sich von den durchschnittlichen Tatverdächtigen durch einen hohen Anteil männlicher Täter (z. B. für 1997 zwischen 85 und 92 % für §§ 331–334 gegenüber etwa 75 % bei der allgemeinen Kriminalität) sowie durch einen höheren Altersschwerpunkt bei den 40–50-Jährigen beziehungsweise den 50–60-Jährigen (1997 für §§ 331–333 jeweils etwa 33 %), etwas abweichend, aber immer noch höher als der Durchschnitt bei § 334 (27 % bei den 30–40-Jährigen). Da-

¹⁹⁸ Polizeiliche Kriminalstatistik. Vgl. auch KAISER 1996, S. 359.

gegen spielen die unter 25-Jährigen mit 0,2–2,8 % bei §§ 331–333 und 8,7 % bei § 334 (1997) gegenüber etwa 42 % bei der allgemeinen Kriminalität keine Rolle. Die Verurteilungsquote (Anteil der Verurteilten an den Abgeurteilten) liegt niedriger als die durchschnittlich für alle Taten erfasste Verurteilungsquote von 82 %. Auch fällt eine abweichende Strafzumessung auf.¹⁹⁹

2 Lagebilder – Lagebild Korruption und Lagebild Organisierte Kriminalität

Unabhängig von der PKS werden seit 1991 vom Bundeskriminalamt so genannte Lagebilder Organisierte Kriminalität und für die Jahre 1994, 1995/1996, 1997/1998 und 1999 Lagebilder Korruption herausgegeben, die ebenfalls Angaben über Korruptionsfälle enthalten.²⁰⁰ Nach Informationen aus dem Bundeskriminalamt sind die in den Lagebildern angegebenen Zahlen nicht mit den Zahlen der PKS in Beziehung zu setzen. Die Lagebilder werden mit gesonderter Zählung und aufgrund einer anderen Zielsetzung erstellt. Die Lagebilder Organisierte Kriminalität beinhalten eine Zusammenstellung aller von der Polizei bearbeiteten strafrechtlichen Sachverhalte mit erkannter OK-Relevanz. Ziel ist die Erstellung eines möglichst realistischen Bildes bearbeiteter Fälle der OK, um eine möglichst wirksame Kriminalitätsbekämpfung sicherzustellen. Seit 1998 wird das Lagebild OK um Strukturanalysen ergänzt, die eine Aufhellung in Deutschland vorherrschender Strukturen ermöglichen sollen.²⁰¹

In dem Lagebild OK 1994 sind 28 von 789 OK-Ermittlungsverfahren aufgeführt, in denen wegen §§ 331–334 ermittelt wurde. Dabei wurden zwölf Fälle der Vorteilsgewährung, 691 Fälle der Bestechung, 26 Fälle der Vorteilsannahme und 686 Fälle der Bestechlichkeit aufgedeckt.²⁰² Von den in dem Lagebericht 1995 erfassten 787 OK-Ermittlungsverfahren wurden in 33 OK-Verfahren 108 Fälle der Vorteilsgewährung, 1.621 Fälle der Bestechung, 121 Fälle der Vorteilsannahme und 1.467 Fälle der Bestechlichkeit bekannt; diese Fallzahlen wurden wesentlich durch ein Verfahren aus dem Bereich der Wirtschaftskriminalität in Niedersachsen beeinflusst, aus dem etwa 1.500 Delikte der Bestechung und Bestechlichkeit stammen.²⁰³ Von besonderem Interesse ist in den Lagebildern OK die Alternative der OK-Definition, die Auskunft über korruptive Sachverhalte geben könnte: Ermittlungsverfahren, in denen eine Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft registriert wurde. Solche Einflussnahmen fanden sich 1994 in 17,9 % der Fälle²⁰⁴, 1995 in 16,2 % der Fälle²⁰⁵, 1997 in 18,5 %

199 Zu den Einzelheiten Teil 3, VIII., 3.

200 Zu einer genaueren Betrachtung des Verhältnisses von Korruption und Organisierter Kriminalität Teil 4, I., 1.3.

201 BKA (Hrsg.) Lagebild OK 1998, S. 1, 2.

202 BKA (Hrsg.) Lagebild OK 1994, S. 5.

203 BKA (Hrsg.) Lagebild OK 1995, S. 8.

204 BKA (Hrsg.) Lagebild OK 1994, S. 5.

205 BKA (Hrsg.) Lagebild OK 1995, S. 8.

der Fälle²⁰⁶ und 1998 in 21,3 % der Fälle²⁰⁷. Die Kommission „Organisierte Kriminalität“ hat darüber hinaus beschlossen, wegen des steigenden Interesses bei der Betrachtung des Phänomens Korruption und den fehlenden belegbaren Fakten über mutmaßliche Korruptionsgeflechte mit jährlichen Schäden in Milliardenhöhe, ein bundesweites Lagebild Korruption zu erstellen.²⁰⁸ Das Lagebild Korruption wurde mit dem Ziel erstellt, im Bereich der Korruption „den bestehenden Ist-Zustand möglichst genau wiederzugeben, vorhandene Problemfelder und mögliche Lösungsansätze aufzuzeigen, Bekämpfungsansätze zu empfehlen sowie darüber hinaus eine realistische Prognose für die zukünftige Entwicklung im Bereich der Korruption zu erstellen“.²⁰⁹ Enthalten sind Daten aus allen Bundesländern mit Ausnahme des Landes Berlin. Es sollten alle ab 1994 in der Bundesrepublik Deutschland anhängigen polizeilichen Korruptionsermittlungsverfahren erfasst werden. Dazu zählen Ermittlungsverfahren, die bereits vor 1994 bei Polizeidienststellen anhängig waren, 1994 abgeschlossen wurden oder 1994 eingeleitet und noch nicht abgeschlossen wurden. Gezählt wurden 1994 insgesamt 258 Korruptionsermittlungsverfahren, darunter sieben Verfahren mit tatbereiten Gebern, 62 Verfahren mit nicht tatbereiten Nehmern und 189 Verfahren mit mindestens je einem tatbereiten Nehmer und Geber. Von insgesamt 1.557 Tatverdächtigen (1.080 tatverdächtige Geber und 477 tatverdächtige Nehmer) wurden 11.241 Korruptionsstraftaten begangen.²¹⁰

Ausgehend von der Unterscheidung situativer und geplanter Korruption handelte es sich bei der Auswertung der 258 Verfahren in der überwiegenden Zahl der Fälle (203 Verfahren, 78,7 %) um geplante Korruption.²¹¹ Vorherrschend waren Einflussnahmen auf die öffentliche Verwaltung (173 Verfahren), gefolgt von Einflussnahmen auf Strafverfolgungs- und Justizbehörden (82 Verfahren, die sich weitgehend auf situative Korruption, Versuch der Einflussnahme auf Handlungen von Polizeibeamten beziehen).²¹² Hingegen wurden Einflussnahmen auf die Wirtschaft fast nicht (fünf Verfahren) oder auf die Politik überhaupt nicht registriert, was sich aus der zwangsläufigen Orientierung an der geltenden Gesetzeslage erklärt (§ 108 e und bis 1997 § 12 UWG). Bei der Einflussnahme auf die öffentliche Verwaltung zeigte sich ein Schwerpunkt im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge im Baubereich gefolgt von der Erteilung von Erlaubnissen und Genehmigungen aller Art.²¹³ Die Ermittlungsverfahren wurden überwiegend aufgrund privater Anzeigen eingeleitet, der größte Teil der Verfahren kann der Wirtschaftskriminalität zugeordnet werden.²¹⁴ Hinweise auf Bezüge zu Verfahren der Organisierten Kri-

206 BKA (Hrsg.) Lagebild OK 1997, S. 18.

207 BKA (Hrsg.) Lagebild OK 1998, S. 42.

208 BKA (Hrsg.) Lagebild Korruption Bundesrepublik Deutschland 1994, Kurzfassung, S. 1, 2.

209 BKA (Hrsg.) Lagebild Korruption 1994, S. 2.

210 BKA (Hrsg.) Lagebild Korruption 1994, S. 5.

211 BKA (Hrsg.) Lagebild Korruption 1994, S. 11 f.

212 BKA (Hrsg.) Lagebild Korruption 1994, S. 5, 12, Fn. 13.

213 BKA (Hrsg.) Lagebild Korruption 1994, S. 6, 7, 9 ff.

214 BKA (Hrsg.) Lagebild Korruption 1994, S. 12 ff.

minimalität gab es in 13 % der Fälle.²¹⁵ Das Lagebild Korruption 1997/1998 berücksichtigt die Änderung der Rechtsgrundlagen und basiert auf verbesserter Datenbasis. Die Fallzahlen stiegen insgesamt von 1994 bis 1998 erheblich an und geben weiter die Dominanz der geplanten Korruption mit 1.072 Fällen gegenüber 97 Fällen der situativen Korruption in 1998 wieder.²¹⁶ Zusammenhänge mit OK sind gering (1994 12,8 %, 1998 0,7 % und 1999 1,1 %) und seit 1994 kontinuierlich abnehmend.²¹⁷ 1999 fand erstmals ein Rückgang der Verfahren statt, das Verhältnis der geplanten zur spontanen Korruption zeigt immer noch ein erhebliches Übergewicht der geplanten Korruption (1.034 Fälle gegenüber 191 Fällen).²¹⁸ Aus dem Lagebild Korruption 1999 geht hervor, dass die Spezialisierungen bei der Korruptionsbekämpfung zunehmen.²¹⁹ Zusammenfassend lassen sich den Lagebildern durchaus Trends zu Tätern und Strukturen entnehmen. Unklar bleibt jedoch die Frage der Aussagekraft, da die Fallzahlen verglichen mit der PKS nach Einzelfällen erheblich nach oben abweichen, andererseits gerade ein Vergleich mit der PKS aufgrund unterschiedlicher Erhebungen nicht zulässig ist und auch die starken Fallschwankungen in den Jahresvergleichen ohne Erklärung bleiben. In dem im Juli 2001 erstmals veröffentlichten Ersten Periodischen Sicherheitsbericht wird mit der Kombination der vorhandenen unterschiedlichen Statistiken und wissenschaftlichen Erkenntnisse eine bessere Einschätzung von Kriminalitätsphänomenen, auch der Korruption, angestrebt.²²⁰

II Fehlerquellen der statistischen Erfassung der Korruption

Allgemein ist die PKS in ihrem Aussagewert umstritten, da sie mehrere grundsätzliche und spezielle Erfassungsprobleme aufweist. So ist das Dunkelfeld, also die Anzahl der begangenen aber nicht von der Polizei registrierten Straftaten nicht erfasst. Es kann grundsätzlich Erfassungsfehler geben, weil die Statistik vor menschlichen Fehlern nicht sicher ist. Sie gilt als Tätigkeitsnachweis der sie führenden Institutionen und ist nicht für Zwecke empirischer Forschung erstellt.²²¹ Die amtlichen Statistiken vermitteln kein adäquates Bild der Wirklichkeit der Korruption.²²² Die Zahlen spiegeln nur einen kleinen Teil der Korruptionsdelikte wider. Es ist davon auszugehen, dass das Dunkelfeld sehr hoch ist.

Dafür sprechen die unterschiedlichen und nicht aufeinander abgestimmten Erfassungsmodalitäten allein auf der polizeilichen Ebene. Die PKS erfasst nur

215 BKA (Hrsg.) Lagebild Korruption 1994, S. 6.

216 BKA (Hrsg.) Lagebild Korruption 1997/1998, S. 11.

217 BKA (Hrsg.) Lagebild Korruption 1997/1998, S. 12; s. auch Teil 4, I. 1.3.

218 BKA (Hrsg.) Lagebild Korruption 1999, S. 5.

219 BKA (Hrsg.) Lagebild Korruption 1999, S. 10.

220 BMI / BMJ (Hrsg.) Erster Periodischer Sicherheitsbericht. Berlin Juli 2001, S. 160–175 (als Kurz- und Langfassung über das internet abrufbar unter www.bmi.bund.de oder www.bmj.bund.de).

221 Dazu Bock 2000, S. 116 ff.

222 DÖLLING 1996 C 16.

einen kleinen Teil der tatsächlich begangenen Korruptionsdelikte. Dies ergibt sich aus der hohen Aufklärungsquote und der kriminologischen Erkenntnis, dass in diesen Fällen der Täter bekannt ist. Die Lagebilder erfassen reine Verdachtsfälle, die Art und Weise des polizeilichen Verfahrensabschlusses ist in diesem Stadium noch nicht bekannt. Lagebilder und PKS sind nicht vergleichbar. Korruptionsdelikte weisen eine Reihe von Besonderheiten auf, die ihre Mindererfassung in den Statistiken ebenso nahelegen wie das im Vergleich mit anderen Straftaten noch höhere Dunkelfeld. Die PKS enthält bekannt gewordene Straftaten, die den Polizeien zu über 90 % deshalb bekannt werden, weil dritte Personen eine Anzeige erstatten, nur in etwa 10 % der Fälle führt die Polizei Ermittlungen aufgrund anderer Erkenntnisse durch. Die §§ 331 ff. zeichnen sich dadurch aus, dass hier nicht typische Täter-Opfer-Konstellationen vorliegen²²³, sondern Tatbestände, die für Geber und Nehmer einen Straftatverdacht begründen. Den „aktiven“ Personen, die einen Vorteil gewähren oder bestechen, stehen die „passiven“ Personen, die einen Vorteil entgegennehmen oder sich bestechen lassen, gegenüber. Daraus folgt, dass Strafanzeigen aus diesem Deliktsfeld sehr viel seltener sind als bei typischen Täter-Opfer-Konstellationen, da sich kein „Opfer“ findet, das über ein ihm geschehenes Unrecht berichtet, sondern der Anzeigende sich in den meisten Fällen selbst dem Vorwurf einer Straftat aussetzt. Anderes gilt zum Beispiel bei Amtsträgern, die ein Angebot nicht annehmen, das sie zur Vornahme einer rechtmäßigen oder unrechtmäßigen Diensthandlung bestimmen sollte. Kriminologischen Erkenntnissen entsprechend findet man hier häufig Strafanzeigen von (Polizei-)beamten, die sich nicht haben bestechen lassen. Diese Fälle der bagatellartigen Einzelfall- oder Gelegenheitskorruption kommen daher vorrangig durch Anzeige zur Aufdeckung. In den anderen Fällen, in denen sich beide Beteiligte auf „Leistung und Gegenleistung“ oder auf Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme i. S. d. §§ 331 ff. einlassen, besonders jedoch in Fällen langandauernder korruptiver Verflechtungen sind die Strafverfolgungsbehörden auf Zufälle angewiesen wie Beteiligte, die sich aus unterschiedlichsten Motiven zu einer Strafanzeige entschließen, sich damit selbst dem Straftatverdacht aussetzen beziehungsweise häufig sich selbst bezichtigen. Oder auf anonyme Anzeigen, die, wie sich vielfach herausstellte, bei der Verwaltung frühzeitig eingegangen waren, denen jedoch keine Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Diese anonymen Anzeigen zeigen oft ein erhebliches Hintergrundwissen, was dazu führte, dass man zum Beispiel Vorschriften zur Behandlung dieser Anzeigen neu fasste.²²⁴ Anzeigen und Mitteilungen erfolgen auch durch andere Behörden, durch die Innenrevision oder den Landesrechnungshof.²²⁵

Während der strafrechtlichen Ermittlungen ist aufgrund der besonderen Konstellation der Tatbestände nicht mit besonderer Aussagewilligkeit von Zeugen zu rechnen, da diese häufig zu Beschuldigten werden oder als Mitwisser auf der „aktiven“ Seite Aufträge verlieren oder wirtschaftliche Nachteile be-

223 SCHAUPENSTEINER *Kriminalistik* 1996, S. 306 ff., 309.

224 HERBIG, in CLAUSSEN (Hrsg.) 1995, S. 63.

225 MÜLLER/MARCUS *Kriminalistik* 1995, S. 103, 105; MÜLLER *Kriminalistik* 1993, S. 509 ff.

fürchten müssen. Dies gilt ebenso für Ermittlungen wegen Amtsuntreue oder wegen Betruges, bei denen Geschädigter der Staat oder die Allgemeinheit ist. Eine Aufdeckung bringt der betroffenen Behörde²²⁶ kurzzeitig eine schlechte Presse ein, weil Kontrollversäumnisse meist mit aufgegriffen werden. Bei Ermittlungen in Ämtern ergibt sich die weitere Schwierigkeit, dass Zeugen, die über ihnen bekannt gewordene Korruptionsfälle berichten, nicht nur als „Nestbeschmutzer“ der Verwaltung gelten, sondern sich auch über die besonderen beamtenrechtlichen und strafrechtlichen Geheimhaltungsvorschriften mit disziplinarrechtlichen oder gar strafrechtlichen Folgen konfrontiert sehen können.

Weitere Besonderheiten der statistischen Minderererfassung ergeben sich, wenn die Staatsanwaltschaft insbesondere in der Wirtschaftsabteilung, OK-Abteilung oder in Sonderdezernaten für Korruptionsermittlungen von einem Korruptionsverdacht erfährt und ein Verfahren einleitet. Diese Fälle werden nicht immer an die polizeiliche Statistik weitergeleitet und können so in der PKS nicht registriert werden. Gerade in den letzten Jahren ist die Sensibilität auch der Strafverfolgungsbehörden für Korruptionsfälle gewachsen, in vielen Bundesländern wurden etwa ab 1994 Sonderzuständigkeiten eingerichtet. Es ist also ab 1994 von einem Anstieg staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsverfahren bei Korruption auszugehen. Zu beachten ist aber neben der besonderen Schwierigkeit, wie man *einen Fall* der Korruption statistisch zählt (nach Fallkomplex oder Einzelfall, nach Beschuldigten) insbesondere das Problem der umfangreichen Korruptionsfälle mit wirtschaftsstrafrechtlichem Hintergrund. Ein Verfahren kann zunächst mit einem Beschuldigten eingetragen werden, sich aber nach Jahren der Ermittlungen zu einem Großverfahren mit über einhundert Beschuldigten und einer Vielzahl von Einzelhandlungen auswachsen. Hier können zahlreiche Verfahren abgetrennt werden, aber auch viele Verdachtsfälle wegen §§ 331 ff. nach § 154 StPO eingestellt werden. Nicht selten droht in Großverfahren auch absolute Verjährung für Teilakte. Auch aus diesem Grund ist die Konzentration der Strafverfolgung auf anklagefähige und beweisbare Tathandlungen verständlich. Dabei könnten gerade schwer ermittelbare Einzelfälle nach §§ 331 ff. herausfallen, wenn eine Strafverfolgung nach § 263 oder 266 mehr Erfolg verspricht. Gezählt wird statistisch nur das *schwerste Delikt*, das bedeutet gerade bei Ermittlungen wegen §§ 331 ff. häufig, dass §§ 263 oder 266 ebenfalls verwirklicht sind. Eingetragen wird dann das schwerere Delikt, schon wegen der höheren Strafandrohung. Darüber hinaus werden die Ermittlungen oft wegen §§ 263, 266 geführt, weil den Ermittlern der Tatnachweis einfacher erscheint als der Nachweis insbesondere der „Unrechtsvereinbarung“ bei den Bestechungsdelikten oder der tatsächliche Nachweis der Vorteilsgewährungen und Bestechungen. Diese Besonderheiten wirken sich auch bei der rechtlichen Einordnung in den Aburteilungen aus, so dass auch die Strafverfolgungsstatistik kein aussagekräftiges Bild über Korruptionsstraftaten enthält. Die Strafverfolgungs-

226 DÖLLING 1996, C 17.

statistik kann mit der PKS nicht direkt verglichen werden und die Erfassungen der Erledigungen erfolgen erst später. Allgemein sind die Aussagemöglichkeiten der amtlichen Rechtspflegestatistiken begrenzt. Die statistischen Daten aus den verschiedenen Statistikbereichen sind nur begrenzt aufeinander beziehbar und untereinander vergleichbar.²²⁷

III Kriminologische Erkenntnisse

Die kriminologische Forschung hat noch vor einigen Jahren die Problematik sowohl der Korruption wie auch der Organisierten Kriminalität als nicht existent betrachtet. So finden sich in der kriminologischen Literatur erst wenige Abhandlungen und wenige empirische Untersuchungen.²²⁸ Es besteht keine Tradition empirischer Sozialforschung in Bezug auf Phänomene wie Korruption und OK²²⁹, aber auch sonstiger „Makrokriminalität“ wie Bereiche der Wirtschaftskriminalität und Umweltdelinquenz genannt werden können. Erst seit einigen Jahren wendet man sich diesem Thema kriminologisch zu. Der Zugang ist jedoch schwierig und Erkenntnisse sind bisher fast nicht vorhanden. Weder über Verbreitung noch über Strukturen der Wirtschaftskriminalität, der organisierten Kriminalität oder der Korruption bestehen verallgemeinerungsfähige Erkenntnisse. Das hängt mit Besonderheiten dieser Deliktformen zusammen, die ihre Ermittlung und Erfassung besonders erschweren. Entweder fehlt es an einem personalen Opfer oder die Beteiligten sind alle Täter. Mit dem Ausfall des Opfers fehlt aber auch der typische Informant für die Strafverfolgungsbehörden. Delikte dieser Art sind auch nicht einfach für Dritte beobachtbar. Grundsätzlich wird von einer Verdeckung und Abschottung der Tathandlungen auszugehen sein. Dunkelfelderhebungen, die auf Täter- oder Opferbefragungen beruhen, sind deshalb bisher ebenso selten wie umfassende Erfassungen in den Kriminalstatistiken. Diese Delikte werden auch opferlose Delikte und Kontrolldelikte genannt. Bisheriges Wissen über Korruptionsstraftaten wird deshalb verständlicherweise häufig aus der Sicht der Strafverfolgungsbehörden vermittelt.

I Empirische Untersuchungen

Eine aktuelle Untersuchung über die Korruptionsfälle innerhalb der Stadtverwaltung Frankfurt/Main wurde von KERBEL vorgelegt.²³⁰ Neben einer informativen Darstellung der Korruptionsfälle²³¹ in den betroffenen Verwaltungsbereichen werden die Ursachen analysiert und Vorschläge zur Prävention unterbreitet. Bis zum September 1994 waren bei der Staatsanwaltschaft Frank-

227 Ausführlich HEINZ www.uni-konstanz.de/rtf/kis/sanks98b.htm, Version 1/2000.

228 Die Abhandlungen in den kriminologischen Lehrbüchern sind theoretisch, KAISER 1996, S. 432 ff.; 455, 872; ALBRECHT 1999, S. 376 f.; GÖPPINGER/BOCK 1997, S. 549; BOCK 2000, S. 387 ff.; zu den wenigen Studien auch VAHLENKAMP/KNAUSS 1995, S. 22; MISCHKOWITZ u. a. 2000.

229 Dazu auch KERNER NK 1995/3, S. 40–42; KERNER 1973; BÖGEL 1994; SIEBER/BÖGEL 1993; MILITELLO/ARNOLD/PAOLI (Hrsg.) 2000.

230 KERBEL 1995.

231 KERBEL 1995, S. 50–126.

furt/Main 744 Verfahren wegen Korruption innerhalb der Stadtverwaltung Frankfurt/Main anhängig. In den bereits abgeschlossenen Strafverfahren wurden Einzelfreiheitsstrafen bis zu sieben Jahren und Gesamtgeldstrafen in Millionenhöhe verhängt. Empirisch untersucht wurden die Akten auf sich ähnelnde Fallgruppen. Die stellvertretend für bestimmte Bereiche stehenden Fälle wurden ausgewählt und dokumentiert, um die Verhaltensmuster und Beziehungsgeflechte herauszustellen.²³² Die Verwaltungsbereiche des Vergabe- und Beschaffungswesens, der Gebührenerhebung, der Vergabe von Sozialwohnungen und der Erteilung von Erlaubnissen erwiesen sich als besonders korruptionsanfällig.²³³ Diskutiert werden Vorschläge zur Korruptionsprävention durch verwaltungsrechtliche Änderungen und Verwaltungsreformen.²³⁴

Die Korruption als Erscheinungsform der Wirtschaftskriminalität wurde von SCHÖNHERR²³⁵ untersucht: Er analysierte Strafakten der Jahre 1974–1979, die von den Staatsanwaltschaften zur „Bundesweiten Erfassung von Wirtschaftsstraftaten nach einheitlichen Gesichtspunkten“ gemeldet wurden und den Vorwurf der Vorteilsgewährung oder Bestechung enthielten. Die Untersuchung brachte Erkenntnisse über die Deliktsstruktur, Begehungsweisen, Täter und Opfermerkmale sowie strafrechtliche Erledigungen.

LIEBL untersuchte Korruptionsfälle auf typische Fallgruppen und Schwachstellen der Verwaltung durch Auswertung von 509 Strafverfahren.²³⁶

VAHLENKAMP/KNAUSS haben 1995 eine Untersuchung in der BKA-Forschungsreihe mit dem Titel „Korruption – hinnehmen oder handeln?“ veröffentlicht. Ergebnisse verschiedener Untersuchungsansätze (Experteninterviews aus den Bereichen gewerbliche Wirtschaft, Polizei und Justiz, Kommunalpolitik, öffentliche Verwaltung) zeigen korruptionsanfällige Bereiche und Kontrolldefizite, die Korruption begünstigen. Der Schwerpunkt der Schlussfolgerungen liegt bei der Prävention.

OHLEMACHER untersuchte den Teilaspekt Korruption in einer Untersuchung mit dem Schwerpunkt Schutzgelderpressung²³⁷. Die Fragen nach Korruption orientierten sich an der angenommenen Opfersituation der Gastwirte und der Initiative korrupter Beamter.²³⁸ Gefragt wurde nach eigener Betroffenheit („Waren Sie selbst schon einmal mit korrupten Beamten konfrontiert?) und nach stellvertretender Viktimisierung („Wie viele Geschäftsleute kennen Sie persönlich, die irgendwann von korruptem Verhalten von Beamten betroffen waren?“).²³⁹ Fraglich erscheint die Gleichsetzung von Korruption mit Schutzgelderpressung als „Erpressungsverhältnisse“: „sie existieren partiell auf der

232 KERBEL 1995, S. 36.

233 KERBEL 1995, 37, S. 127 ff.

234 KERBEL 1995, S. 127 ff.

235 SCHÖNHERR 1985; weitere Aspekte LIEBL 1984.

236 LIEBL, in BENZ/SEIBEL (Hrsg.) 1992, S. 283–294.

237 OHLEMACHER 1998.

238 OHLEMACHER 1998, S. 65 ff.

239 OHLEMACHER 1998, S. 65–75.

Basis von Simulationen durch den Erpresser; sie sind abgesichert durch erzwungene, illegale Handlungen des Erpressten. Der Schutzgelderpresser erwartet Leistung für Wohlverhalten, er simuliert oder schafft den Schutz vor Unbill. Der korrupte Beamte erbittet Leistung für Wohlverhalten, er simuliert oder übt Protektion [. . .] Bei der Korruption ist die erfolgte Bestechung, die illegale Handlung des Bürgers, der beste Schutz für den korrupten Beamten, . . . “, so OHLEMACHER.²⁴⁰ Allgemein wird Korruption in dieser Untersuchung als „ . . . erodierender Faktor in einem Prozess des fortschreitenden Verlusts an Systemvertrauen verstanden . . . “. Diese Hypothese beschränkt Korruption ungerechtfertigt auf *einen Aspekt*. Die Erpressungssituation ist möglich, beruht aber bereits auf einer wertenden Vorannahme des Gastwirtes *als Opfer* von erpresserischer Korruption und Schutzgelderpressung. Die Möglichkeiten der Initiative zur Korruption durch den Gastwirt oder der beiderseitige stillschweigende Nutzen von Geber und Nehmer wird damit ausgeblendet. Bedenklich ist vor allem, dass aus geringem Rücklauf der Antworten und aus einer solchen reduzierten Perspektive Gesamtaussagen zur Korruption getroffen werden.²⁴¹ Indizielle Hinweise aus dem Dunkelfeld bieten jedoch die Angaben der von Korruption betroffenen Bereiche, bedürfen aber weiterer differenzierter Untersuchungen.²⁴²

KILLIAS untersuchte im Rahmen des internationalen Victim Survey die Verbreitung von Korruption in verschiedenen Ländern und zog Schlussfolgerungen für die Verbreitung verschiedener Korruptionsphänomene.²⁴³

KINZIG analysierte in einer empirischen Untersuchung Ermittlungsverfahren organisierter Kriminalität aus Baden-Württemberg nach Art und Umfang der Einflussnahmen durch OK und zog die Schlussfolgerung, eine Einflussnahme organisierter Kriminalität auf wichtige gesellschaftliche Institutionen sei nur selten feststellbar.²⁴⁴

Eine neue Studie des Bundeskriminalamtes in Zusammenarbeit mit der Polizeiführungsakademie Münster („Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll“) beruht auf Einschätzungen von Experten zur Korruption.²⁴⁵ Die Datenbasis besteht aus einer bundesweiten schriftlichen Befragung von Polizei, Staatsanwaltschaften, Gerichten und Zoll (n=770) sowie einer schriftlichen Befragung von Teilnehmern verschiedener Seminare der PFA aus dem Jahr 1996 (n=104) und 85 teilstrukturierten Experteninterviews und Aktenanalysen von 38 Straf- beziehungsweise Disziplinarakten. Mit der Studie sollten keine Korruptionsfälle analysiert werden, sondern Einschätzungen zur Korruption in den entsprechenden Bereichen erfragt werden. Insbesondere ging es darum, zu erfahren, wie Vertreter der staatlichen Strafverfolgungs-

240 OHLEMACHER 1998, S. 25.

241 OHLEMACHER 1998, S. 74 ff., 118 f.

242 OHLEMACHER 1998, Tabellen B6 – B9 im Anhang.

243 KILLIAS 1998, S. 240; KILLIAS/RIBEAUD Crimiscopes Nr. 4, 1999; vgl. auch IV. Internationale Korruption a. E. und Teil 4, VII. 1.

244 KINZIG, in MILITELLO/ARNOLD/PAOLI (Hrsg.) 2000, S. 191 ff.; vgl. Auch Teil 4, I. 1.3.

245 MISCHKOWITZ u. a. 2000.

organe das Problem Korruption in ihren Behörden selbst sehen. Aus der Sicht der Befragten gibt es unterschiedliche Ausmaße von Korruption in den erfragten Bereichen Zoll, Polizei, Justiz und Strafvollzug, wobei Fremd- und Selbsteinschätzung weitgehend übereinstimmen, auch wenn bei Fremdeinschätzungen typischerweise die jeweils andere Organisation in der Tendenz als mehr von Korruption betroffen als die eigene eingeschätzt wird. Strafgerichte und Staatsanwaltschaften werden als kaum von Korruption betroffen eingestuft, während Justizvollzug, gefolgt vom Zoll als gefährdete Bereiche angesehen werden. Die Kriminal- und Schutzpolizei sieht sich zwar mehrheitlich als „eher gering betroffen“ von Korruption, es fällt aber auf, dass jeweils 20 % der Befragten in der Selbsteinschätzung die Kriminal- und Schutzpolizei als von Korruption „stark betroffen“ ansehen.

Veröffentlichungen zu Problemen der staatsanwaltschaftlichen Tätigkeit, die zugleich einen Einblick in Erscheinungsformen der Korruption geben, liegen zum Beispiel von SCHAUPENSTEINER oder CLAUSSEN vor. Der (ehemalige) Präsident des Landesrechnungshofes Hessen, MÜLLER, veröffentlichte Erkenntnisse über Korruptionsfälle und nahm Schadensschätzungen vor, die zum Beispiel im Bereich der Bautätigkeit in einem Haushaltsjahr in Hessen mit 120 bis 170 Millionen DM veranschlagt werden.²⁴⁶ Auch wenn es sich um eine Schätzung handelt, lässt sich ein sehr hoher Gesamtschaden für die öffentliche Hand erahnen, wenn man berücksichtigt, dass diese Schätzungen auf der Grundlage der Erkenntnisse aus bekannt gewordenen Fällen für einen bestimmten Wirtschaftsbereich eines Bundeslandes vorgenommen wurden.²⁴⁷

Ein rechtsvergleichendes Gutachten des Max-Planck-Institutes für ausländisches und internationales Strafrecht enthält eine Zusammenstellung der strafrechtlichen Bestechungsvorschriften aus mehr als 20 Ländern. Eine empirische Datenbasis wurde nicht erhoben.²⁴⁸

2 Erkenntnisschwierigkeiten

Die kriminologische Forschung hat Schwierigkeiten, Erkenntnisse über Phänomene wie Korruption, Wirtschaftskriminalität, Organisierte Kriminalität und Umweltstrafrecht zu gewinnen.²⁴⁹ Als Erkenntnisquellen kommen Material der Strafverfolgungsbehörden²⁵⁰, die sich als berufliche Experten mit den genannten Themen befassen, Interviews mit Experten, Tätern, Opfern und sonstigen Informanten, Einschätzungsbefragungen und Beobachtungen in Betracht. Hellfeld und Dunkelfeld müssen unterschieden werden. Aus dem Hellfeld kommen Analysen der Strafverfahren und strafrechtlichen Ermittlungen, die für die Forschung über Inhaltsanalysen und Experteninterviews zugänglich sind sowie grundsätzlich auch Täter- und Opferbefragungen in

246 MÜLLER *Kriminalistik* 1993, S. 516; MÜLLER, in CLAUSSEN (Hrsg.) 1995.

247 Siehe auch weitere Einzelheiten Teil 4, IV.

248 ESER/ÜBERHOFEN/HUBER (Hrsg.) 1997.

249 KERNER NK 1995/3, S. 40 f.

250 Polizeiliche Ermittlungsakten, staatsanwaltschaftliche Verfahrensakten, Urteile.

Betracht. Problematisch ist der Zugang zu Strafakten aus Datenschutzgründen. Die Datenschutzvorschriften unterscheiden sich in den verschiedenen Bundesländern in Rechtsgrundlage und praktischer Anwendung. Um Zugang zu den Strafakten als wichtiger Erkenntnisquelle zu erhalten, ist die Unterstützung der Strafverfolgungsorgane, Gerichte und Ministerien durch Genehmigungen, Bereitstellen oder Versenden von Akten sowie Unterstützung bei der Ermittlung von Grundgesamtheiten und Fallaufkommen notwendig. Zurückhaltung bei der Unterstützung von Forschungsarbeiten in den Bereichen Korruption, OK und Wirtschaftskriminalität könnte damit zusammenhängen, dass diese Gebiete als „heikel“, „brisant“ oder „politisch problematisch“ angesehen werden. Dieser Eindruck drängt sich auf, wenn das Verhalten der Behörden betrachtet wird. Trotz Datenschutzerklärungen, der Erklärung lediglich anonymisierter Veröffentlichungen der Ergebnisse und Offenlegung der interessierenden Forschungsfragen kamen Aktenübersendungen zum Teil nicht in Betracht. Akten mussten in den Staatsanwaltschaften, manchmal sogar in belebten Geschäftsstellen eingesehen werden, als sei die „Sichtkontrolle“ durch Beamte notwendig. Eine „Brisanz“ der Akten war dabei nur in manchen Fällen feststellbar, die Anordnungen der Genehmigungsbehörden standen damit jedoch nicht in einem sachlichen Zusammenhang.

Empirische Forschungen in diesen Bereichen sind sehr zeitaufwendig. Es vergeht viel Zeit, bis Genehmigungen erteilt sind. Mit der Genehmigung besteht noch nicht die Möglichkeit, tatsächlichen Zugriff auf Akten zu nehmen. Oft müssen die nachgeordneten Behörden erneut informiert werden und letztlich werden Akten nur noch sehr selten versandt. Die Akten müssen vor Ort bei Gerichten oder Staatsanwaltschaften eingesehen werden, was neben Reiseaufwand und Bindung zeitlicher Kapazitäten einen enormen Kostenaufwand bedeutet. Die Akten sind trotz Genehmigung zur Einsicht nicht immer vorhanden. Zudem zeichnen sich die bedeutenden Strafverfahren in diesem Bereich dadurch aus, dass es sich häufig um langjährige Verfahren mit einer Vielzahl von Beschuldigten und Ermittlungsmaßnahmen handelt. Können dann solche Akten überhaupt eingesehen werden, benötigt der Forscher Tage, um überhaupt einen Überblick über den Akteninhalt zu bekommen. Ein weiteres Problem kann die Genehmigung zur Akteneinsicht darstellen, wenn sie auf bestimmte Aktenzeichen begrenzt wird, die nicht den gesamten Fallkomplex umfassen. Es können dann möglicherweise nur Teile eines Großverfahrens eingesehen werden. Von Nutzen ist eine beschränkte Einsicht in ein Großverfahren nur, wenn die Gesamtdimension bekannt ist und die Hauptbeschuldigten untersucht werden können. Zum Teil wird das Kopieren von Aktenteilen unter Hinweis auf den Datenschutz untersagt. Hier stellt sich dann ein besonderes Erfassungsproblem, wenn die Auswertung nur vor Ort vorgenommen werden kann. Eine solche Beschränkung erscheint letztlich nicht notwendig, wenn Datenschutzerklärungen zu anonymisierter Verwertung und Veröffentlichung abgegeben werden.

Weitere Probleme ergeben sich bei der Wahl der richtigen Erhebungsmethoden (Erhebungstechniken). Diese Entscheidung wird wesentlich von den in-

interessierenden Fragestellungen der Untersuchung bestimmt, da die Erhebungsmethoden in ihren Vorzügen und Nachteilen abzuwägen sind. Eine weitere Entscheidung muss zur Methode der Untersuchung getroffen werden. Während die empirische Sozialforschung bislang vorwiegend mit quantitativen Methoden gearbeitet hat, stößt man bei der Erforschung von Sachverhalten wie Korruption und OK an Grenzen. Bisher ist wenig empirisch gesichertes Wissen über diese Phänomene vorhanden, so dass offenere Fragestellungen in den Blick rücken. Die interessierenden Fragestellungen nach Ursachen der Korruption beispielsweise (Wie entsteht der „Filz“? Welche Rahmenbedingungen verursachen Ausbildungen so genannter struktureller Korruption? Kann die Strafverfolgung repressiv oder präventiv auf diese Korruptionsstrukturen einwirken?) können besser mit qualitativen Methoden erfasst werden. Es muss auch eine Entscheidung getroffen werden, ob eine Hellfeld- oder eine Dunkelfelduntersuchung geplant ist.

Die Dunkelfeldproblematik ist grundsätzlich durch Befragungen mutmaßlicher Täter, Opfer und Informanten zu erhellen.²⁵¹ Bei Fragen der Korruption und der OK liegen jedoch einige Besonderheiten vor, die Einschränkungen bedingen. Es ist davon auszugehen, dass die typischen Opfer bei Korruptionsdelikten weitgehend fehlen und somit als Informanten nur unter fingierten Fragestellungen in Betracht kommen. Bei OK ist die Frage der unmittelbaren Kenntnis von Sachverhalten und der Faktor der Angst nicht einschätzbar. Bei den Tätern ist von eingeschränkter Auskunftsbereitschaft auszugehen, wenn die Taten noch nicht entdeckt sind, weil die Konsequenzen der Entdeckung erheblich wären. Fast alle aktuellen Untersuchungen greifen deshalb auf Expertenbefragungen oder Einschätzungsbefragungen zurück, um das Dunkelfeld aufzuhellen.

Grundsätzlich werden Befragungen von Opfern, Informanten, Experten und der Bevölkerung für geeignet gehalten, das Dunkelfeld der Korruption aufzuhellen. Es werden aber auch erhebliche Schwierigkeiten und Einschränkungen gesehen. Eingesetzt werden Befragungen zur Korruption vornehmlich im internationalen Vergleich oder in anderen Ländern.²⁵² Typischerweise werden Haushalte, Unternehmen und Beamte schriftlich/postalisch befragt. Man wählt unterschiedliche Gruppen, weil angenommen wird, dass sie unterschiedliche Erfahrungen mit Korruption haben. Antworten werden zu Ausmaß, Phänomen, Ursachen und Auswirkungen der Korruption erwartet. Haushalte können vor allem nach ihrem Wissen über die Verbreitung von Bagatell- und Gelegenheitskorruption befragt werden, die sie im alltäglichen Leben wahrnehmen. Fragen zu Einschätzungen von Ausmaß, Ursachen und Konsequenzen von Korruption versprechen darüber hinaus Erkenntnisse zum Umgang der Gesellschaft mit dem Problem der Korruption. Unternehmer haben dagegen eher Umgang mit Regierungsstellen, Behörden und Ge-

251 Allgemein zu den Möglichkeiten und Problemen von Dunkelfelduntersuchungen STEFFEN, in BURG-HARD/HAMACHER (Hrsg.) 1993; KREUZER NSz 1994, S. 10 ff.; 164 ff.; GÖPPINGER/BOCK 1997, S. 152 f.

252 Aber auch MISCHKOWITZ u. a. 2000, S. 63 ff. mit methodischen Vertiefungen; VAHLENKAMP/KNAUSS 1995.

richten. Grundsätzlich verfügen sie über größere finanzielle Ressourcen, so dass sie auch interessante Ziele für korrupte Beamte wären. Gleichzeitig können sie über Informationen verfügen, wann Korruption vorrangig im Interesse der Unternehmer selbst liegt oder in welchen Fällen sie kein Interesse an einer sachfremden Beeinflussung haben. Eventuell verfügen sie über Informationen, wie und in welchen Situationen Korruption vermieden werden kann. Unternehmen haben Informationen über die Auswirkungen der Korruption auf das unternehmerische Umfeld, den Wettbewerb, auf Investitionen und Wachstum. Beamte können Einblick geben in Ursachen der Korruption in Behörden. Sie können aus erster Hand Informationen über Korruptionspraktiken innerhalb der Behörden liefern, also insbesondere darüber Auskunft geben, wie die Nehmerseite agiert oder Korruption auch initiiert. Befragungen dieser unterschiedlichen Gruppen gewähren also für sich betrachtet Einblicke in drei unterschiedliche Bereiche, in denen Korruption vorkommt. In der Kombination ergeben sie einen umfassenden Überblick über die Gesamtdimension der Problematik. Letztendlich können Umfragen aber nur das wiedergeben, was die Befragten offenbaren können und wollen. Die Erfahrungen mit allgemeinen Meinungsumfragen zeigen, dass Befragte grundsätzlich ehrliche Antworten geben und auch bereit sind, ehrlich zu antworten. Einfache Fragen nach Fakten (z. B. dem Ausbildungsstand) werden normalerweise ehrlich beantwortet. Korruption ist allerdings ein heikles Thema. Trotz der Zusage von Anonymität und Vertraulichkeit könnten alle drei Gruppen der Befragten (Haushalte, Unternehmen, Beamte) zurückhaltend sein, ehrliche Antworten zu geben, wenn es um die ehrliche Beantwortung bestimmter direkter Fragen nach Korruption geht. Ehrliche Antworten könnten eine kriminelle Beteiligung offenbaren oder den Befragten in ein schlechtes Licht setzen, so dass diese Antworten verweigert oder verfälscht werden können. Man versucht diesem Problem daher mit der Fragestellung auszuweichen. Bei vielen Fragen werden Umschreibungen benutzt, bei denen nach Kenntnis der Befragten über Korruption gefragt wird, ohne dass dieser zugeben muss, selbst in korruptive Praktiken involviert gewesen zu sein. Zum Beispiel werden, um die Betroffenheit verschiedener öffentlicher Stellen von Korruption festzustellen, die Unternehmer nach ihrer Einschätzung der Korruptionsbetroffenheit verschiedener öffentlicher Stellen in Form eines ratings befragt. Zusätzlich können allgemeine Fragen gestellt werden, wie zum Beispiel nach der Häufigkeit der Kontakte zwischen einem Unternehmen und einer Dienststelle, um die Aussagekraft der Einschätzungen zu überprüfen. Es können auch Umschreibungen benutzt werden, die die „Schuld“ der anderen Seite zuschreiben, also zum Beispiel können Personen gefragt werden, ob sie „genötigt“ wurden, Schmiergelder zu zahlen, oder Beamte können gefragt werden, ob ihnen in bestimmten Situationen Bestechungszahlungen angeboten wurden. Viele Umfragen zeigen eine hohe Bereitschaft der Befragten, zum Thema Korruption Auskunft zu geben. Aus nachvollziehbaren Gründen sind Auskünfte über Bagatell- und Gelegenheitskorruption umfangreicher als Informationen über schwerwiegende Korruptionsfälle. Diese Befunde sind allgemein aus Täter- und Opferbefragungen bekannt, leichte Delikte werden eher zugege-

ben und berichtet als schwerwiegende, meistens sind sie in der Verteilung auch häufiger. Bei schwerwiegenderen Vorfällen wächst die Scheu vor Mitteilung selbst in einer anonymen Umfrage. Für die Korruption muss gesehen werden, dass detailliertes Wissen über schwerwiegende Ereignisse in der Regel Täterwissen darstellt (Ausnahme: Experten der Strafverfolgungsbehörden). Diese Schwierigkeiten lassen sich nicht vermeiden. Geht man jedoch – gerade in Ländern, in denen anzunehmen ist, dass zugrundeliegende soziale Umstände für das Ansteigen oder die weite Verbreitung der Bagatellkorruption verantwortlich sind – davon aus, dass diese sozialen Ursachen auch einen Einfluss auf schwerwiegende Korruption haben, so versprechen Erkenntnisse über Bagatellkorruption auch Erkenntnisse über schwerwiegende Korruption. Die Analyse politischer Prozesse und die Gesetzgebung rücken in solchen Ländern verstärkt in das Blickfeld.²⁵³

Zusammenfassend muss festgehalten werden, dass bisher kaum gesicherte Erkenntnisse über Korruption in Deutschland vorliegen. Es liegen keine gesicherte Aussagen über die Strukturen und Typologien im Hellfeld und im Dunkelfeld vor, man weiß nicht, welche Täter an welchen Formen der Korruption beteiligt sind, ob sie Besonderheiten aufweisen, wer die Korruptionsbeziehungen initiiert, wer sie aufrecht erhält und wer sie möglicherweise zur Aufdeckung bringt. Über die Strategien der Strafverfolgung bei der Aufdeckung von Korruption ist wenig bekannt. Die Konsequenzen von Verurteilungen oder strafrechtlichen Ermittlungen über die Angaben in den Strafverfolgungstatistiken hinaus sind nicht bekannt. Unbekannt ist auch der Grad der Implementation und die Wirkung von Maßnahmen zur Korruptionsprävention.

IV Eigene Untersuchung

1 Ziele der Untersuchung

Die Untersuchung verfolgt zwei Zielrichtungen: Zum einen sollen Erkenntnisse über Phänomene der Korruption in der Strafrechtswirklichkeit gefunden werden, zum anderen interessiert der Umgang der Strafverfolgungsbehörden mit unterschiedlichen Fallstrukturen der Korruption.

Diese Untersuchung soll Erkenntnisse aus dem Hellfeld der Korruption liefern. Es soll eine empirische Datenbasis zur Erfassung von Grundlagenwissen über Strukturen der Tatbegehung gewonnen werden. Das Interesse richtet sich auf die Typologie, auf Strukturen und Erscheinungsformen der Korruption in Strafverfahren. Es wird erwartet, über die strafrechtliche Perspektive hinaus Antworten über Verbreitungen und Phänomene der Korruption zu finden.

253 Vgl. z. B. WORLD BANK (Ed.) *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate.* Washington 2000.

Der weitere interessierende Themenkreis ist die Frage nach der Organisation der Strafverfolgung, der Bewältigung unterschiedlicher Fallstrukturen der Korruption, die strafrechtlichen Reaktionen und Sanktionen sowie Fragen nach einem Zusammenwirken mit anderen Kontrollinstanzen zur Eindämmung der Korruption.

Erfasst wurden Verfahren ganz überwiegend nach der alten Rechtslage vor dem Inkrafttreten des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Bei einigen noch nicht abgeschlossenen Verfahren kam bereits die Anwendung der neuen Vorschriften in Betracht. Umfasst waren Verfahren nach §§ 331–334 und § 12 UWG sowie Verfahren, in denen wegen §§ 331 ff. ermittelt wurde oder Korruptionsstrukturen im Hintergrund vermutet wurden, bei denen jedoch der Schwerpunkt oder die rechtliche Einordnung primär dem Vorwurf von Untreue und Betrug folgten.

2 Methode

Geplant war eine repräsentative bundesweite Untersuchung von Straftaten zur Korruption. Dieses Ziel ließ sich nicht erreichen. Für 16 Bundesländer und 116 Staatsanwaltschaften hätten Grundgesamtheiten der Korruptionsverfahren ermittelt werden müssen. Aus diesen Grundgesamtheiten hätten jeweils repräsentative Stichproben gezogen werden müssen. Dieses Vorgehen war in den meisten Bundesländern von vornherein nicht möglich oder wäre mit enormen Schwierigkeiten der Durchführung verbunden gewesen. Eine zentrale Registrierung von Korruptionsdelikten gibt es in keinem Bundesland. Zwar werden zum Teil Korruptionsregister geführt, diese enthalten jedoch bereits eine Auswahl von Fällen, die in einer Sonderzuständigkeit bearbeitet werden. Die Ermittlung der Grundgesamtheiten war nicht möglich, weil Delikte nach §§ 331–334 von allgemeinen Dezernaten der Staatsanwaltschaften (Buchstaben-Zuteilung) bearbeitet werden, aber auch von Dezernenten, die Amtsdelikte, Rotlichtkriminalität, OK-Verfahren, Wirtschaftsstrafverfahren oder Korruptionsdelikte in Sonderdezernaten bearbeiten. Die Verteilung ist weder einheitlich, sie variiert von Bundesland zu Bundesland, noch ist die Behörde selbst genau über die Einzelheiten der Bearbeitung informiert. Insbesondere über die Zuordnung der §§ 331 ff. war keine Eingrenzung möglich, weil gerade die schwerwiegenden Korruptionsfälle als Wirtschaftsstrafverfahren nach §§ 266, 263 eingetragen sind oder als OK-Verfahren unter Geldwäsche oder anderen Delikten registriert sind. Ohne die zuständigen Dezernenten wäre ein genaues Bild nicht zu erstellen. Es waren auch große Unterschiede des Fallaufkommens zu verzeichnen. Zum Beispiel sind die Staatsanwaltschaften Frankfurt am Main oder die Staatsanwaltschaft München I als Staatsanwaltschaften bekannt, in denen Schwerpunkte auf Korruptionsermittlungen gelegt werden und die ein erhebliches Fallaufkommen aufweisen. Die StA Frankfurt am Main hatte allein zwischen 1986 und 1996 bereits etwa 1.600 Strafverfahren vornehmlich schwerwiegender Baukorruption bearbeitet. Diese Spezialisierung führte zu einer Sonderzuständigkeit in der

Wirtschaftsabteilung seit 1993. Diese Abteilung bearbeitet Korruptionsverfahren, jedoch nur solche, „die im Zusammenhang mit dem Vergabewesen stehen oder Korruptionsfälle besonderer Bedeutung darstellen“. Das bedeutet, dass zum einen „nur“ Fälle bearbeitet werden, für die eine Zuständigkeit des Landgerichtsbezirkes Frankfurt am Main besteht (diese Behörde bearbeitet also nicht Korruptionsverfahren aus dem gesamten Bundesland Hessen), zum anderen werden Fälle der Einzelfallkorruption oder Korruptionsfälle, die nicht im Zusammenhang mit Wirtschaftsstraftaten stehen, bei allgemeinen Dezernaten oder bei dem Sonderdezernat OK bearbeitet. Daneben wäre allein für das Bundesland Hessen für jede der zuständigen sieben Staatsanwaltschaften zu ermitteln gewesen, welches Dezernat (allgemeines Dezernat, OK, Wirtschaft, Amtsdelikte, andere) welche Korruptionsverfahren bearbeitet, um eine Grundgesamtheit zu ermitteln. Dieses Vorgehen war für diese Untersuchung unmöglich und versprach auch im Verhältnis zum Aufwand keinen Ertrag der zu erwartenden Forschungsergebnisse.

Es wurde deshalb versucht, eine empirische Untersuchung von Straftaten aus allen Bundesländern durchzuführen, die möglichst abgeschlossene Strafverfahren bedeutender Korruption aus den Jahren 1995 und 1996 zum Gegenstand haben sollte. Es sollten aus jedem Bundesland 15 Strafverfahren ausgewertet werden (240 Straftaten insgesamt), die vorrangig aus den Jahren 1995 und 1996 stammen sollten, um möglichst aktuelle Entwicklungen erfassen zu können. An dem Ziel der bundesweiten Untersuchung wurde festgehalten, um die Unterschiede bei der Organisation der Strafverfolgungsbehörden erfassen zu können. Da bei manchen Staatsanwaltschaften seit Jahren Spezialisierungen bei der Ermittlung schwerwiegender Korruption erfolgten, sollten gerade diese Staatsanwaltschaften mit erfasst werden. Ein Gesamtbild der Strafverfolgung in Deutschland versprach bessere Erkenntnisse als eine (möglicherweise detailliertere) Untersuchung von Verfahren bei einer oder mehreren ausgewählten Staatsanwaltschaften. In den Genehmigungsanfragen wurde auf abgeschlossene Strafverfahren abgestellt, da Voranfragen ergeben hatten, eine Begleitung laufender Ermittlungsverfahren werde nur im Ausnahmefall möglich sein. Da weder zugängliche Statistiken noch behördeninterne Aufstellungen über bearbeitete Korruptionsverfahren vorlagen, wurde bei Generalstaatsanwaltschaften und Justizministerien um die Genehmigung zur Auswertung von *bedeutenden* Korruptionsverfahren gebeten, damit gerade besonders schädliche Formen der Korruption untersucht werden konnten. Die Auswahlkriterien konnten den Ländern nicht vorgegeben werden, es wurde aber darauf hingewiesen, dass eine Auswertung möglichst schwerwiegender Korruptionsverfahren geplant war, die auch unter anderen Delikten geführt und eingetragen sein konnten. Auf die Eintragung des Verfahrens nach §§ 331 ff. sollte es gerade nicht ankommen. Der Zugang wurde über die Staatsanwaltschaften, nicht über die Gerichte gewählt, damit Verfahren von Bedeutung, die gemäß § 170 II StPO eingestellt wurden, erfasst werden konnten.

Diese Untersuchung wurde nicht theorie- und hypothesengeleitet geführt, sondern offen. Die Methode lässt sich als kombinierte quantitativ-qualitative Forschung beschreiben.

Unter quantitativer Forschung im Sinne der empirischen Sozialwissenschaften versteht man die Anwendung standardisierter Erhebungsinstrumente nach dem Vorbild der Naturwissenschaften. Leitgedanke der Forschung ist danach eine Vorstellung (Hypothese oder Theorie) über Zusammenhänge zwischen Variablen im Sinne von Ursache und Wirkung. In der Konzeption werden also mögliche Ursachen und Wirkungen isoliert, operationalisiert und in eine Untersuchungsanordnung umgesetzt. Durch Messbarkeit und Quantifizierung der Phänomene sollen Ergebnisse verallgemeinert werden.²⁵⁴

Qualitative Forschung wird weithin noch als Gegensatz zur quantitativen Forschung aufgefasst. In neueren Untersuchungen sozialer Zusammenhänge stießen Forscher mit den klassischen deduktiven Methoden (Fragestellung und Hypothese leiten sich aus einer Theorie ab und werden empirisch geprüft) an Grenzen.²⁵⁵ Qualitative Forschung geht induktiv vor und entwickelt die Theorie aus den empirischen Untersuchungen. Selbstverständlich fließt in die Untersuchungen von Phänomenen bereits theoretisches Vorwissen ein. Der Leitgedanke folgt aber primär dem Problem und seiner empirischen Annäherung, also der Untersuchung, ob und wie man Wissen über die interessierenden Fragestellungen gewinnen kann. Diese Untersuchungen werden nicht durch theoretische Vorannahmen eingeengt. Auch qualitative Forschung kann auf Fragestellungen zum Forschungsgegenstand nicht verzichten. Insofern darf der Begriff „offen“ in Bezug zur Forschungsmethode nicht falsch verstanden werden. Gemeint ist die Abgrenzung zu vorgegebenen standardisierten Erhebungsmethoden und hypothesen- oder theoriegeleiteten Untersuchungen. Der „offene“ Forschungsprozess meint hier die Zurückstellung theoretischer Strukturierung des Forschungsgegenstandes, bis sich die Strukturierung des Forschungsgegenstandes durch die Forschungssubjekte herausgebildet hat.²⁵⁶

Eine rein quantitative Erhebung sollte nicht zum Einsatz kommen, da Informationsdefizite befürchtet wurden. Die geplante repräsentative Untersuchung, die die Fragestellungen eher in eine standardisierte Erhebung gelenkt hätten, war nicht möglich. Als Datenquellen sollten über die Straftaten hinaus Interviews mit Experten genutzt werden, um einen Einblick in die Phänomene der Korruption zu gewinnen, die über statistische Erfassungen hinaus gingen. Es waren also letztlich die interessierenden Fragestellungen, die ausschlaggebend waren für die Wahl einer kombinierten quantitativ-qualitativen Untersuchung.²⁵⁷ Zwar ist empirisch bisher wenig über den For-

254 Zu den Einzelheiten FLICK 1998, S. 10, 11; BOCK 2000, S. 23 ff.; KAISER/SCHÖCH 1994, S. 20 ff.; GÖP-PINGER/BOCK 1997, S. 47 ff.; zur Gegenüberstellung quantitativer und qualitativer Forschung LAMNEK 1995, S. 218 ff.

255 FLICK 1998, S. 9, 10; LAMNEK 1995; BOCK 2000, S. 30 ff.

256 FLICK 1998, S. 56; LAMNEK 1995, S. 22.

257 Dazu FLICK 1998, 280 ff.; BOCK 2000, S. 33.

schungsgegenstand Korruption aus strafrechtlicher Perspektive bekannt, so dass auch eine gründliche quantitative Erhebung Erkenntnisse verspricht. Hier interessierten jedoch eher strukturelle Fragen nach dem Phänomen und nach Typologien der Korruption im Hellfeld, die sich besser durch Gruppenbildung, Kontrastierung und Vergleich möglichst vieler Fälle erreichen lassen. Der zweite interessierende Fragenkomplex betraf die Vorgehensweise und Organisation der Strafverfolgungsbehörden, denn es war durch Medienberichte und Aufsätze in Fachzeitschriften bekannt geworden, dass manche Staatsanwaltschaften in Deutschland eine Vielzahl schwerwiegender Korruptionsverfahren bearbeiteten, während andere Staatsanwaltschaften nur wenige Einzelfälle der Korruption bearbeiteten und von dem Problem fast nicht berührt schienen. Typische Fragestellungen qualitativer Forschung folgen zum Beispiel einem Schema wie dem folgenden²⁵⁸: Fragen können Elemente wie Bedeutungen, Handlungen, Episoden, Kontakte, Rollen, Beziehungen, Gruppen, Organisation, Soziale Welten und Lebensstile enthalten. Zu jedem Element können Fragen in Beziehung gesetzt und die Sachverhalte analysiert werden: Welcher Typ, welche Struktur, wie häufig, welche Ursachen, welche Prozesse, welche Konsequenzen und welche Strategien sind Fragestellungen, die sich mit den Elementen kombinieren lassen. Genereller ausgedrückt, orientiert sich qualitative Forschung an der Beschreibung von Typen oder Prozessen. Das Schema lässt sich dabei anhand der interessierenden Fragestellungen kombinieren. Es lässt sich zum Beispiel beschreiben, wie es zu einem bestimmten Zustand (welcher Typ, wie häufig?) gekommen ist (Ursachen, Strategien) und wie sich dieser Zustand verhält (Struktur).²⁵⁹

Aus den interessierenden Fragestellungen bot sich eine Kombination verschiedener Erhebungsmethoden (oder Erhebungstechniken)²⁶⁰ an. Als Datenbasis war die Informationsquelle einzelner Straftaten unerlässlich. Dabei lag der Schwerpunkt von vornherein nicht auf einer quantitativen Auswertung zählbarer Kategorien (z. B. Sozialdaten, strafrechtliche Einordnung, Daten zur Erledigung der Strafverfahren u. v. m.). Lediglich als Basis und deskriptiver Hintergrund für weitere Fragestellungen sind diese Details wichtig. Es war von größerem Interesse, über die Auswertung der Beschuldigten- und Zeugenvernehmungen sowie der Vermerke der Strafverfolgungsbehörden Strukturen und Besonderheiten der Korruptionsphänomene aufzudecken. Zu erwarten war, dass diese – zwar ursprünglich zum Zwecke der Strafverfolgung erhobenen – Vernehmungsdaten im Informationsgehalt Interviews des Forschers mit Tätern, Beschuldigten und Zeugen kaum nachstehen, da der Interviewereinfluss als verzerrender Faktor entfällt. Erwartet wurden Informationen aus diesen Aussagen über Beziehungen der Beteiligten, Motive, Beginn, Verlauf und Beendigung von Korruptionsgeflechten. Ergänzt wurden die Informationen durch Interviews mit Dezernenten. Bekanntermaßen sind Straftaten in ihrem Informationsgehalt lückenhaft. Gerade bei umfangreichen

258 FLICK 1998, S. 68.

259 FLICK 1998, S. 69.

260 Zu den Erhebungsmethoden aus Sicht qualitativer Forschung FLICK 1998, S. 68.

Strafverfahren ist zu erwarten, dass entscheidende Strategien nur unzulänglich in den Akten erfasst sind (Absprachen oder so genannte deals, Verteidigerstrategien und Änderungen der Verteidigungsstrategien, taktische Geständnisse, Hintergründe der Beschränkungen der Strafverfolgung, aber auch Eindrücke der Polizeibeamten, Staatsanwälte und Richter von den Beschuldigten). Die subjektiven Einschätzungen der Befragten versprachen wichtige Einsichten: Gerade bei langwierigen Ermittlungen ist davon auszugehen, dass die Experten interessante Hinweise zur Einschätzung der Persönlichkeit der Täter und der Strukturen der Taten liefern können.

Unterstützend zur Erfassung und Auswertung wurden ein Erhebungsbogen und ein Leitfaden benutzt. Folgende Fragestellungen waren von Interesse:

Beschuldigten-Daten: aufgrund welcher strafrechtlichen Vorwürfe wurde ermittelt, soziale Daten wie Geschlecht, Nationalität, Alter, Familienstand, Schulbildung, Ausbildung, Beruf, Einkommen, Vermögen, Beruf und Einkommen des Ehepartners, Kinder, strafrechtliche Vorbelastungen, Art der Vorverurteilungen und sonstige Auffälligkeiten wie Eintragungen im Gewerbezentralregister, Berufsverbote, Betriebsstilllegungen und Disziplinarverfahren; Verfahrens-Daten: genaue Bezeichnung der strafrechtlichen Vorschriften, Tatzeiträume, Grund für die Einleitung des Strafverfahrens, Strafantrag, Abschluss des Ermittlungsverfahrens, Einsatz besonderer Ermittlungsmethoden, materieller Schaden, Opfer und Geschädigte, Verhalten des Beschuldigten im Ermittlungsverfahren und im Prozess, Zwischenverfahren und Hauptverfahren mit Einzelheiten, Verfahrensabschluss, außergerichtliche Maßnahmen, Rechtsmittel und eine besondere Untersuchung der so genannten Unrechtsvereinbarung und Einzelheiten der Beziehung zwischen Geber und Nehmer (Vorteile der Geber und Nehmer, Problematik des „Anfütterns“, rechtliche Wertungen). Von besonderem Interesse war die Untersuchung der Korruptionsstrukturen (Fallkomplex und Ausmaß, Anzahl der beteiligten Personen, Beziehungen nach Art, Dauer, Abhängigkeitsverhältnissen oder „guten Beziehungen“, Beginn strafrechtlicher Ermittlungen und Aufdeckung des Korruptionsgeflechts, Motive, Verhalten einzelner Beteiligter nach Einleitung des Ermittlungsverfahrens, Einfluss strafrechtlicher Ermittlungen auf die Korruptionsstruktur, Verhalten der Kontrollinstanzen, Zusammenwirken mit anderen Behörden und besondere Probleme der Strafverfolgung). Wie entstehen Korruptionsbeziehungen, welchen Inhalt haben sie, welchen Umfang nehmen sie ein und welche Möglichkeiten bestehen durch Anwendung von Strafrecht, die Korruptionsgeflechte aufzubrechen und zukünftig zu verhindern? Welchen Einfluss haben Politik und Hierarchiestrukturen (z. B. der Staatsanwaltschaft) sowie die personelle und materielle Ausstattung der Strafverfolgungsbehörden neben den gesetzlichen Rahmenbedingungen auf effektive Strafverfolgung im Bereich Korruption? Von besonderem Interesse ist auch, ob sich Bezüge zwischen Organisierter Kriminalität und Korruption herstellen lassen.

Der Untersuchung lagen 208 Strafverfahren nach Aktenzeichen (oder 101 Strafverfahren nach Fallkomplexen) aus 14 Bundesländern mit 436 Beschuldigten zugrunde.²⁶¹

3 Durchführung der Erhebungen

Zur Vorbereitung der Untersuchung wurden alle Landesjustizministerien und alle Generalstaatsanwaltschaften über die geplante Untersuchung informiert und um Vorabinformationen zu folgenden Punkten gebeten: Können Grundgesamtheiten der Korruptionsfälle für 1995 oder 1996 ermittelt werden, werden bei der Behörde Daten von mehreren Staatsanwaltschaften zu §§ 331–334, 108 b, 108 e und § 12 UWG zentral erfasst und können Aktenzeichen benannt werden, bestehen in dem Bundesland verfahrenstechnische Besonderheiten bei der strafrechtlichen Verfolgung der Korruptionsdelikte oder gibt es Sonderzuständigkeiten zum Beispiel bei OK- oder Wirtschaftsdezernaten, werden Sonderzuständigkeiten für die Zukunft geplant und gibt es aktuelle Bemühungen zur Korruptionsprävention beziehungsweise zur Prävention von Polizei- und Justizkorruption? In einer konkreteren Anfrage vom Mai 1996 wurde in allen Bundesländern um konkrete Genehmigung der wissenschaftlichen Auswertung von 15 Strafakten mit Fällen bedeutender Korruption (möglichst abgeschlossene Verfahren aus dem Jahr 1995) nachgesucht. Einzelheiten wurden konkreter ausgeführt.

Baden-Württemberg

Aus Baden-Württemberg wurden zehn Verfahren nach Aktenzeichen oder vier Fallkomplexe ausgewertet. Das Ministerium der Justiz antwortete auch für die Generalstaatsanwaltschaften Karlsruhe und Stuttgart am 10. 4. 1996 und empfahl eine Kontaktaufnahme mit dem Landeskriminalamt, um die in Frage kommenden Verfahren einzugrenzen.

Organisation der Strafverfolgung

Es gibt in Baden-Württemberg keine speziellen Dienststellen für die Bearbeitung von Korruptionsdelikten, die Bearbeitung erfolgt häufig in OK- und Wirtschaftsabteilungen. Spezielle Statistiken werden nicht geführt. Bei dem LKA Stuttgart existiert seit 1995 eine „Projektgruppe Korruption“, die mittlerweile in Koordinierungsgruppe Korruptionsbekämpfung umbenannt wurde und Erkenntnisse zu allen Fällen struktureller Korruption sammelt und über Bemühungen zur Prävention und Strafverfolgung informiert. Mit Schreiben vom 21. 11. 1996 gab das LKA Hinweise auf Verfahren struktureller Korruption. Es handelte sich um sechs Strafverfahren, deren Aktenzeichen angegeben waren. Dem Schreiben lagen Presseberichte bei, die eine kurze Einschätzung der Bedeutung der Fälle ermöglichten. Die Verfahren stammten aus vier verschiedenen Städten, so dass bei jeder einzelnen Staatsanwaltschaft

²⁶¹ Einzelheiten und Auswertung Teil 3; Aktenzugang unten 3.

gesondert Akteneinsicht beantragt werden musste (mit Schreiben vom 25. 11. 1996). Bis zur tatsächlichen Akteneinsicht verging nach mehreren Schreiben und Telefonaten durch Aktenversendungen, Beginn der Hauptverhandlung und anderes einige Zeit. In einem Fall wurden die letzten Akten 1999 eingesehen. Die angefragten Staatsanwaltschaften und Gerichte in Stuttgart, Mannheim und Heilbronn verhielten sich sehr kooperativ, die Akteneinsicht war zwar teilweise nur vor Ort möglich, dort aber zeitlich großzügig bemessen und es wurde die Möglichkeit gewährt, teilweise Kopien anzufertigen. Aus Mannheim und Stuttgart wurden auch Akten beziehungsweise Aktenteile versandt. Nur die Staatsanwaltschaft Offenburg antwortete leider nicht auf die Anfrage um Genehmigung der Akteneinsicht.

Bayern

Aus Bayern wurden 16 Verfahren nach Aktenzeichen oder fünf Fallkomplexe ausgewertet. Das Ministerium der Justiz antwortete am 23. 2. 1996 mit der grundsätzlichen Bereitschaft, die Untersuchung zu unterstützen, bat aber vorab um weitere Auskünfte zu dem Ziel der Forschung und zum Datenschutzkonzept. Die weitere Genehmigungsanfrage erfolgte am 23. 5. 1996, mit Antwortschreiben vom 11. 7. 1996 wurde die Unterstützung für die Untersuchung, auch stellvertretend für die Generalstaatsanwaltschaft zugesagt. Es wurde empfohlen, bei der Staatsanwaltschaft München I um Akteneinsicht nachzufragen. Mit Schreiben vom 12. 11. 1996 wurde ein erstes Genehmigungsgesuch an die Staatsanwaltschaft München I gerichtet, nach einigen Telefonaten und informellen Kontakten wurden die Vorstellungen konkretisiert. Am 22. 4. 1998 wurde ein konkretes Gesuch um Einsicht in 15 Strafakten an die StA München I gerichtet. Am 4. 5. 1998 fand ein Besuch bei der StA in München statt. Kopien der wichtigsten Aktenbestandteile wurden am 12. 5. 1998 zur Verfügung gestellt. Korruption wurde zunächst vor allem bei den Wirtschaftsdezernaten der Staatsanwaltschaft bearbeitet, seit 1. 8. 1994 besteht eine personell gut ausgestattete Sonderabteilung bei der StA München I. Seit 1991 werden Korruptionsdelikte in einer Statistik gesondert erfasst.

Berlin

Aus Berlin wurden 14 Verfahren nach Aktenzeichen oder 14 Fallkomplexe ausgewertet. Bereits am 25. 1. 1996 antwortete die damalige Justizsenatorin unter Hinweis auf gesetzgeberische Aktivitäten im Bundesrat und gab Informationen über Innenrevisionen und vielfältige Präventionsinitiativen. Es wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Korruption in Berlin ausschließlich durch eine Spezialabteilung der Staatsanwaltschaft I bei dem Landgericht Berlin bearbeitet werden. Nach erfolgter Akteneinsicht zeigte sich jedoch, dass diese Auskunft nicht richtig war: Gerade Fälle bedeutender und schwerwiegender Korruption wurden bei der Wirtschaftsabteilung und OK-Abteilungen bearbeitet und waren noch schwerer zugänglich. Die Justizsenatorin hatte die Unterstützung

der Forschungsarbeit zugesagt und die Generalstaatsanwaltschaft informiert. Das Verhalten der Staatsanwaltschaft I war kooperativ. Mit Schreiben vom 12. 2. 1996 forderte die Generalstaatsanwaltschaft auf, Datenschutzerklärung abzugeben und das Akteneinsichtsgesuch zu konkretisieren. Am 21. 5. 1996 machte die StA das Angebot, eine Liste mit 75 Verfahren zu übersenden, aus der die gewünschte Anzahl von 15 Verfahren ausgewählt werden könne. Nach weiteren Konkretisierungen im Juni und Juli 1996 wurde schließlich aus der Liste aller zwischen 1994 und 1995 abgeschlossener Korruptionsverfahren (die Erledigungsart war nicht vermerkt) 15 Verfahren zufällig ausgewählt und fünf Ersatzverfahren benannt. Mit Schreiben vom 2. 9. 1996 teilte die Generalstaatsanwaltschaft mit, es stünden nur 13 Verfahren zur Verfügung. Nach Klärung der Einzelheiten wurde am 16. 9. 1996 von der Generalstaatsanwaltschaft die Akteneinsicht genehmigt und es kam am 7. 10. 1996 zu einer Akteneinsicht in Berlin. Es durfte nicht kopiert werden, nur ein Diktiergerät durfte benutzt werden. Mit Schreiben vom 15. 10. 1996 wurde der Generalstaatsanwaltschaft das unbefriedigende Ergebnis der Akteneinsicht mitgeteilt, da es sich fast ausschließlich um Fälle der Einzelfall- oder Bagatellkorruption gehandelt hatte. Durch informelle Nachfragen war festgestellt worden, dass in Berlin durchaus bedeutende Verfahren bearbeitet wurden, allerdings nicht bei der Spezialabteilung der StA. Es wurde um Akteneinsicht in Verfahren bedeutender Korruption gebeten und durch Hinweis auf aktuelle Pressemeldungen konnten die Fallkomplexe umschrieben werden (Antes-Bauverfahren – allerdings aus 1986, Fahrbahnmarkierungen, Ausländerbehörden). Am 17. 1. 1997 wurde das Antes-Urteil übersandt, mit dem interessanten Hinweis, dass eine Einsicht in die Akten wegen immer noch laufender Versendungen nicht möglich sein würde. Das Fahrbahnmarkierungsverfahren werde in Niedersachsen geführt und zum Hinweis Ausländerbehörden wurde die Auskunft erteilt, dass *ein* Fall bekannt sei. Es wurden später drei Urteile aus einem bedeutenden Korruptionsfall bei den Ausländerbehörden, der von dem OK-Dezernat bearbeitet worden war, zugesandt.

Brandenburg

Aus Brandenburg wurde ein Verfahren ausgewertet. Das Ministerium der Justiz antwortete rasch, das Gesuch sei an die Generalstaatsanwaltschaft weitergeleitet worden. Korruption wird von den Wirtschaftsabteilungen bearbeitet, Korruptionsstatistiken werden nicht geführt. Ebenfalls in kurzer Zeit antwortete die Generalstaatsanwaltschaft mit Informationen über laufende Korruptionsverfahren bei den einzelnen Staatsanwaltschaften. Es wurden Aktenzeichen mitgeteilt, gegen die Akteneinsicht bestanden keine Bedenken, ein Leitender Oberstaatsanwalt war unterrichtet worden. Eine Akteneinsicht war letztlich nur in Potsdam möglich. Dort konnte ein großes Verfahren vor Ort eingesehen werden. Bei den anderen Staatsanwaltschaften war die Verständigung schwierig: wegen angeblich fehlender Zuständigkeit, noch nicht abgeschlossener Verfahren, versandter Akten und fehlender Erreichbarkeit

der zuständigen Dezernatsleiter war eine weitere Akteneinsicht trotz mitgeteilter Aktenzeichen durch das Justizministerium nicht möglich.

Bremen

Mit grundsätzlich zustimmender Antwort des Generalstaatsanwalts erfolgte der Verweis an den Leitenden Oberstaatsanwalt. Der Geschäftsverteilungsplan weist eine Sonderzuständigkeit für Korruptionsdelikte aus. Bei der konkreten Nachfrage bei der Staatsanwaltschaft wurde die Auskunft erteilt, dass nur zwei bedeutende Korruptionsverfahren geführt werden, die aber wegen des laufenden Ermittlungsverfahrens nicht eingesehen werden können. Ermittlungen in zwei weiteren Verfahren hätten nur Bagatellen zum Gegenstand, die zur Einstellung nach § 170 II StPO führen dürften. Eine Akteneinsicht war daher in Bremen nicht möglich.

Hamburg

Aus Hamburg wurden sechs Verfahren nach Aktenzeichen aus drei Fallkomplexen ausgewertet. Nach Auskunft der Staatsanwaltschaft gibt es seit Beginn 1996 eine Sonderzuständigkeit für alle Korruptionsdelikte in der Wirtschaftsabteilung, das heißt vorher waren die Zuständigkeiten sehr verstreut: Allgemeine Zuständigkeit, Amtsdelikte, Wirtschaftsabteilungen. In den 80er Jahren soll es einen großen Bauskandal gegeben haben, im übrigen würden weniger bedeutende Korruptionsverfahren geführt. In einigen Verfahren von Bedeutung gibt es laufende Ermittlungen. Die Ermittlungen werden häufig durch die besondere Ermittlungseinheit D. I. E. unterstützt. Nur in Ausnahmefällen wird in Wirtschaftsverfahren mit Korruption durch das LKA ermittelt. Die Einsichtnahme in die genehmigten Verfahren war dadurch erschwert, dass sie in einer Geschäftsstelle mit ständigem Publikumsverkehr nur unter Zuhilfenahme eines Diktiergeräts erfolgen durfte und Kopien nicht gestattet wurden.

Das *Dezernat Interne Ermittlungen* (D. I. E.). Diese in Deutschland einmalige Abteilung wurde nach dem Hamburger Polizeiskandal gegründet und ist vom übrigen Polizeibetrieb ausgegliedert. Kontakte zum LKA wurden als teilweise problematisch geschildert, ein Abteilungsleiter dort stehe nicht nur in einer Art „Konkurrenzsituation“, es gebe auch andere Hintergründe. D. I. E. unterstützt Ermittlungen in Korruptionsverfahren, ermittelt aber auch initiativ und verfügt über eine eigene Observationsgruppe (vornehmlich Schutzpolizisten). D. I. E. besteht aus Beamten der Kriminalpolizei aus allen Bereichen, die sich freiwillig zur Mitarbeit in diesem Dezernat entschieden haben. Das D. I. E. bestätigte, laufende größere Verfahren seien noch nicht abgeschlossen. Nicht nur die Ausländerbehörde soll von korrupten Beamten durchsetzt sein, auch die Sozialbehörde. Hier zeigten sich zudem Bezüge zum organisierten Verbrechen, weil Schleuser organisiert arbeiteten. Bei diesen Ermittlungen sei der Tatnachweis schwer zu führen. Einen sehr proble-

matischen, aber auch eigenständigen Ermittlungsbereich des D.I.E. stellen die Ermittlungen gegen Polizeibeamte und innerhalb der Justiz dar. Nach bisherigen Erkenntnissen verfügten etwa 300 Polizeibeamte, die zum Teil dienstunfähig geschrieben seien, über nicht angemeldete, illegale Nebentätigkeiten in der Türsteherszene, die zur OK gezählt wird, im Rotlicht-Milieu, im Umfeld von Drogen-Ringen oder gingen Nebentätigkeiten in dubiosen Detekteien nach, deren Interesse polizeilichen Daten, dem Stand von Ermittlungsverfahren und vorgesehenen polizeilichen Maßnahmen gelte. In einem Fall führten erste Spuren zu einer verdächtigen Person in der OK-Ermittlungsgruppe mit Verbindungen zu einem bestimmten Staatsanwalt. Diese Ermittlungen seien noch nicht verfahrensreif. Hintergrund für die Gründung des D.I.E. waren negative Erfahrungen mit einer früheren Ermittlungsgruppe gegen Polizeikorruption, die aus neun Beamten und einem Abteilungsleiter bestand; die Beamten waren über 55 Jahre alt, man hatte ihnen zuvor zugesichert, sie in den Ruhestand zu versetzen, ohne sie in den normalen Polizeidienst zurück zu schicken. Nach dem Polizeiskandal wurde aufgedeckt, dass diese Beamten nicht nur vollkommen ineffizient nach veralteten Methoden Berichte verfasst hatten, sie trugen vor allem dazu bei, dass Vorwürfen *nicht* nachgegangen wurde und Verfahren spätestens bei der Staatsanwaltschaft eingestellt wurden. Sehr problematisch seien politische Verflechtungen. In heiklen Fällen sei die Strafverfolgung letztlich machtlos, weil massiv verhindert werde, dass überhaupt ausreichend ermittelt werde. Genannt wurden jedoch keine konkreten Beispiele. In Zukunft werde sich zeigen, ob man Ermittlungen und Strafverfolgung politisch zulasse. Das D.I.E. geht davon aus, dass in Hamburg Baukorruption genauso existiert wie in anderen Großstädten (es gibt aber keine aktuellen Ermittlungsverfahren). Der Landesrechnungshof in Hamburg sehe keinen Anlass, Hinweise an die Strafverfolgungsbehörden zu geben. Vorteilhaft sei die Zusammenarbeit mit dem Landeskartellamt. Sehr auffällig wird das fehlende Unrechtsbewusstsein sowohl der Amtsträger wie der Unternehmer gesehen, teilweise habe man es mit abenteuerlichen Rechtfertigungen zu tun, zum Beispiel bei Polizeibeamten: „Wir wollen genauso gut leben wie die Unternehmer“, oder andere Beamte: „Wir leisten sehr viel, verdienen aber ungerechtfertigt weniger als in der Wirtschaft, warum sollen wir nicht auch von den Unternehmen profitieren?“ Festgestellt wird auch eine fehlende Sensibilität in Bezug auf die Einhaltung dienstlicher Vorschriften: Geschenkkannahmen und Bewirtungen seien vielfach üblich. Erst langsam ändere sich dies durch neue Dienstvorschriften und Hinweise auf Verbote der Geschenkkannahmen.

Hessen

Aus Hessen wurden 14 Verfahren nach Aktenzeichen aus acht Fallkomplexen ausgewertet. Die Generalstaatsanwaltschaft antwortete zügig, es gebe keine zentrale Erfassung der Delikte. In Frankfurt am Main wird bedeutende Korruption von einer besonderen Abteilung bearbeitet, im übrigen von den Wirtschaftsabteilungen. Es erging die Empfehlung, sich direkt an die Staats-

anwaltschaften zu wenden. Das Ministerium der Justiz antwortete ebenfalls zügig und wies darauf hin, dass es in Hessen Korruptionsbeauftragte gebe, der Prävention werde hoher Stellenwert eingeräumt und dazu gebe es auch Runderlasse. Statistiken werden nicht geführt. Akteneinsicht sei möglich, wenn die Verfahren rechtskräftig abgeschlossen seien und gegen Interviews mit Staatsanwälten bestünden keine Bedenken, wenn keine Namen genannt würden. Im weiteren Verlauf wurde mit verschiedenen hessischen Staatsanwaltschaften Kontakt aufgenommen, um eine Konkretisierung der Fälle zu ermöglichen. Die Kooperation war bei den angefragten Staatsanwaltschaften sehr gut, Akten konnten vor Ort eingesehen werden. Bei einer OK-Abteilung kam es immer wieder zu Verzögerungen der Akteneinsicht, die mit Besonderheiten der Verfahren selbst im Zusammenhang standen. So war geschätzt worden, dass zwei umfangreiche Korruptionsverfahren in absehbarer Zeit mit der Hauptverhandlung rechtskräftig abgeschlossen werden könnten, dies war dann jedoch nicht der Fall, weil ein Hauptbeschuldigter sich ins Ausland abgesetzt hatte und weitere Verzögerungen auftraten. Bei der Stadtverwaltung Frankfurt am Main existiert eine Anti-Korruptions-Stelle, die sich Präventionsmaßnahmen gegen Korruption widmet und mit der Staatsanwaltschaft zusammen arbeitet. Der Hessische Landesrechnungshof ragt in seinen Stellungnahmen gegen Korruption heraus.

Mecklenburg-Vorpommern

Aus Mecklenburg-Vorpommern wurden fünf Verfahren ausgewertet. Generalstaatsanwaltschaft und Ministerium unterstützten die Untersuchung. Seit 1996 gibt es eine Sonderzuständigkeit für Korruption, sonst werden die Fälle bei den Wirtschaftsabteilungen bearbeitet. Von drei Staatsanwaltschaften wurden Akten zur Einsicht übersandt. Die Versendung von Akten war eine positive Ausnahme. Im Januar 1997 konnte die letzte Akte wieder zurückgesandt und die Akterhebung abgeschlossen werden.

Niedersachsen

Aus Niedersachsen wurden sechs Verfahren nach Aktenzeichen aus drei Fallkomplexen ausgewertet. Ministerium und die beiden Generalstaatsanwaltschaften antworteten rasch und sagten der Untersuchung ihre Unterstützung zu. Es gibt seit 1996 Sonderdezernate, im übrigen werden Korruptionsfälle in Wirtschafts- und OK-Abteilungen bearbeitet. Es gibt keine Statistik, aber mitgeteilt wurde für 1995 das Ergebnis aus der Zählkartenstatistik: Danach wurden 1994 zwei Fälle wegen §§ 331, 332 mit Urteil abgeschlossen und 14 Fälle wegen §§ 333, 334 wurden mit 13 Urteilen und einer Einstellung beendet. In den folgenden Jahren stiegen die Ermittlungsverfahren deutlich an. Schwierig war es, tatsächlich Einsicht in Akten zu nehmen. Nach einigen Informationen stellte sich die Staatsanwaltschaft Hannover als ein gewisser Schwerpunkt der Korruptionsermittlungen heraus und zwischen 1997 und 1999 wurden Akten-

teile nicht abgeschlossener bedeutender Fälle der Korruption eingesehen sowie Gespräche mit Staatsanwälten geführt, die sehr informativ waren.

Nordrhein-Westfalen

Aus Nordrhein-Westfalen wurden 15 Verfahren nach Aktenzeichen aus vier Fallkomplexen ausgewertet. Das Justizministerium sagte recht früh die Unterstützung der Untersuchung zu. Bei jeder Staatsanwaltschaft in Nordrhein-Westfalen bestehen Sonderdezernate für Wirtschaftsstraftaten und OK, die auch Korruptionsverfahren bearbeiten. Die einzelnen Generalstaatsanwaltschaften verfügten nicht über Informationen aus Statistiken, sagten aber ihre Unterstützung zu. Nach näheren Informationen des Leitenden Oberstaatsanwalts in Düsseldorf war es möglich, aus einer Liste mit abgeschlossenen Verfahren eine Zufallsauswahl zu treffen und die aus verschiedenen Gründen von 15 auf acht reduzierten Verfahren konnten vor Ort eingesehen werden. Wie sich herausstellte, waren diese acht Verfahren jedoch äußerst umfangreich, obwohl sechs Verfahren zu einem einzigen Komplex gehörten. Die Kooperation war sehr gut, hier war es verständlich, dass die Akten nicht versandt werden konnten, weil die zur Verfügung gestellte Bibliothek mit Hunderten von Aktenordnern gefüllt worden war. Es war somit auch ein erheblicher Aufwand für die Behörde zu bewältigen, die umfangreichen Verfahren zur Verfügung zu stellen.

Rheinland-Pfalz

Aus Rheinland-Pfalz wurden sieben Verfahren ausgewertet. Das Justizministerium und die beiden Generalstaatsanwaltschaften sagten ihre Unterstützung zu. Es gibt keine Sonderzuständigkeiten für Korruption, die Fälle werden in den Wirtschaftsabteilungen zentral bearbeitet. Es gibt keine Korruptionsstatistik. Über einige Monate zogen sich die Versuche der Konkretisierung der Akteneinsicht hin, die Generalstaatsanwaltschaft in Zweibrücken war sehr kooperativ und verwies an den Leitenden Oberstaatsanwalt in Kaiserslautern. Bei Versuchen der Eingrenzung konkreter Verfahren wurde mitgeteilt, es gebe in dem Bezirk der Generalstaatsanwaltschaft keine Korruptionsverfahren. Akteneinsicht konnte schließlich bei der Staatsanwaltschaft in Koblenz erfolgen. Die Einsicht in die bedeutenden Fälle war dadurch erschwert, dass nur ein Diktiergerät benutzt werden durfte, kopieren war nur in Teilen mit vollständigem Schwärzen der Namen möglich. Zudem musste die Tür offen stehen, so dass eine gewisse Störung bei der Arbeit hingenommen werden musste.

Saarland

Aus dem Saarland wurden drei Verfahren ausgewertet. Die Generalstaatsanwaltschaft antwortete früh und zustimmend. Es gibt keine Sonderzuständigkeiten. Bei einer Konkretisierung des Akteneinsichtsgesuchs wurden von

dem Leitenden Oberstaatsanwalt Aktenzeichen mitgeteilt und die Akten konnten vor Ort eingesehen werden. Bei einem Vorgespräch mit zwei Oberstaatsanwälten wurde geäußert: „Im Saarland gibt es keine Korruption“, Verfahren wegen Korruptionsverdacht würden selten geführt. Bis auf einen Fall wurden nur Bagatellfälle, meistens im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr, eingesehen, so dass die Aktenerhebung in Saarbrücken schnell abgeschlossen war.

Sachsen

Von dem Justizministerium in Sachsen wurden so starke Datenschutzaufgaben zur Bedingung gemacht, dass eine Akteneinsicht nicht möglich war. Ohne dass sich Anzahl und Umfang in Betracht kommender Strafakten konkretisieren ließen, wurden folgende Auflagen zur Bedingung gemacht: „Das Forschungsprojekt bestimmt einen Mitarbeiter, der nach § 6 Abs. 2 SächsDSG zur Einhaltung des Datengeheimnisses verpflichtet wird. Dieser Mitarbeiter schwärzt auf Zwischenkopien der Originalunterlagen Namen und personenbezogene Angaben. Anschließend wird von der Zwischenkopie eine erneute Kopie gefertigt, die dann für wissenschaftliche Zwecke verwendet werden kann. Der genannte Mitarbeiter nimmt an den weiteren Projektaufgaben nicht mehr teil. Die Kopierkosten werden vom Forschungsprojekt getragen.“

Erst nach einer Einverständniserklärung mit diesem Verfahren sollten die Einzelheiten der Akteneinsicht über den Generalstaatsanwalt geklärt werden. Dieses vorgeschlagene Verfahren machte die Aktenerhebung unmöglich. Gespräche mit Mitarbeitern des Ministeriums führten nicht zu einer anderen Lösung. Da das Projekt von mir allein durchgeführt wurde, keine besonderen Forschungsmittel zur Verfügung standen und durch die bundesweite Erhebung bereits großer zeitlicher und finanzieller Aufwand erforderlich war, konnte dieser Vorschlag nicht akzeptiert werden. Zudem war keine Bereitschaft vorhanden, über geeignete Verfahren und in Betracht kommende Staatsanwaltschaften und Dienststellen Auskunft zu erteilen. Überdies teilte ein Vertreter des Ministeriums in einem persönlichen Gespräch am Rande einer Tagung mit: „Aus Sachsen bekommen Sie keine Akten!“

Alle anderen Bundesländer zeigten sich dagegen weitgehend kooperativ. Die Auflagen des Datenschutzes und die sich daraus häufig ergebenden Bedingungen, Strafakten nur vor Ort und teilweise ohne die Erlaubnis, Kopien zu fertigen, einzusehen, stellten ohnehin eine große Belastung dar.

Sachsen-Anhalt

Aus Sachsen-Anhalt wurden 68 Verfahren nach Aktenzeichen aus drei Fallkomplexen ausgewertet. Ministerium und Generalstaatsanwaltschaft unterstützten das Projekt in außergewöhnlichem Maß. Es gibt keine Sonderzuständigkeiten für Korruption, in den Wirtschaftsabteilungen sind aber einzelne Dezernenten speziell mit der Bearbeitung von Korruptionsdelikten befasst.

Eine Gesamtzahl der Verfahren konnte nicht ermittelt werden. Die Generalstaatsanwaltschaft stellte aber eine umfangreiche Liste mit Verfahren, die kurz beschrieben wurden, zur Verfügung. Besonders vorteilhaft für die Durchführung der Untersuchung war die hohe Bereitschaft der Staatsanwaltschaft Halle, auch die Einsicht in laufende Verfahren und die Teilnahme an Untersuchungshandlungen zu ermöglichen. Über die Akteneinsicht hinaus ermöglichte gerade die teilweise Begleitung schwieriger Ermittlungen einen sehr guten Einblick in Probleme der Strafverfolgung bei umfangreichen Korruptionsverfahren.

Schleswig-Holstein

Aus Schleswig-Holstein wurden 29 Verfahren ausgewertet. Übersandt wurden im Oktober 1997 29 *abgeschlossene Verfahren* aus den Jahren 1993–1995. Die Grundgesamtheit der Fälle der Jahre 1993–1995 ist nicht bekannt. Von der Generalstaatsanwaltschaft wurde darauf hingewiesen, dass weitere einschlägige Verfahren für eine Auswertung in Betracht kämen, aber aus dienstlichen Gründen nicht zur Verfügung stünden. Weiterhin wurden der Abschlussbericht der interministeriellen Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Korruption in Schleswig-Holstein vom Dezember 1995 und der Lagebericht Korruption Schleswig-Holstein 1996 übersandt. Die eigene Auswertung der zugesandten Akten ergab ein Verfahren aus Itzehoe, ein Verfahren aus Kiel, neun Verfahren aus Flensburg und 18 Verfahren aus Lübeck.

Thüringen

Aus Thüringen wurden 14 Verfahren nach Aktenzeichen aus zwölf Fallkomplexen ausgewertet. Ministerium und Generalstaatsanwaltschaft unterstützten die Untersuchung. Zum 1. 10. 1995 waren in Thüringen 25 Korruptionsverfahren anhängig, davon sechs mit wirtschaftsstrafrechtlichem Bezug. Es bestand grundsätzlich die Bereitschaft, 15 Akten zur Verfügung zu stellen, Einsicht konnte jedoch nur in abgeschlossene Verfahren genommen werden. Die konkrete Akteneinsicht gestaltete sich dann schwierig und war mit erheblichem Zeitaufwand verbunden. In Erfurt, Meiningen und Mühlhausen konnte Einsicht in abgeschlossene Verfahren genommen werden, größtenteils war jedoch die Datenerhebung nur mit dem Diktiergerät möglich. In Gera musste wegen der noch nicht abgeschlossenen Verfahren letztlich auf eine Akteneinsicht verzichtet werden.

Teil 3 Empirische Ergebnisse

I Datenbasis

Die Analyse der bundesweit durchgeführten Untersuchung beruht auf mehr als 100 Strafverfahren aus 14 Bundesländern. Damit konnte die zunächst geplante Anzahl von 15 Verfahren aus 16 Bundesländern (240 Verfahren) aus verschiedenen Gründen nicht erreicht werden. Der Aktenzugang wurde über die Staatsanwaltschaften gewählt, damit Verfahren, die nach § 170 II StPO eingestellt wurden, ebenfalls erfasst werden konnten. Die Überlegung war, so eine große Bandbreite von Fällen erfassen zu können. Da keine qualitative Vorauswahl getroffen werden konnte, sondern die Verfahren von den Staatsanwaltschaften und Landeskriminalämtern mitgeteilt wurden und über die Staatsanwaltschaften zugewiesen wurden, sollte auch untersucht werden, ob bedeutende und schwerwiegende Korruptionsverfahren nach § 170 II StPO eingestellt werden und auf der anderen Seite, ob eher unbedeutende oder Bagatelldfälle mit bloßem Verdacht als „bedeutende Fälle“ von Korruption für die Untersuchung zur Verfügung gestellt wurden. Beides war der Fall.

Es gab Hinweise, dass Verfahren, in denen Politiker in irgendeiner Weise involviert waren, nicht zugänglich waren. Laufende Verfahren wurden teilweise miterfasst, wenn hierfür eine entsprechende Genehmigung vorhanden war. Diese Fälle waren besonders interessant, weil der Gang der Strafverfolgung, Schwierigkeiten bei der Umsetzung umfangreicher strafprozessualer Maßnahmen (z. B. Durchsuchungen, Vernehmungen, Planung des Vorgehens, Verteidigerverhalten während des Ermittlungsverfahrens, Absprachen) während des laufenden Ermittlungsverfahrens für die Forschung zugänglich wurden. Das so gewonnene Bild war aufschlussreicher als die bloße Aktenanalyse abgeschlossener Strafverfahren und ermöglichte auch eine andere – kritischere – Sicht auf die Akteninhalte in abgeschlossenen Verfahren. In einigen Fällen konnte der Lauf der Verfahren mitbegleitet werden, so dass der Kontakt zu den ermittelnden Staatsanwälten sehr eng war. In abgeschlossenen Verfahren wurden auch Interviews mit Staatsanwälten und Richtern geführt. Auch dieses war für eine umfassende Sicht der Hintergründe des Verfahrens sehr wichtig: In Strafakten ist bekanntermaßen vieles aus verschiedenen Gründen nicht vermerkt. Insbesondere waren die nachträglichen Interviews in sehr umfangreichen Verfahren wichtig, um Strategien der Beschränkung von Verfahren, des Ausbleibens weiterer Ermittlungen, wo diese nach Aktenlage fast zwingend waren, der in den Akten selbst nur in Andeutungen vorhandenen Absprachen als Hintergrund für Einstellungen oder Urteile und anderes mehr, nachvollziehen zu können. Zum Teil wurden Urteile ausgewertet. Dies war nicht in allen Fällen möglich, weil viele Verfahren noch nicht abgeschlossen waren oder mit anderen Abschlussverfügungen erledigt wurden.

Die Strafverfahren spiegeln unterschiedliche Korruptionsstrukturen ebenso wider wie unterschiedliche Täterpersönlichkeiten und unterschiedliche Wege der Strafverfolgung und erlauben damit Schlussfolgerungen auf Rechts-

grundlagen, Reformbedarf und insbesondere praktische Defizite bei der Organisation der Strafverfolgung und den Kontrollstrukturen von Verwaltungen und Unternehmen.

1 Datenmaterial – Anzahl der Verfahren aus 14 Bundesländern

Der Untersuchung lag folgendes Datenmaterial zur Auswertung zugrunde: Ermittlungsakten ohne Abschlussverfügungen (Vernehmungen, Verfügungen, Durchsuchungsmaßnahmen, Zwischen- und Abschlussberichte der Kripo, also noch nicht abgeschlossene Verfahren), Akten mit Einstellungsverfügungen, Akten mit Anklageschriften, Akten mit Strafbefehlen und Akten mit Urteilen.

Tabelle 10:

Datenmaterial nach Stand des Verfahrens²⁶²

Ermittlungsakten ohne Abschlussverfügungen	125	28,7%
Einstellungsverfügungen	177	40,6%
Anklageschriften	35	8,0%
Strafbefehle	19	4,4%
Urteile	80	18,3%
Gesamt	436*	100%

* Die Zählung erfolgte nach der Zahl der Beschuldigten

Ergänzend wurden Befragungen von Polizeibeamten, Staatsanwälten und Richtern durchgeführt oder es fand weitergehend eine Begleitung und Beobachtung der laufenden Ermittlungsmaßnahmen statt.

²⁶² Zur detaillierten Analyse der Verfahrenserledigungen Teil 3, VIII. Sanktionen. Die Zahlen beziehen sich auf den jeweiligen Verfahrensstand, d. h. zu den Einstellungsverfügungen, Anklagen, Strafbefehlen und Urteilen muss jeweils zusätzliches Datenmaterial gezählt werden. Es wurden also z. B. nicht insgesamt nur 35 Anklageschriften analysiert, sondern zusätzliche Anklageschriften in Fällen, die mit Urteilen endeten.

Tabelle 11:

Anzahl der Verfahren aus 14 Bundesländern

	Strafverfahren		
	Komplexe	Aktenzeichen	
Baden-Württemberg	4	10	Stuttgart, Heilbronn, Mannheim
Bayern	5	16	StA München I
Berlin	14	14	
Brandenburg	1	1	Potsdam
Bremen	–		
Hamburg	3	6	
Hessen	8	14	Frankfurt, Kassel
Mecklenburg-Vorpommern	5	5	Neubrandenburg, Schwerin
Niedersachsen	3	6	Hannover
Nordrhein-Westfalen	4	15	Düsseldorf
Rheinland-Pfalz	7	7	Koblenz, Mainz
Saarland	3	3	Saarbrücken
Sachsen	–		
Sachsen-Anhalt	3	68	Halle
Schleswig-Holstein	29	29	Lübeck, Flensburg, Kiel, Itzehoe
Thüringen	12	14	Erfurt, Meiningen, Mühlhausen
Gesamt	101	208	

Tabelle 11 zeigt die Anzahl der Verfahren aus 14 Bundesländern, die der Untersuchung zugrunde liegen. Das Ziel der bundesweiten Erfassung von Strafakten konnte nicht vollständig erreicht werden, weil aus Bremen und Sachsen keine Verfahren zur Verfügung gestellt wurden. In Bremen wurden Vorgespräche mit der Staatsanwaltschaft geführt. Danach war zwar die Bereitschaft vorhanden, die Untersuchung zu unterstützen und es wurden auch entsprechende Ermittlungsverfahren umschrieben, diese seien aber noch nicht abgeschlossen und waren es auch bei Nachfragen 1998 noch nicht. Sachsen dagegen war das einzige Bundesland, in dem die Kooperation deutlich verweigert wurde: Zunächst mit unüberwindbaren Datenschutzhürden und ohne Auskunft, ob überhaupt geeignete Verfahren zur Verfügung stünden, später bei Versuchen, in Frage kommende Verfahren einzugrenzen und zu-

gänglich zu machen, aber auch mit einer klaren Weigerung aus Kreisen des Landesjustizministeriums („von hier bekommen Sie keine Akten!“).

Zusammenfassend war von allen Bundesländern eine große Bereitschaft vorhanden, diese Untersuchung zu unterstützen. Die Landesjustizministerien und Generalstaatsanwaltschaften begrüßten die Durchführung der Untersuchung fast durchgängig und sicherten ihre Unterstützung zu. Die konkrete Fallzuweisung und die Modalitäten der Zuweisung von Fällen sowie die Akteneinsicht mit Datenschutzaufgaben wurde den einzelnen Staatsanwaltschaften überlassen, die durchaus unterschiedlich reagierten. Generelle Bereitschaft zur Unterstützung der Untersuchung bedeutete noch nicht, dass konkrete Akten zur Einsicht bereit standen. Diese Hürde war aus verschiedenen Gründen sehr hoch und führte dazu, dass sich die Anzahl der zu untersuchenden geplanten 15 Korruptionsverfahren je Bundesland reduzierten. In vielen Bundesländern war die Akteneinsicht in laufende Verfahren generell untersagt worden. Abgeschlossene Verfahren bedeutender Korruption aus den Jahren 1995 oder später seien in vielen Bundesländern jedoch nicht in dem gewünschten Umfang vorhanden gewesen. Dieses kann letztlich nicht von außen beurteilt werden, erscheint aber möglich, da viele Länder erst Anfang der neunziger Jahre einen Ermittlungsschwerpunkt auf Fälle schwerwiegender Korruption gelegt haben. Teilweise war den Staatsanwaltschaften die Problematik umfangreicher Ermittlungen von Korruptionsverfahren auch nicht bekannt, wie sich an unterschiedlichen Erfahrungen mit den Ermittlungen zeigte.

Der Aktenzugang wurde trotz der erklärten Bereitschaft der Ministerien und Generalstaatsanwaltschaften weiter beeinflusst: Bei einem zufälligen Zusammentreffen mit einem Generalstaatsanwalt anlässlich einer Tagung gab dieser (etwa ein Jahr nach Akteneinsicht in diesem Bundesland) zu verstehen, man habe damals nur einen Bruchteil ausgewählter Akten zur Verfügung gestellt, was er bedauere. Die Gründe wurden nicht genannt. In einem anderen Bundesland war eine erhebliche Anzahl von abgeschlossenen Strafverfahren zur Korruption vorhanden, so dass eine Auswahl getroffen werden musste. Da es sich insgesamt um Verfahren bedeutender Korruption in der Wirtschaftsabteilung der Staatsanwaltschaft handeln sollte, wurden über 40 Aktenzeichen zur Verfügung gestellt, aus denen eine Zufallsauswahl von 15 Aktenzeichen getroffen wurde. Diese ausgewählten 15 Aktenzeichen führten nicht zur Zuweisung von 15 Verfahren. Der bearbeitende Oberstaatsanwalt gab zu verstehen, dass sich unter den zufällig ausgewählten Aktenzeichen Verfahren befänden, in denen eine gesonderte Mitteilung des Ministeriums eingeklebt war, diese Akten seien generell der wissenschaftlichen Forschung nicht zugänglich. Er riet dringend ab, auf dem Versuch der Akteneinsicht in diese konkreten Verfahren durch nochmalige Anfrage beim Ministerium zu bestehen, weil dann die Durchführung der Akteneinsicht überhaupt auf Jahre verschoben und damit unmöglich würde. Als erklärenden Hinweis fügte er noch hinzu, solche Verfahrensweisen kämen vor, wenn bestimmte Personen oder bestimmte Politiker in die Verfahren involviert seien. Weiterhin kam es zur Reduzierung der

Verfahren, weil sich bestimmte Verfahren selbst unvorhergesehen verzögerten und damit noch als laufende Verfahren anzusehen waren: Beschuldigte entzogen sich dem Verfahren und tauchten im Ausland unter. Abtrennungen von Verfahren mit Verzögerungen ließen die Staatsanwaltschaften zu dem Schluss kommen, eine Akteneinsicht sei in diesem Stadium wegen einer möglichen Gefährdung der Ermittlungen zu riskant. Es wurde auch deutlich, dass die Dezernenten zum Teil unter einer erheblichen Arbeitsbelastung und erheblichem zeitlichen Druck standen, die Ermittlungen durchzuführen, so dass einsichtig war, dass Akteneinsicht und Interviews zumindest eine gewisse zusätzliche Belastung bedeutet hätten. Insgesamt muss aber deutlich hervorgehoben werden, dass die Bereitschaft der Staatsanwälte, Informationen über die Verfahren zu geben, sehr hoch war.

Zurück zur Tabelle 11: Zugewiesen wurden entweder Verfahren nach Aktenzeichen oder Verfahren nach Komplexen. Es musste eine Entscheidung über die Zählung der Verfahren getroffen werden. Dabei ergab sich die Kategorie der „Komplexe“: Dies sind Verfahren, die den gesamten Verfahrenskomplex kennzeichnen, zum Beispiel ein bestimmtes Bauverfahren, das in einem Bundesland geführt wurde. Dahinter konnten sich bis zu 160 Aktenzeichen verbergen, die selbstverständlich nicht alle untersucht werden konnten. Die Aktenführung ist unterschiedlich. Manche Staatsanwaltschaften führen einen großen Korruptionskomplex mit vielen Beschuldigten lange unter einem Aktenzeichen und trennen die Verfahren erst kurz vor der Abschlussverfügung, andere legen von vornherein für einzelne Beschuldigte in einem großem Komplex verschiedene Aktenzeichen an. Wurden weitere Ermittlungen in demselben Komplex in einem anderen Bundesland geführt, wurde er nur für die Bundesländer aufgeführt, in denen Ermittlungsverfahren dieser Untersuchung zur Verfügung gestellt wurden. Der Blick auf den gesamten Komplex ermöglicht die umfassende Sicht auf den Lebenssachverhalt: Um welche Vorwürfe ging es, welcher Zeitraum der Taten wurde in welchem Ermittlungszeitraum abgedeckt, wie viele Beschuldigte waren beteiligt, welche Tatvorwürfe wurden nach Straftaten ermittelt und so weiter. Manchmal wurden Verfahren nach Aktenzeichen zugewiesen und es stellte sich heraus, dass zum Beispiel acht Aktenzeichen einem Komplex zuzuordnen waren, weil bereits eine Abtrennung der Verfahren in Beschuldigte vorgenommen worden war. Auch dann war es wegen der Übersicht besser, Komplex und Aktenzeichen zu trennen, um einen sachlichen Überblick zu gewinnen, ob völlig verschiedene Verfahren oder eben abgetrennte Verfahren desselben Komplexes untersucht wurden. Zugleich wurde deutlich, dass die Strafverfolgung zunehmende Schwierigkeiten der Bewältigung der Verfahren hat, je umfangreicher die Verfahren sind (dazu unten ausführlich).

Tabelle 11 zeigt deshalb die Strafverfahren aufgeführt in Komplexe und Aktenzeichen. Bei den bedeutenden Fällen der Korruption war immer eine weitere Vielzahl von Aktenzeichen und damit von Beschuldigten und Tatvorwürfen vorhanden, die mit Blick auf die Kapazitäten nicht näher untersucht werden konnten.

2 Anzahl der Beschuldigten

Tabelle 12:

Anzahl der Verfahren und Beschuldigten aus 14 Bundesländern

	Strafverfahren		Beschuldigte			
	Kom- plexe	Akten- zeichen	alle	Struktur 1	Struktur 2	Struktur 3
Baden-Württemberg	4	10	38	–	20	18
Bayern	5	16	25	–	–	25
Berlin	14	14	16	13	–	3
Brandenburg	1	1	25	–	–	25
Hamburg	3	6	61	13	–	48
Hessen	8	14	36	1	28	7
Mecklenburg-Vorpom- mern	5	5	5	4	–	1
Niedersachsen	3	6	33	–	10	23
Nordrhein-Westfalen	4	15	28	–	9	19
Rheinland-Pfalz	7	7	34	2	17	15
Saarland	3	3	2	1	1	–
Sachsen-Anhalt	3	68	77	–	25	52
Schleswig-Holstein	29	29	39	34	4	1
Thüringen	12	14	17	14	3	–
Gesamt	101	208	436	82	117	237

Um einen weiteren Eindruck davon zu bekommen, welche Lebenssachverhalte sich hinter den Korruptionsverfahren verbergen, wurde die Anzahl der Beschuldigten (allein aus den Verfahren nach Aktenzeichen, nicht nach den tatsächlich vorhandenen Beschuldigten) aufgeführt. Danach konnten in dieser Untersuchung insgesamt 436 Beschuldigte aus 101 Strafverfahren oder nach Aktenzeichen 208 Verfahren näher untersucht werden, weil Informationen in den Akten vorhanden waren. In Wahrheit bedeutete dies eine Eingrenzung, die noch keinen Schluss auf den Umfang eines Strafverfahrens zulässt: Tauchen zum Beispiel bei einem Bundesland vier Verfahren und 15 Aktenzeichen mit 28 Beschuldigten auf, so bezieht sich diese Information nur auf die Beschuldigten, die in dieser Untersuchung näher untersucht wurden. Hinter

einem Verfahrenskomplex konnte sich aber eine Vielzahl weiterer Aktenzeichen und Beschuldigter verbergen.

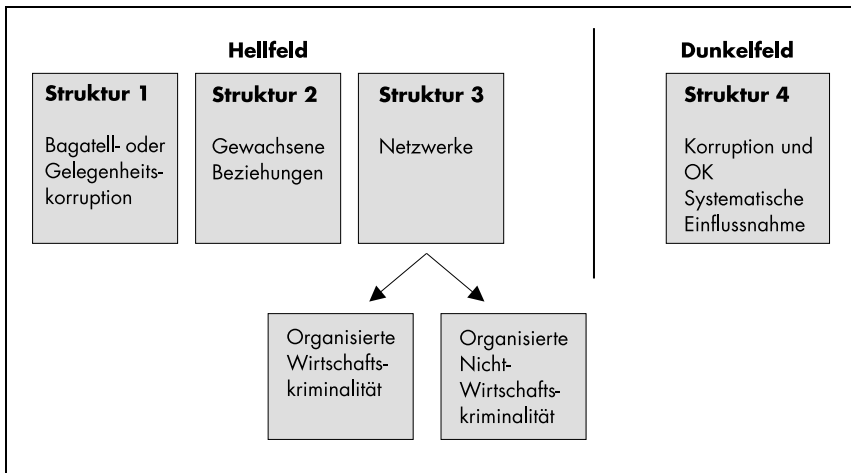
Die Beschuldigten lassen sich näher nach Sozialdaten aufschlüsseln, in einer qualitativen Bewertung aber auch nach unterschiedlichen Täterpersönlichkeiten.²⁶³

Einen wirklichen Eindruck von der Struktur der Korruptionsverfahren erhält man jedoch nur dann, wenn man versucht, Kategorien zu bilden (die nächsten Übersichten erläutern die Kategorienbildung). Hier sind bereits die Beschuldigten nach Kategorien getrennt ausgewiesen.

3 Strukturen – Übersicht

Übersicht 5:

Strukturen



Die Verfahren hatten sehr unterschiedliche Qualität und reichten von Einzelfall- oder Bagatelldelikten bis hin zu Netzwerkstrukturen der organisierten Wirtschaftskriminalität. Diese Netzwerke stellen Verfahren von einem Umfang dar, die weder durch die Strafverfolgung noch durch die wissenschaftliche Forschung angemessen bewältigt werden können, weil sich eine Vielzahl von Personen, Tatkomplexen und Ermittlungsansätzen dahinter verbergen.

*Kurzbeschreibung*²⁶⁴:

Bei Verfahren der Struktur 1 (Bagatell- oder Gelegenheitskorruption) handelt es sich um Einzelfälle oder wenige Fälle mit Bagatelldeliktcharakter. Die Fälle werden bei Gelegenheit, das heißt aus der Situation heraus begangen und sind

²⁶³ Dazu unten III. Täter.

²⁶⁴ Die Strukturen werden unten ausführlich analysiert.

nicht auf Wiederholung angelegt. Geber und Nehmer sind sich in der Regel fremd, das Geschehen beschränkt sich meistens auf zwei oder wenige Personen.

Bei Verfahren der Struktur 2 (gewachsene Beziehungen) handelt es sich um Fälle struktureller Korruption, die räumlich und personell begrenzt sind. Es geht um länger andauernde Korruptionsbeziehungen, die auf Wiederholung angelegt sind und sich nicht über den Bereich eines Bundeslandes hinaus ausbreiten, sondern eher regional im Wirkungsbereich des oder der Amtsträger stattfinden. Zum Beispiel handelt es sich um Bestechungen von einem oder zwei Amtsträgern einer Stadt durch drei Unternehmer über mehrere Jahre. In der Regel handeln ein bis zwei Amtsträger und zwei bis zehn Unternehmer, es kommt vor, dass diese Beziehungen sehr lange (10–20 Jahre) ungestört wachsen können und weitere Personen auf Amtsträgerseite involviert werden, über das Ausmaß der Korruption aber nicht unbedingt informiert sind. Es können hier sowohl rechtmäßige wie rechtswidrige Diensthandlungen beeinflusst werden und die Leistungen der Geber belaufen sich zunächst auf geringere Zahlungen oder Vorteile, die sich aber im Lauf der Zeit in Höhe und Häufigkeit deutlich steigern können. Gefunden wird das typische so genannte „Anfüttern“ (Einladungen zum Essen, kleine Geschenke, eine Flasche Wein zum Geburtstag, 500 DM zu Weihnachten) mit Initiative der Unternehmer bis hin zu Zahlungen von mehr als 1 Million DM über mehrere Jahre, aber häufiger sogar die Initiative des Amtsträgers, was sich zu regelrechten Erpressungssituationen erweitern kann, bei denen der Amtsträger dominiert.

Bei Verfahren der Struktur 3 (Netzwerke) handelt es sich um umfangreiche Strafverfahren, die meist der organisierten Wirtschaftskriminalität²⁶⁵ zugeordnet werden können. Hier ist eine Vielzahl von Personen auf Nehmer- und Geberseite über Jahre, teilweise Jahrzehnte involviert. Die Korruption gehört zur Strategie, wird von Unternehmen massiv eingesetzt und ist mit weitergehenden Straftaten wie zum Beispiel Betrug, Untreue, Steuerhinterziehung verbunden.

Eine denkbare Struktur 4 betrifft (hier so genannte) Organisierte Nicht-Wirtschafts-Kriminalität in Abgrenzung zur organisierten Wirtschaftskriminalität.²⁶⁶ Darunter wird Organisierte Kriminalität im Sinne krimineller Vereinigungen verstanden, die nach Deliktsbereichen zu charakterisieren ist als Menschenhandel, Drogenhandel, Rotlicht-Kriminalität, organisierte Kfz-Verschlebung, organisierte Verschlebung gestohlener Waren ins Ausland oder

265 PANHUBER/HARDER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 342 ff.; allgemein zu Begriff und Gegenstand der Wirtschaftskriminalität DANNECKER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 1 ff.; RICHTER, in MÜLLER-GUGENBERGER/BIENECK (Hrsg.) 2000, S. 130 ff.

266 Die Definitionen Organisierter Kriminalität sind nach wie vor sehr umstritten. Der wesentliche Unterschied zwischen organisierter Wirtschaftskriminalität und sonstiger Organisierter Kriminalität wird hier darin gesehen, dass organisierte Wirtschaftskriminalität sich vornehmlich aus Strukturen grundsätzlich legal agierender Wirtschaftsunternehmen ergeben kann und dass es an dem Einsatz der Gewalt im Gegensatz zu sonstigen Formen der Organisierten Kriminalität fehlt. Zur organisierten Kriminalität MILITELLO/ARNOLD/PAOLI (Hrsg.) 2000; NACK, in MÜLLER-GUGENBERGER/BIENECK (Hrsg.) 2000, S. 141–144. Vgl. dazu auch unten, II., 4. und Teil 4, I.

organisierter Einbruch, Diebstahl auf Bestellung, Geldwäsche sowie Immobilienerwerb und Scheinfirmengründungen in diesen Zusammenhängen. Nicht gefunden wurden *systematische Einflussnahmen der Organisierten (Nicht-Wirtschafts-)Kriminalität auf Politik, Justiz, Verwaltung*, in Einzelfällen fanden diese Einflussnahmen durchaus statt. Dieser Hinweis auf das Dunkelfeld bedeutet auch nicht, dass es diese Gefahr nicht gibt, aber im Hellfeld und *in den untersuchten Straftaten* sind Ereignisse wie in Belgien und Italien (Vertuschung von schwerwiegenden organisierten Straftaten durch Politik und Justiz) in Deutschland nicht bekannt. Dagegen finden sich durchaus subtile Einflussnahmen der Politik sowohl auf die Verwaltung, um Wirtschaftskriminalität zu erleichtern wie auch auf die Strafverfolgung.²⁶⁷

Tabelle 13:

208 Strafverfahren aus 14 Bundesländern

		Akten- zeichen	Komplexe
Struktur 1	Einzelfall, Gelegenheits- oder Bagatellkorruption (Verdacht auf Struktur 3: 10 Verfahren)	61	59
Struktur 2	Gewachsene Beziehungen	48	21
Struktur 3	Wirtschafts-OK, Netzwerke	99	21
Gesamt		208	101

Strukturen

Tabelle 14:

208 Strafverfahren aus 14 Bundesländern nach Fallkomplexen

Struktur 1	Einzelfall, Gelegenheits- oder Bagatellkorruption (Verdacht auf Struktur 3: 10 Verfahren)	59	58,4 %
Struktur 2	Gewachsene Beziehungen	21	20,8 %
Struktur 3	Wirtschafts-OK, Netzwerke	21	20,8 %
Gesamt		101	100 %

²⁶⁷ Die Strukturen werden unter II. ausführlich mit Beispielen und weiteren Abgrenzungen analysiert.

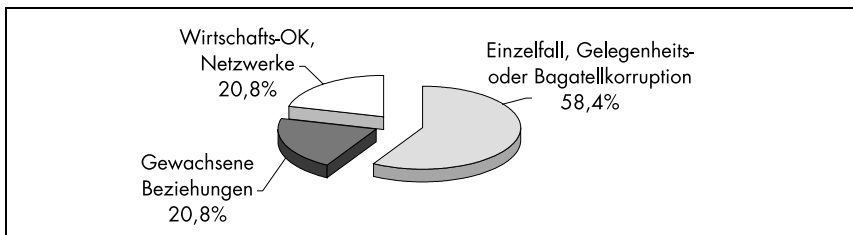
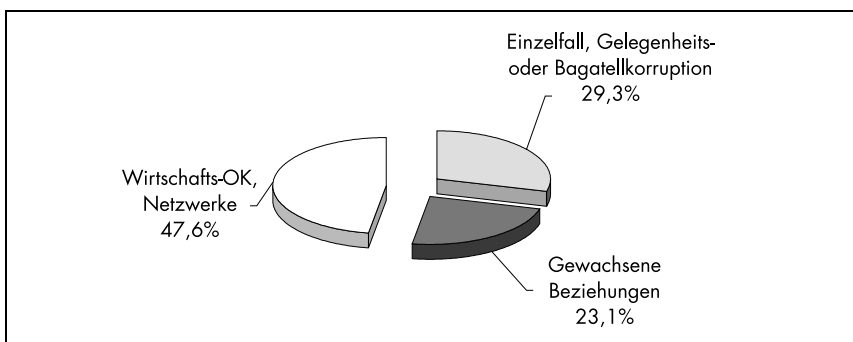


Tabelle 15:

208 Strafverfahren aus 14 Bundesländern nach Strafverfahren (Aktenzeichen)

Struktur	Aktenzeichen	Anzahl	Anteil (%)
Struktur 1	Einzelfall, Gelegenheits- oder Bagatellkorruption	61	29,3%
Struktur 2	Gewachsene Beziehungen	48	23,1%
Struktur 3	Wirtschafts-OK, Netzwerke	99	47,6%
Gesamt		208	100%



Allein aus den Übersichten zu den drei Strukturen lässt sich schon ableiten, dass die Struktur 1 überschaubare Fälle von geringem Umfang betrifft, da ein Fallkomplex fast immer auch einem Aktenzeichen entspricht. Bei der Struktur 2 (gewachsene Beziehungen) stehen 21 Fallkomplexen bereits mehr als die doppelte Anzahl von Aktenzeichen gegenüber (48) und bei der Struktur 3 (Netzwerke) entsprechen 21 Fallkomplexe 99 Aktenzeichen. So könnte sich ein falsches Bild der untersuchten Strukturverteilungen ergeben, wenn lediglich eine Angabe von Fallkomplexen gewählt worden wäre. Dann wäre der Anteil der Fallkomplexe der Struktur 1 mit 58 % dominierend. Bei einer realistischeren Einteilung nach Aktenzeichen, die bereits Hinweise auf eine höhere Zahl von Beschuldigten in einem Fall gibt, zeigt sich auch, dass die Netzwerkstruktur mit 48 % der Verfahren den Schwerpunkt der untersuchten Fälle darstellt. Erst recht zeigt sich die Bedeutung der Netzwerkstrukturen, wenn man die Zahl der Beschuldigten vergleicht: Von 436 Beschuldigten waren 237

in den Verfahren der Struktur 3 beteiligt. Außerdem verbarg sich dahinter eine weitere Anzahl von Beschuldigten und Einzelfällen, die nicht mehr genauer analysiert werden konnte. Bei Fällen der Struktur 1 war dies nicht der Fall: Hier waren meistens alle in Wirklichkeit an der Tatbegehung Beteiligten auch im Verfahren erfasst. Hinter den Verfahren der Strukturen 2 und 3 verbargen sich weitere Beschuldigte und Ermittlungsverfahren, da es sich bei eingesehenen Verfahren meistens um abgetrennte Verfahren aus großen Verfahrenskomplexen handelte. Zum Beispiel betraf eines der vier Verfahren aus Nordrhein-Westfalen, das hier mit einem Komplex, acht Strafverfahren (nach Aktenzeichen) und 19 Beschuldigten gezählt wurde, ein Wirtschaftsverfahren aus dem Baubereich mit 160 Beschuldigten. Dass hier nur Teile der Verfahren eingesehen werden konnten, hing damit zusammen, dass die Staatsanwaltschaften häufig Aktenzeichen der rechtskräftig abgeschlossenen Verfahren benannten und gegen jeden Beschuldigten ein Verfahren mit eigenem Aktenzeichen eingeleitet wurde. In anderen Fällen wurden viele Beschuldigte unter einem Aktenzeichen geführt. Die Analyse der Fälle musste darüber hinaus aus ökonomischen Gründen begrenzt werden, so dass die großen länderübergreifenden Verfahren nicht im gesamten Umfang untersucht werden konnten.

4 Anzahl der Beschuldigten in unterschiedlichen Strukturen

In 208 Verfahren waren 436 Beschuldigte betroffen.

Tabelle 16:

Beschuldigte nach Strukturen der 208 Strafverfahren aus 14 Bundesländern

		AZ	Komplexe	Beschuldigte
Struktur 1	Einzelfall, Gelegenheits- oder Bagatellkorruption	61	59	82
Struktur 2	Gewachsene Beziehungen	48	21	117
Struktur 3	Wirtschafts-OK, Netzwerke	99	21	237
Gesamt		208	101	436

Die 436 Beschuldigten waren ganz überwiegend männlich (16 Frauen, 3,7 %) und überwiegend deutsch (nicht deutsch 70 n, 16 %). Ausländer waren überwiegend in Verfahren der Struktur 1 beteiligt, eine relativ hohe Anzahl (46 n) stammt aus einem einzigen Verfahren der Struktur 3 (Ausländerbehörde), das aber nicht typisch ist für Korruptionsfälle der Strukturen 2 und 3.

Tabelle 17:

Strafverfahren nach Bundesländern und Strukturen

	Strafverfahren		Struktur 1	Struktur 2	Struktur 3
	Komplexe	Akten- zeichen			
Baden-Württemberg	4	10	-	3 / 3	1 / 7
Bayern	5	16	-	-	5 / 16
Berlin	14	14	13 / 13	-	1 / 1
Brandenburg	1	1	-	-	1 / 1
Hamburg	3	6	2 / 2	-	1 / 4
Hessen	8	14	1 / 1	6 / 12	1 / 1
Mecklenburg-Vorpommern	5	5	4 / 4	-	1 / 1
Niedersachsen	3	6	-	1 / 1	2 / 5
Nordrhein-Westfalen	4	15	-	2 / 8	2 / 7
Rheinland-Pfalz	7	7	1 / 1	4 / 4	2 / 2
Saarland	3	3	2 / 2	1 / 1	-
Sachsen-Anhalt	3	68	-	1 / 16	2 / 52
Schleswig-Holstein	29	29	27 / 27	1 / 1	1 / 1
Thüringen	12	14	9 / 11	2 / 2	1 / 1
Gesamt	101	208	59 / 61	21 / 48	21 / 99

Als vorläufiges Ergebnis ist hier festzuhalten, dass nicht nur Fälle „bedeutender“ oder „schwerwiegender“ Korruption untersucht und zugewiesen wurden. Dieses Ergebnis ist interessant und wichtig, weil zum einen der Vergleich der Strukturen erleichtert wird, wenn auch Bagatell- und Einzelfälle untersucht werden und zum anderen ein gewisser Rückschluss auf die Organisation der Strafverfolgung möglich ist: Das Ziel dieser Untersuchung, das auch den Justizministerien und Generalstaatsanwaltschaften so mitgeteilt wurde, war es, vorrangig Fälle bedeutender Korruption zu untersuchen. Zugewiesen wurden aber zu einem erheblichen Teil auch Bagatellfälle. Es zeigte sich eine sehr unterschiedliche Organisation der Strafverfolgung. Besonders zwei Bundesländer, die Sonderzuständigkeiten für Korruption eingerichtet hatten, wiesen einen großen Anteil von Bagatelldelikten zu. Dabei ist zumindest aus dem einen Bundesland bekannt, dass Fälle bedeutender Korruption auch in anderen Dezernaten (OK, Wirtschaft) bearbeitet werden. In diesen Dezernaten war die Akteneinsicht aber trotz konkreter Bemühungen nur einge-

schränkt möglich. Man muss weiter fragen, wozu Sonderzuständigkeiten für Korruption bei der Staatsanwaltschaft eingerichtet werden, wenn ein solches Dezernat im wesentlichen Fälle der Bagatellkorruption bearbeitet. Sinnvoll ist zwar eine Spezialisierung der Strafverfolgung, aber nicht vorrangig nach den Kriterien des Verdachts der §§ 331 ff. oder sonstiger Korruptionsdelikte, sondern in Sachzusammenhängen besonders schädlicher Formen von Korruption, die eines besonderen Erfahrungswissens bei der Ermittlung bedürfen. Eine Ansiedlung dieser Sonderzuständigkeiten in Wirtschafts- oder OK-Dezernaten, wie es im übrigen oft geschieht, erscheint daher viel sinnvoller.²⁶⁸

Tabelle 18:

Verfahren und Anzahl der Beschuldigten Struktur 1

	Strafverfahren		Beschuldigte			
	Komplexe	Akten- zeichen	Gesamt	Geber	Nehmer	o. A.
Berlin	13	13	13	10	2	1
Hamburg	2	2	13	1	12	–
Hessen	1	1	1	–	1	–
Mecklenburg-Vorpommern	4	4	4	1	3	–
Rheinland-Pfalz	1	1	2	1	1	–
Saarland	2	2	1	1	–	–
Schleswig-Holstein	27	27	34	26	4	4
Thüringen	9	11	14	1	13	–
Gesamt	59	61	82	41	36	5

Tabelle 19:

Verfahren und Anzahl der Beschuldigten Struktur 2

	Strafverfahren		Beschuldigte			
	Komplexe	Akten- zeichen	Gesamt	Geber	Nehmer	o. A.
Baden-Württemberg	3	3	20	15	4	1
Hessen	6	12	28	17	11	–
Niedersachsen	1	1	10	9	1	–

²⁶⁸ Ausführlich dazu Teil 4.

	Strafverfahren		Beschuldigte			
	Komplexe	Akten- zeichen	Gesamt	Geber	Nehmer	o. A.
Nordrhein-Westfalen	2	8	9	3	6	-
Rheinland-Pfalz	4	4	17	13	4	-
Saarland	1	1	1	1	-	-
Sachsen-Anhalt	1	16	25	18	7	-
Schleswig-Holstein	1	1	4	1	3	-
Thüringen	2	2	3	1	2	-
Gesamt	21	48	117	78	38	1

Tabelle 20:

Verfahren und Anzahl der Beschuldigten Struktur 3

	Strafverfahren		Beschuldigte			
	Komplexe	Akten- zeichen	Gesamt	Geber	Nehmer	o. A.
Baden-Württemberg	1	7	18	3	5	10
Bayern	5	16	25	19	6	-
Berlin	1	1	3	1	2	-
Brandenburg	1	1	25	1	24	-
Hamburg	1	4	48	46	2	-
Hessen	1	1	7	5	2	-
Mecklenburg-Vorpom- mern.	1	1	1	-	1	-
Niedersachsen	2	5	23	14	9	-
Nordrhein-Westfalen	2	7	19	10	9	-
Rheinland-Pfalz	2	2	15	8	7	-
Sachsen-Anhalt	2	52	52	-	2	50
Schleswig-Holstein	1	1	1	-	1	-
Thüringen	1	1	-	-	?	-
Gesamt	21	99	237	107	70	60

II Strukturen der Verfahren – Analyse

Die empirischen Ergebnisse zeigen folgende, in der Strafverfahrenswirklichkeit vorkommende Typen oder Strukturen von Fällen.

1 Struktur 1: Einzelfall-, Gelegenheitskorruption oder Bagatellkorruption

Bei Verfahren der Struktur 1 (Bagatel- oder Gelegenheitskorruption) handelt es sich um Einzelfälle oder wenige Fälle mit Bagatelldarakter. Die Fälle werden bei Gelegenheit, das heißt aus der Situation heraus begangen und sind nicht auf Wiederholung angelegt. Geber und Nehmer sind sich in der Regel fremd, das Geschehen beschränkt sich meistens auf zwei oder wenige Personen.

Die erste Fallgruppe ist dadurch gekennzeichnet, dass die Einflussnahme misslingt (so kommt es zur Strafanzeige von Amts wegen), dass sich Geber und Nehmer nicht kennen und in einer Situation aufeinandertreffen, die der Geber durch das Angebot einer relativ kleinen Geldsumme oder eines anderen Vorteils versucht, für sich günstig zu gestalten. Diese Fälle sind durch Einzelsituationen geprägt, in denen Geber und Nehmer aufeinander treffen, um sich später in der Regel nicht mehr zu begegnen, aber auch dadurch, dass die Situation des Angebots in der Regel so eindeutig ist, dass dem Geber kein Ausweg bleibt, auf ein Missverständnis zu verweisen, wenn der Vorteil zurückgewiesen und Strafanzeige erstattet wird. Man könnte auch von Einzelfallkorruption oder situativer Korruption sprechen. In der Strafrechtswirklichkeit sind diese Fälle im Strukturvergleich von ihrem Bagatelldarakter geprägt. Geht es hier um die einmalige Zahlung von einigen hundert DM, dann hat man es im Bereich der schweren Korruptionsfälle mit sechsstelligen Bestechungssummen und jahrelang andauernden abgeschotteten Korruptionsbeziehungen mit Millionenschäden für die öffentliche Verwaltung zu tun. Ein typischer Fall der Gelegenheitskorruption ist die Polizeistreife, die einen Autofahrer anhält, der ein Vergehen begangen hat und daraufhin versucht, durch Geldzahlung die Strafanzeige abzuwenden: *„auf der Fahrt zur Dienststelle redete er eindringlich auf mich ein. Ich sollte ihn doch gehen lassen und er brauche seinen Führerschein. Plötzlich merkte ich einen Druck auf meiner Handfläche und ich hatte einen Hundertmarkschein in der Hand“*. Auffällig an diesen Fällen war, dass es sich nur um Strafanzeigen von Amts wegen handelte, also die Beamten, denen der Geldschein angeboten wurde, diesen zurückwiesen und stattdessen eine Strafanzeige wegen Bestechung fertigten. Das heißt, es sind nach den Informationen in den Strafakten keine Fälle bekannt, in denen die Polizeibeamten den Geldschein annehmen oder den Geber dazu veranlassen, das Geld wieder einzustecken und keine Strafanzeige gefertigt wird. Auffällig war auch, dass die meisten Fälle dieser Art entweder einen Ausländer auf Geberseite aufwiesen oder eine vom sozialen Status gesehen wenig einflussreiche Person. Dies lässt Raum für Spekulationen in mehrere Richtungen: Es ist denkbar, dass sozial einflussreichen oder statushohen Personen das Risiko zu hoch ist, dass

ein Strafverfahren wegen Bestechung in diesen relativ unbedeutenden Fällen eingeleitet wird. Sie nehmen lieber die Strafanzeige wegen eines Straßenverkehrsdelikts oder eine negative Entscheidung in Kauf und benutzen vielleicht die legalen Möglichkeiten des Rechtsstreits oder der Beschwerden. Es wäre aber auch denkbar, dass bereits ein selektives Vorgehen der Polizei bei der Verfolgung der auffälligen Verhaltensweisen wie auch bei der Entgegennahme angebotener Bestechungssummen vorliegt. Immerhin ist denkbar, dass wohlhabendere Täter sich angesichts verfügbarer Mittel leichter „freikaufen“ könnten und dieses auch versuchen. Das wäre ein Indiz dafür, dass sich die Nehmer nicht von jedem kaufen lassen, dass der soziale Status möglicherweise eine Rolle spielt, wenn es um die Entscheidung über die Zurückweisung der angebotenen Summen und Vorteile und über die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens geht. Die Tatsache, dass ausländische Täter in dieser Fallgruppe überrepräsentiert sind, kann verschiedene Ursachen haben. Denkbar ist, dass in manchen Staaten und Ländern eine größere soziale Üblichkeit des Bestechungsunwesens²⁶⁹ vorherrscht und die Täter automatisch versuchen, auch deutsche Beamte zu bestechen, wenn eine Strafanzeige droht oder Entscheidungen nicht zu ihren Gunsten getroffen werden. Denkbar ist aber wiederum eine Differenzierung auf der Nehmerseite nach sozialem Status. Beamte könnten es als größere Zumutung empfinden, sich von einem Ausländer bestechen zu lassen, der zudem durch niedrigen sozialen Status gekennzeichnet ist.

Diese Form der Korruption ist sehr risikoreich. Der Geber kann nicht abschätzen, wie sich der Nehmer verhalten wird, ob der Vorteil angenommen und die gewünschte Entscheidung getroffen wird oder ob der Vorteil zurückgewiesen wird und es bei der für den Geber negativen Entscheidung bleibt oder ob er sogar mit einer Strafverfolgung wegen Bestechung rechnen muss.

In dieser Fallstruktur sind vor allem Fälle aus dem Straßenverkehr zu finden, bei denen versucht wird, Polizeibeamte durch Geldzahlung zum Absehen von der Strafanzeige zu bewegen. Eine Besonderheit war ein Fall mit einem jungen Polizeibeamten auf Täterseite, der als Beifahrer mit seinem Freund in eine Verkehrskontrolle geriet. Beide waren betrunken und der Täter versuchte die Polizeibeamten unter Hinweis auf seine Eigenschaft als Polizeibeamter dazu zu bewegen, von einer Anzeige abzusehen. Als dieses nicht funktionierte, versuchte er mit Geld zu bestechen. Das Verfahren endete mit einem Strafbefehl in Höhe von 130 Tagessätzen zu je 70 DM, also 9.100 DM, den der Beschuldigte akzeptierte. Ein Disziplinarverfahren führte zur Entlassung aus dem Beamtenverhältnis.

²⁶⁹ In manchen Ländern nimmt das Problem der so genannten „petty corruption“ flächendeckende Ausmaße an und wird so geradezu sozial üblich. Kennzeichnend für eine solche weitverbreitete Üblichkeit ist auch, dass in der Regel kleine Bestechungen des täglichen Lebens nicht für unerlaubte Handlungen gewährt werden, sondern gerade für Leistungen, auf die man rechtlich einen Anspruch hat, die man aber ohne die Bestechung nicht durchsetzen kann. Zur Diskussion der Problematik der flächendeckenden petty corruption Teil 4, I.

Weitere Fälle dieser Struktur betreffen zum Beispiel häufiger Fälle im Zusammenhang mit Markthallen. Hier wird von Bewerbern um Standplätze auf Wochenmärkten oder in Markthallen versucht, mit kleineren Geldbeträgen oder Warenzuwendungen einen besseren Standplatz oder überhaupt eine Erlaubnis, einen Stand aufzubauen, zu erhalten. Diese Fälle werden bekannt, wenn sich die potentiellen Nehmer, meistens Angehörige des Ordnungsamtes, weigern, Geld oder Waren anzunehmen oder weil Konkurrenten Anzeige erstatten. In den letzteren Fällen wird die Aufklärung trotz der Anzeige schwierig, weil die Anzeigerstatter meist angeben, nur gehört zu haben, der Amtsträger sei bestechlich oder sie haben selbst bezahlt, wollen aber aussteigen, ein Konkurrent wurde ihnen vorgezogen und sie gehen deshalb davon aus, dieser habe mehr bezahlt. Es kommt auch vor, dass Anzeigerstatter angeben, es sei von ihnen Geld oder eine bestimmte Ware für einen Standplatz gefordert worden. Bei den Vernehmungen in all diesen Fällen kommt es bereits zu Schwierigkeiten, wenn Namen oder konkrete Summen genannt werden sollen. Entweder wollen die Anzeigerstatter anonym bleiben, weil sie Mitkonkurrenten nicht namentlich anzeigen wollen oder weil sie sich den Amtsträger bei ungewissem Verfahrensausgang nicht zum Feind machen wollen. Andere wollen sich nicht selbst belasten, wenn sie bezahlt haben. Die Fälle der Forderungen der Amtsträger sind schwer aufzuklären. Es fällt auf, dass entweder Ausländer (mit Sprachproblemen oder geringem sozialen Status) oder Personen aus unteren sozialen Schichten mit einfacher Ausdrucksweise Anzeigerstatter sind. Gegenüber den meist redegewandteren Amtsträgern der Ordnungsämter führt dies regelmäßig zur Einstellung der Ermittlungsverfahren nach § 170 II StPO.

Weitere Einzelfälle betreffen eine Reihe von Verwaltungsvorgängen, in denen Bürger Einzelentscheidungen begehren. Auch hier fällt auf, dass vor allem die Fälle zu Strafanzeigen führen, in denen eine Vorteilsgewährung oder Bestechung nicht gelingt. Es wird Geld oder ein Geschenk für eine Verwaltungsentscheidung angeboten, aber der Amtsträger reagiert empört und erstattet Anzeige.

Fallbeispiele:

- ⇒ 100 DM für die schnellere Bearbeitung eines Bauantrages.
- ⇒ 1.000 DM werden dem schriftlichen Antrag auf eine bestimmte Genehmigung durch einen Landwirt beigelegt.
- ⇒ Ausländer wollten ohne Grenzpasspapiere einreisen und versuchten, die Zollbeamten mit Geld zu bestechen.
- ⇒ Ein 20-Jähriger aus Ghana wurde vom Zugschaffner ohne Fahrschein und Papiere angetroffen und wollte 2.000 skr zahlen.

Teilweise lagen diese Fälle im untersten Schwerebereich:

- ⇒ Ein Autofahrer, der unerlaubt einen Waldweg befahren hat, wollte den ihn anhaltenden Polizeibeamten 20 DM geben.

- ⇒ Ein mehrfach vorbestrafter Kleinkrimineller wurde bei einem Kaufhausdiebstahl auf frischer Tat betroffen und bot den die Anzeige aufnehmenden Polizeibeamten 20 DM, wenn sie auf eine Diebstahlsanzeige verzichteten.
- ⇒ Ein junger Mann hatte einen Flirt mit einer ihm unbekanntem Autofahrerin, rief bei der Polizei unter vollständiger Angabe von Name und Adresse an und bat um Mitteilung des Kennzeichens; als sich die Polizeibeamten unter Hinweis auf den Datenschutz weigerten, bot er ihnen eine Kiste Bier an.

Weiterhin sind in dieser Fallstruktur häufig anonyme Anzeigen, in denen kommunale Bürgermeister der Ausnutzung ihres Amtes zu privaten Interessen beschuldigt werden. Meistens handelt es sich um pauschale Behauptungen, so dass – kurze – Ermittlungen nicht zu strafrechtlich relevanten Ergebnissen führen und oft nach § 170 II StPO eingestellt werden. Überhaupt fällt auf, dass einige Strafanzeigen von Querulanten oder psychisch gestörten Personen eingehen, die zunächst ausführlich auf Presseberichte eingehen, in denen über Korruption berichtet wurde. Die Anzeigersteller befürworten dann vehement Strafverfolgung der Korruption und nennen Verdachtsfälle, die entweder 20 Jahre zurück liegen oder bei Nachprüfung keine Ermittlungsansätze bringen. Psychisch gestörten Personen fehlt zum Teil wohl auch die Einsicht in mögliches Unrecht: So bot eine unter Betreuung stehende Frau einem Leiter einer Vollzugsanstalt Geschenke dafür an, ihren Freund aus der Haft zu entlassen und wurde tatsächlich zur Zahlung einer empfindlichen Auflage veranlasst (Einstellung des Verfahrens nach § 153 a StPO gegen Zahlung von 1.000 DM); die hier naheliegenden §§ 20, 21 StGB wurden nicht geprüft.

Relativ wenige Fälle wurden in dieser Struktur aufgedeckt, in denen tatsächlich eine Straftat angenommen werden konnte:

- ⇒ Ein Mitarbeiter eines Finanzamtes hat einem Bekannten bei der Steuererklärung gegen Zahlung von 1.000 DM „geholfen“ und ihn rechtswidrig begünstigt.
- ⇒ Mitarbeiter der Zulassungsstelle haben in Einzelfällen 20 DM für ein „Wunschkennzeichen“ verlangt und erhalten.
- ⇒ Mitarbeiter der Ausländerbehörde haben rechtswidrige Entscheidungen im Einzelfall gegen Geldzahlung getroffen.

Diese Fälle werden bekannt, weil sie Abtrennungen aus größeren Verfahren darstellen, in denen strafrechtliche Ermittlungen weit fortgeschritten sind oder weil belastende Zeugenaussagen beziehungsweise Aussagen von Mitbeschuldigten oder Geständnisse vorliegen.

Andere Fälle führen aus Beweisschwierigkeiten zur Verfahrenseinstellung nach § 170 II StPO. Es liegen Verdachtsmomente vor, die Tat (insbesondere Zuwendung eines Vorteils, Gegenleistung, Unrechtsvereinbarung, Diensthandlung) kann aber nicht bewiesen werden. Auffällig ist dabei der Eindruck bei bestimmten Fallgestaltungen, Ermittlungsansätzen werde nicht ausreichend und sorgfältig nachgegangen. So kann es in einem Teil dieser Fälle,

die auf den ersten Blick wie Einzelfälle oder Bagatellfälle mit schwieriger Beweislage wirken, durchaus möglich sein, dass Strukturen langandauernder oder organisierter Korruption nicht aufgedeckt werden.

Beispiele für unentdeckte, aber möglicherweise längerandauernde Korruptionsbeziehungen finden sich auffällig häufig bei

- ⇒ kommunalen Entscheidungen unter Beteiligungen von Bauämtern oder Bürgermeistern;
- ⇒ Fällen, in denen Verdachtsmomente gegen Polizeibeamte, Bedienstete von Justizvollzugsanstalten oder Vorgesetzte der Bundeswehr aufgetaucht sind.

Ermittlungen wegen Korruptionsverdachts innerhalb der Polizei sind besonders schwierig. Hier scheint eine gegenüber der Zurückhaltung strafrechtlicher Ermittlungen in Verwaltungen gesteigerte Problematik zu bestehen, einem Verdacht nachzugehen. Auch wenn in Betracht gezogen werden muss, dass Personen aus Rachemotiven Strafanzeigen gegen Polizeibeamte fertigen können, fiel doch auf, dass Ermittlungen in diesen Fällen häufig sehr oberflächlich geführt wurden. Es gab Anzeigen gegen bestimmte Polizeibeamte (nicht anonym), die einen OK-Verdacht oder einen Verdacht, an OK-typischen Straftaten beteiligt gewesen zu sein und Informationen an die Szene preiszugeben, zum Gegenstand hatten. Die Vorwürfe waren teilweise detailliert und umfangreich (verdächtige Kontakte mit Namensnennungen, Begegnungen unter verdächtigen Umständen, große Bargeldmengen, Freundinnen aus der Rotlicht-Szene, teure Sportwagen u. a. m.). Überprüft wurden diese Vorwürfe in der Form, dass die Verdächtigen entweder selbst einmalig befragt wurden oder dass Kollegen aus dem nahen Umfeld befragt wurden. Bei Verneinen der Tatvorwürfe wurden diese Verfahren nach § 170 II StPO eingestellt. Es gab keine Hinweise auf verdeckte Ermittlungen, Umfeldermittlungen, Überprüfungen der Handlungsweisen im Dienst, also auf ernsthafte Ermittlungen.²⁷⁰

In anderen Fällen entsteht der Eindruck, dass OK-Strukturen nicht erkannt beziehungsweise nicht sorgfältig ermittelt werden.

Es handelt sich um folgende Fälle:

- ⇒ Ausländerbehörden;
- ⇒ Führerscheinverfahren;
- ⇒ Treuhandverfahren;
- ⇒ abgegebene und abgetrennte Verfahren aus OK-Verfahren anderer Bundesländer, die alle ohne größere Ermittlungen zur Einstellung nach § 170 II StPO führten.

²⁷⁰ Polizeibeamte und Staatsanwälte wiesen – allgemein nach solchen Vorgehensweisen befragt – darauf hin, dass möglicherweise V-Personen in solchen Verfahren eingesetzt waren, die Akten darüber aber keine Hinweise enthielten, was üblich sei.

Die Ausländerbehörden betreffend gab es Fälle, in denen derselbe verdächtige Amtsträger und derselbe verdächtige Geber *in zwei Bundesländern* unter Verdacht gerieten, die Strafverfolgungsbehörden sich jedoch über diese Fälle nicht über die Bundesländer hinweg ausgetauscht hatten, sondern die als Einzelfall erscheinenden Fälle nach § 170 II StPO eingestellt hatten. Dieser Befund ist umso bemerkenswerter, weil hier durch die sehr zufällige Zuweisung der nicht sehr zahlreichen Verfahren aus verschiedenen Bundesländern Namen von Verdächtigen in verschiedenen Bundesländern auftauchten: Verdächtige auf Amtsträgerseite waren zum Beispiel zunächst in einem westlichen Bundesland und später in den neuen Bundesländern tätig. Verdächtige auf Geberseite standen insbesondere im Verdacht, Vermittler zu sein und den möglicherweise bestechlichen Amtsträgern Interessierte zuzuführen. Die Ermittlungen waren kurz und schöpften die Ermittlungsansätze nicht aus. Die Strafverfolgungsbehörden befragten in der Regel die Verdächtigen und stellten das Verfahren nach § 170 II StPO ein, wenn die Befragten die Vorwürfe abstritten. Es gab keine Hinweise, dass die Problematik bundesländerübergreifender Täterkreise erkannt worden war, obwohl Ermittlungen in Ausländerbehörden in einigen Bundesländern zeigten, dass sich hinter diesen Fällen durchaus Fälle organisierter Kriminalität verbergen können, die sich selbst bei intensiven Ermittlungen nicht gleich offenbaren.

In diesen Zusammenhang gehört auch ein Verfahren gegen einen Fleischgroßhändler, das nach § 170 II StPO eingestellt wurde, weil nicht geklärt werden konnte, ob Bestechung oder Bestechlichkeit vorlagen. Ein Zollfahndungsamt in Nordrhein-Westfalen hatte im Zuge von Ermittlungen in anderer Sache im Aktenkoffer eines Fleischgroßhändlers fünf Gesundheitsbescheinigungen, eine Transportbescheinigung, drei Radioaktivitätszertifikate und drei Veterinärzeugnisse mit Herkunftsnachweisen angeblich aus EWG-Ländern stammender Rinder im Transit nach Ungarn gefunden, die alle mit Originalunterschrift und Dienststempelaufdrucken eines Veterinärarztes aus Mecklenburg-Vorpommern versehen waren. Die gefälschten Vordrucke wiesen Exporte nach Libyen über Slowenien aus, als Absender war ein Fleischgroßhändler aus Baden-Württemberg eingetragen. Der Fleischgroßhändler ließ sich ein, der Amtstierarzt aus Mecklenburg habe die Dokumente bei seinem letzten Besuch bei ihm vergessen. Der Stempel stammte von einem echten Dienststempel und dieser wird grundsätzlich unter besonderen Sicherheitsbedingungen verwahrt. Es fanden Ermittlungen statt, diese brachten jedoch keinen Nachweis von Bestechungs- oder anderen Delikten. Das Zollfahndungsamt sah dagegen kritisch weitere Ermittlungsansätze und wies auf Zusammenhänge von Personen und auf die mögliche Motivlage hin: Der Fleischgroßhändler war beim Hauptzollamt Hamburg als Subventionsnehmer aufgetreten. Da aus Ostdeutschland stammende Rinder beim Export in Drittländer ebenso wie die Einfuhr von Rindern aus osteuropäischen Ländern subventioniert seien, komme es entscheidend auf die Ursprungserklärungen an. Erstattungen erfolgten nur gegen den Nachweis, dass die Rinder in einem Mitgliedsstaat der EU geboren und aufgezogen wurden.

Abgegebene Verfahren aus anderen Bundesländern wurden ohne ernsthafte Ermittlungen häufig nach § 170 II StPO eingestellt, was zum Teil sehr verwunderte, weil der Tatvorwurf bereits recht konkret war. Wenn auch in Betracht zu ziehen ist, dass abgegebene Verfahren eine zusätzliche zeitliche Belastung darstellen und vielleicht mit einem gewissen Unwillen zusätzlich zu den eigenen Ermittlungen bearbeitet wurden, gab es Unterschiede: Wurden Verfahren aus großen Korruptionskomplexen an andere Bundesländer abgegeben, in denen die Dezernenten der StA keine besondere Erfahrung mit der Ermittlung bedeutender Korruptionsverfahren hatten, kam es nicht zum Austausch mit den abgebenden Staatsanwaltschaften und die Verfahren wurden nach kurzen Ermittlungen gemäß § 170 II StPO eingestellt. Wurde dagegen an erfahrene und spezialisierte Korruptionsermittler abgegeben, ergaben sich aus diesem einen abgegebenen Verfahren oft Ansätze für weitere Ermittlungen im eigenen Bundesland, die über den Bereich der Einzelfallkorruption hinausreichten und strukturelle Korruption mit erheblichen Schäden aufdeckten.

2 Struktur 2: Gewachsene Beziehungen

Bei Verfahren der Struktur 2 (gewachsene Beziehungen) handelt es sich um Fälle bedeutender Korruption, die räumlich und personell begrenzt ist. Es geht um länger andauernde Korruptionsbeziehungen, die auf Wiederholung angelegt sind und sich nicht über den Bereich eines Bundeslandes hinaus ausbreiten, sondern eher regional im Wirkungsbereich des oder der Amtsträger stattfinden. Das Ziel ist der Aufbau langfristiger Beziehungen, um aus Sicht der Geber wiederholt rechtswidrige Diensthandlungen oder Ermessensentscheidungen durch unlautere Einflussnahmen zu erlangen. Aus Sicht der Nehmer geht es darum, von materiellen und immateriellen Vorteilen zu profitieren. Wegen der fehlenden oder durch Korruption ausgeschalteten Kontrolle können diese Beziehungen nicht selten über Jahre, sogar über Jahrzehnte ungestört wachsen. Es können auch weitere Personen auf Amtsträgerseite involviert werden, die über das gesamte Ausmaß der Korruption nicht unbedingt informiert sind.

Die zweite Fallgruppe umfasst vielfältige Fallgestaltungen, die aber auf eine Grundstruktur zurückgeführt werden können, die man „gewachsene Beziehungen“ nennen kann. Betroffen sind viele Zweige der öffentlichen Verwaltung und auffallend ist, dass die Amtsträger keiner geringen Besoldungsstufe angehören, sondern in der Regel über ein gewisses Maß an Macht, Entscheidungskompetenz und Einfluss verfügen. Auffallend ist weiter, dass die Strafakten weniger die Beeinflussung alltäglicher Entscheidungen wie zum Beispiel die Erlangung oder Beschleunigung von Baugenehmigungen oder sonstiger Einzelfälle der Genehmigungen oder Versagungen betreffen, sondern häufiger Fälle, in denen eine oder mehrere Personen auf der Geberseite häufiger mit dem Amtsträger in Kontakt treten und ein erhebliches Interesse an wiederholten beeinflussten Entscheidungen zu ihren Gunsten haben. Häufig war die Konstellation, dass eine Beziehung im Vergabebereich angebahnt

wurde, um wiederholt Aufträge von der öffentlichen Verwaltung zu erhalten. Weitere Interessen lagen in wiederholt rechtswidrigen Entscheidungen der Ausländerbehörden. Die Kontaktpersonen zwischen Amtsträgern und interessierten Ausländern sind Vermittler, haben aber auch ein eigenes Interesse an rechtswidrigen Entscheidungen. Anderen Gebern kam es auf die Erlangung wiederholt gefälschter Zulassungen im Fahrzeugbereich an, um Versicherungsbetrügereien und Kfz-Verschiebungen ungestört abwickeln zu können. Diese Fälle sind dadurch gekennzeichnet, dass meistens ein Amtsträger mit einem oder mehreren Gebern eine korruptive Beziehung eingegangen ist, die sich im Lauf der Zeit durch wachsende Abhängigkeit auszeichnet. Es beginnt häufig mit einer Anbahnung, die auf Initiative des Amtsträgers oder des Gebers zurück geführt werden kann, die zu Beginn nicht eindeutig ist. Man versucht dem anderen zu verstehen zu geben, dass man als Nehmer eine zusätzliche Leistung erwartet oder als Geber eine Entscheidung erwartet, für die man bereit ist, zu zahlen oder eine Leistung zu erbringen. Diese Phase ist die schwierigste, weil man sich anscheinend des Risikos bewusst ist, dass der andere nicht bereit sein könnte, dem Ansinnen zu folgen. Deshalb erfolgen in dieser Phase oft versteckte Hinweise auf die Bereitschaft zu geben oder zu nehmen. Ist einmal eine Leistung rechtswidrig erkaufte worden, bleibt es nicht bei einer einmaligen Aktion, sondern man geht eine Beziehung ein, in der die künftigen Entscheidungen immer von weiteren Leistungen und deren Entgegennahmen abhängen. Zumindest bei den aktenkundigen Fällen (das Dunkelfeld der Fälle, in denen es nicht zu einem Strafverfahren kommt, kann nicht abgeschätzt werden) kommt es meistens zu einer Steigerung der persönlichen Forderungen. Auch diese Forderungen können beide Seiten betreffen. Dies kann dazu führen, dass die Geberseite immer mehr vom Amtsträger verlangt und dieser den Forderungen nach rechtswidrigen Entscheidungen kaum noch nachkommen kann, weil er dazu persönlich nicht in der Lage ist, weil er zunehmend Kontrollen in der Behörde umgehen müsste, oder auch weitere Amtsträger einweihen müsste und damit auch das Risiko der Entdeckung wächst. Die Geberseite kann sich auch vom Amtsträger erpresst fühlen, weil sie immer höhere Zuwendungen leisten muss, um noch öffentliche Aufträge oder positive Entscheidungen zu erlangen. Dies führt ebenfalls zu einer Drucksituation, die im Vergabebereich auf Kosten der Qualität der Leistung geht, in die die Bestechungsleistungen eingerechnet werden. Diese Entwicklung hin zu einer immer größer werdenden persönlichen Gier erhöht das Risiko der Entdeckung, weil der sich erpresst Fühlende aussteigen und zur Strafanzeige greifen kann. Zudem sinken die Hemmungen und Vorsichtsmaßnahmen und Dritte können leichter auf Korruption aufmerksam werden. Zum Teil verlieren die Forderungen jedes Maß und nehmen regelrecht skurrile Formen an:

Ein Leiter eines Garten-Amtes wurde wegen Untreue in 194 Fällen und Bestechlichkeit in zwölf Fällen zu einer Freiheitsstrafe von fünf Jahren verurteilt und verlor seine Anstellung. Über 200.000 DM hatte er der Stadt zur Schadenswiedergutmachung eine Grundschuld bestellt. In sechs Jahren, in

denen er die Stellung des Amtsleiters innehatte, herrschte er völlig unkontrolliert und bereicherte sich persönlich in immer stärkerem Maße. Im Urteil heißt es hierzu: *„Als langjähriger und einsatzfreudiger Mitarbeiter hatte der Angeklagte ein gutes Verhältnis zu seinen Vorgesetzten und genoss deren Vertrauen und Wohlwollen. Das gute Verhältnis zu seinen Vorgesetzten hatte zur Folge, dass der Angeklagte in seiner Amtsführung kaum kontrolliert wurde und dort weitgehend selbstherrlich walten konnte. Gegenüber seinen Untergebenen trat er als strenger Vorgesetzter auf. Er erwartete, dass sich die Mitarbeiter des Amtes seinen Anordnungen widerspruchslos fügten“*, was diese auch taten, *„sie sahen es als aussichtslos an, sich bei den Vorgesetzten des Angeklagten zu beschweren, weil sie aufgrund des bekannt guten Verhältnisses davon ausgingen, die Vorgesetzten würden sich auf die Seite des Angeklagten stellen.“* Die folgende Ausführung im Urteil kann stellvertretend für diese Fallgruppe stehen: *„Die unzulängliche Kontrolle der Amtsführung des Angeklagten verstärkte auch seine ohnehin gegebenen Möglichkeiten, auf die Vergabe von öffentlichen Aufträgen an private Unternehmen Einfluss zu nehmen.“*

Der Leiter des Garten-Amtes nutzte seine Stellung, um sich in jeder Hinsicht persönlich zu bereichern. Er kaufte ein stark renovierungsbedürftiges Haus für 80.000 DM und ließ es von zahlreichen Firmen, die Aufträge des Garten-Amtes erhielten und erwarteten, nach und nach renovieren und modernisieren, so dass es schließlich einen Wert von 400.000 bis 450.000 DM aufwies. Es begann damit, dass städtische Arbeiter auf Anweisung des Amtsleiters Arbeiten an seinem Haus während der Dienstzeit ausführten. Von vielen Firmen ließ sich der Amtsleiter kostenlos Arbeiten an seinem Haus ausführen oder Material beschaffen bis hin zur kompletten Ausstattung mit Unterhaltungselektronik und der Bereitstellung von Autos unter der Androhung, die Unternehmen erhielten sonst keine Aufträge der Stadt mehr. Wenn die Firmen die Beträge nicht selbst aufbringen konnten oder wollten, rechneten sie diese auf Empfehlung des Amtsleiters mit falschen Angaben in Rechnungen an die Stadt ein. Auf diese Weise wurde ein Gesamtschaden von mindestens 200.000 DM verursacht. Als Krönung bezog der Amtsleiter über vier Jahre hinweg von einem Unternehmen eine Vielzahl von Waren, Haushaltsgegenständen, Werkzeugen, Transportbehältern zum Warmhalten von Speisen, einen Mikrowellenherd, Gläser und Kochgeschirr und eine Geflügelrupfmaschine im Wert von über 70.000 DM, die der Stadt über 165 Scheinrechnungen in Rechnung gestellt wurden. Die Rupfmaschine benutzte der Amtsleiter, weil er außerdem auf Kosten der Stadt auf städtischem Grundstück Puten und Gänse hielt, die von städtischen Mitarbeitern gefüttert werden mussten und zu Weihnachten geschlachtet, gerupft und privat verkauft wurden. Die Futtermittel im Wert von über 8.000 DM lieferte ein Unternehmen, das über eine Vielzahl fingierter Rechnungen Düngemittel für städtische Anlagen abrechnete. Das Ermittlungsverfahren kam in Gang, als ein anonymes Brief mit Detailschilderungen an die örtliche Presse gelangte und diese mit ihren Zeitungsartikeln (*„kein Stück aus dem Tollhaus, sondern aus dem Rathaus“*) den Bür-

germeister zum Handeln veranlasste. Innerhalb einer Woche befand sich der Amtsleiter in Untersuchungshaft.²⁷¹

Während die geschilderten Fallkonstellationen eher Beispiele für eine Erpressungssituation zu Lasten der Unternehmer darstellen, kommt auch die Situation vor, dass massiver Druck auf einen Amtsträger ausgeübt wird, der sich einmal auf eine Bestechung eingelassen hat oder dass Amtsträger und Geber einvernehmlich zusammenwirken. Ein Verwaltungsangestellter der Kfz-Zulassungsstelle war berechtigt, Eingaben und Korrekturen in der EDV vorzunehmen und hatte uneingeschränkten Zugriff auf alle gespeicherten Daten. Er geriet über persönliche Bekanntschaft in ein Korruptionsgeflecht mit vier Personen aus der Fahrzeugverschiebungsszene. Alle Beteiligten wurden zu Freiheitsstrafen verurteilt. Hier profitierte der Angestellte, der über die Fahrzeugverschiebungen und die Umstände (Diebstähle, Versicherungsbetrug, Verschiebung) jeweils genau informiert war, mit je 700 DM in 16 Einzelfällen. Er ließ das Fahrzeug jeweils unter Abwandlung einer Identifikationsnummer zu, stellte einen Zweitbrief aus und löschte anschließend die Daten wieder im Computer. Die Geberseite bestand aus miteinander bekannten Personen, die Geldsorgen und Schulden hatten und als Zeitungswerber, in Gaststätten oder im Gebrauchtwagenhandel arbeiteten. Für den Gebrauchtwagenhändler hatte der Angestellte aus Gefälligkeit Zulassungen vorgenommen, indem er die Unterlagen bei diesem abgeholt und Kennzeichen und Plaketten wieder mitgebracht hatte. Er erhielt hierfür kleine Geldbeträge. Eines Tages kam den Angeklagten die Idee, einen Jeep, der einem von ihnen gehörte und sich nicht verkaufen ließ, als gestohlen zu melden und die Versicherungssumme zu kassieren. Diese Methode sollte künftig ihre Geldsorgen beseitigen. Sie benutzten den Gebrauchtwagenhandel, um Fahrzeuge von Leasinggesellschaften, Mietwagenunternehmen oder gestohlene Fahrzeuge mit einem neuen Brief auszustatten und die Wagen zu verkaufen oder Versicherungsbetrügereien zu begehen. Dazu benötigten sie die Hilfe des Angestellten der Zulassungsstelle, der wegen seines Zugangs zum EDV-System unentdeckt Manipulationen vornehmen und Fahrzeugbriefe ausstellen konnte.

Die Fallkonstellationen betrafen im wesentlichen die Vergabe öffentlicher Aufträge (Bauleistungen, Straßenmeisterei, Garten- und Friedhofsamt, Büromaterial für eine Stadtverwaltung, Bau städtischer Kliniken, Einbau von Schallschutzfenstern an einem neuen Autobahnzubringer, Ausstattung für Polizei, Kasernenbau, Vergabe bei Bundesämtern, kommunale Entscheidungen verschiedener Ämter bis zu Bürgermeistern), weiter Fälle, in denen kommunale Bürgermeister im Verdacht standen, private Vorteile für Gegenleistungen verschiedener Art (Baubereich, Baugenehmigungen, Erschließungen in Gemeinden) entgegen genommen zu haben, Markthallen und bestochene Amtsträger der Ordnungsbehörden, Bevorzugungen von Abschleppunternehmen durch die Polizei, Bevorzugungen von Labors und Gutachtern durch

271 Vgl. ein weiteres recht ausführliches beschriebenes Fallbeispiel (Leiter einer Straßenmeisterei) für diese Struktur unter III. Täter, 4. Beziehungen zwischen Gebern und Nehmern.

eine Stadt sowie einen ungewöhnlichen Fall, bei dem ein Arzt fast die Hälfte der Polizeibeamten eines kleinen Bundeslandes mit enormen Mengen an Kaffee und Kuchen bestochen hatte, um fast allein die anfallenden Blutalkoholkontrollen bei Verkehrskontrollen durchführen zu können:

Ein Arzt hatte von 1988–1991 enorme Mengen Kaffee und Kuchen bei den Polizeidienststellen abgegeben, um die anfallenden Blutalkoholkontrollen durchführen zu können. Die Wirtschaftsabteilung der Staatsanwaltschaft führte das Verfahren wegen Bestechung, Bestechlichkeit, Vorteilsgewährung, Vorteilsannahme sowie Abgabenhinterziehung. Es gab einige Besonderheiten: Der Verdacht ergab sich, weil der Arzt die Aufwendungen für Kaffee und Kuchen als Repräsentationsausgaben in der Steuererklärung gegenüber dem Finanzamt angegeben hatte. Das Finanzamt hatte jedoch zunächst Mitteilungen an die Strafverfolgungsbehörden unterlassen. Auch die Ermittlungen gegen Polizeibeamte stießen letztlich an Grenzen. Rechtlich höchst bedenklich, aber aus faktischen Notwendigkeiten, wurde das Verfahren gegen Zahlung einer Geldauflage eingestellt, wobei die Staatsanwaltschaft den Gedanken der Sozialadäquanz benutzte, um das Verfahren wegen §§ 331 ff. einstellen zu können.

Der Arzt hatte nur geringe Einnahmen aus seiner üblichen Praxistätigkeit, rechnete jedoch mit den Blutproben für drei Jahre über 475.000 DM ab. In den Steuererklärungen hatte er Geschenke an Polizeibeamte steuermindernd geltend gemacht, und zwar in folgenden Größenordnungen: 1989 etwa 26.500 DM bei Einnahmen von über 221.500 DM, 1990 über 45.000 DM bei Einnahmen von über 209.000 DM und 1991 über 12.000 DM bei Einnahmen von etwa 32.000 DM. Im Jahr 1990 waren seine geltend gemachten Repräsentationsausgaben zunächst nicht steuerlich anerkannt worden, also legte er eine Liste mit Namen von nahezu 640 Polizeibeamten vor. In den sich anschließenden Verhandlungen mit dem Finanzamt wurden die Geschenke schließlich zur Hälfte anerkannt. Eine Unterrichtung der Staatsanwaltschaft erfolgte nicht. Inoffiziell wurde zwei Jahre später eine Nachricht an eine Polizeidirektion geschickt. Bei Nachforschungen, auch durch das Innenministerium, verweigerte das Finanzamt jedoch unter Berufung auf das Steuergeheimnis weitere Auskünfte. Die Steuerunterlagen wurden durch einen Wirtschaftssachverständigen der Staatsanwaltschaft geprüft, der feststellte, dass die Geschenke zu Unrecht steuermindernd anerkannt worden waren. In einer Besprechung mit vorgesetzten Finanzdienststellen wurde letztlich der Staatsanwaltschaft gegenüber eingeräumt, sowohl das Besteuerungsverfahren wie auch die unterbliebene Unterrichtung der Staatsanwaltschaft hätten auf einer falschen Ermessensausübung beruht und eine derartige Vorgehensweise werde nicht mehr geduldet. Das Landeskriminalamt wurde mit der Durchführung der Ermittlungen beauftragt, da als Auftraggeber des Arztes nur Beamte der früheren Schutzpolizei in Betracht kamen. Bei genauer Recherche der von dem Arzt gegenüber dem Finanzamt angegebenen Namen der Polizeibeamten ergaben die Ermittlungen sogar eine Anzahl von 1.003 Polizeibeamten. Die Staatsanwaltschaft ging jedoch davon aus, viele Belege

seien hinsichtlich der Namen und der Geschenkgaben an Polizeibeamte gefälscht worden, um Steuern zu hinterziehen. Trotzdem ermittelten sowohl das Landeskriminalamt wie auch der Wirtschaftssachverständige erhebliche Mengen an Kaffee, aber auch alkoholischer Getränke, die an Polizeidienststellen übergeben worden waren. Im Ergebnis wurde das Verfahren 1995 gegen Zahlung einer Geldauflage von 40.000 DM eingestellt. Rechtlich sah die Staatsanwaltschaft den Tatbestand der Steuerhinterziehung als erfüllt an, nicht jedoch die Vorteilsgewährung gegenüber den Polizeibeamten in der entsprechenden Größenordnung. Zum einen sei die Einlassung des Arztes, er habe wahllos Namen von Polizeibeamten auf Belege geschrieben, nicht zu wiederlegen, zum anderen müsse davon ausgegangen werden, sowohl der Arzt wie auch die Polizeibeamten seien davon ausgegangen, die Kaffeepräsentate hätten sich – soweit tatsächlich erfolgt – im sozialadäquaten Rahmen gehalten. In der Abschlussverfügung heißt es wörtlich: *„Zwar dürften von Seiten des Beschuldigten im Gesamtrahmen erhebliche „Kaffeepräsentate an einzelne Polizeireviere oder –beamte verteilt worden sein, die Einzelmenge lässt sich jedoch nicht feststellen, so dass zugunsten des Beschuldigten, wie auch der angeblich bedachten Polizeibeamten (über 1000) davon ausgegangen werden muss, dass sich diese Geschenke im sozialadäquaten Rahmen gehalten haben.“* Aus diesem Grund wurde bereits davon abgesehen, Ermittlungsverfahren gegen die Polizeibeamten einzuleiten. Im Gespräch führten die Staatsanwälte aus, in einem Fall wie diesem sei an eine Einleitung massenhafter Ermittlungsverfahren gegen Polizeibeamte überhaupt nicht zu denken gewesen, weil hier die Polizei in den eigenen Reihen gegen eine enorme Zahl von Beamten hätte Verfahren einleiten müssen, was faktisch nicht möglich sei.

3 Struktur 3: Netzwerke

Bei Verfahren der Struktur 3 (Netzwerke) handelt es sich um umfangreiche Strafverfahren, die meistens der organisierten Wirtschaftskriminalität zugeordnet werden können. Hier ist eine Vielzahl von Personen auf Nehmer- und Geberseite über Jahre, teilweise Jahrzehnte involviert. Die Korruption gehört zur Strategie, wird von Unternehmen massiv eingesetzt und ist mit weitergehenden Straftaten verbunden.

Die dritte Fallgruppe unterscheidet sich von der ersten und zweiten Gruppe wesentlich durch die Macht der Geberseite. Korruption wird hier als System eingesetzt, um wichtige Entscheidungen zugunsten einer Gruppe oder eines Kartells, in der Regel zugunsten eines Unternehmens einzusetzen, um die Konkurrenz auszuschalten oder zurückzudrängen. Hier kann sich zwar in Einzelbeziehungen zwischen einem Geber (etwa einem Angestellten eines Unternehmens) und einem Amtsträger eine Beziehung entwickeln, die derjenigen der gewachsenen Beziehungen der zweiten Fallgruppe entspricht. Der entscheidende Unterschied liegt jedoch darin, dass die Initiative nicht von Einzelpersonen ausgeht, sondern korruptive Verhaltensweisen in der Branche oder in dem Unternehmen üblich sind und als Teil der Unternehmensstrategie

verwendet werden. Trotz der Üblichkeit dieser Vorgehensweisen findet eine Abschottung und Geheimhaltung nach außen statt, so dass Strafanzeigen und Zeugenaussagen relativ selten sind und auf diese dann mit massivem Leugnen in offiziellen Unternehmensäußerungen reagiert wird. Weiterhin agieren hier selten Einzelpersonen auf der Nehmerseite, weil angesichts der hohen Auftragsvolumen Einzelpersonen keine Entscheidungsbefugnis haben, so dass gegenseitige Absicherungen, Verflechtungen und abgestimmtes Aussageverhalten durch die Hierarchie-Ebenen der Behörde die Regel sind. Die Unternehmen versuchen zudem, das zunächst scheinbar „erfolgreiche“ und durch die Bestechungen erleichterte kriminelle Vorgehen zu ihren Gunsten auszudehnen.

Beispielhaft sind hier Vorgehensweisen großer Bauunternehmen bei der Bildung von Baukartellen und dem Einsatz von Korruption zu nennen. Ein über mehrere Bundesländer hinweg agierendes „Fahrbahnmarkierungskartell“, dessen Anfänge wohl in die Nachkriegszeit zurückreichen, mit einer Personenkontinuität auf der Verkäuferseite teilweise seit den 60er Jahren, hatte deshalb keine Probleme, innerhalb kürzester Zeit nach der Wende auch am Autobahnbau Ost mit zu verdienen. Entscheidend war hier nicht die persönlich gewachsene Beziehung zwischen Geber und Nehmer, sondern die Vermittlung von Normalität dieser Vorgehensweise nach innen (im Verhältnis zur Nehmerseite) und die Abschottung nach außen (zur Öffentlichkeit), was wiederum für Geber- und Nehmerseite galt. Bezeichnend war, dass die Mehrheit der am Kartell beteiligten Personen leugnete, schwieg und dass Unterlagen nicht auffindbar waren. Die wenigen Personen, die eine Strafanzeige erstatteten oder bei Polizei und Staatsanwaltschaft aussagten, wurden dabei von allen Seiten unter Druck gesetzt und in ein schlechtes Licht gerückt. Ein ehemaliger Niederlassungsleiter, der nach über 20 Jahren in der Branche zunächst einen anonymen Brief an das Autobahnbundesamt (ABA) schrieb, in dem er von Preisabsprachen, Firmen und einer Liste von Personen berichtete, dann zur Kripo und schließlich zur Staatsanwaltschaft ging und Details aussagte, bei denen er sich auch selbst belastete („*ich wollte das alles nicht mehr mitmachen*“) war von Anfang an bei Kripo und Staatsanwaltschaft auf Skepsis gestoßen („*ein hysterischer, immer unglaubwürdigerer Typ*“, so ein Staatsanwalt). Die Existenz des anonymen Schreibens sowie Kopien desselben wurde auf mehreren Hierarchieebenen des ABA zugegeben, das Schreiben selbst blieb jedoch unauffindbar. Da der Arbeitgeber des Zeugen seit längerem Verdachtsmomente gegenüber der Loyalität des Niederlassungsleiters hegte (er hatte ein abgesprochenes und überhöhtes Angebot eigenmächtig um etwa 40 % gesenkt und abgegeben), wurde dieser nach dem anonymen Schreiben entlassen. Die Staatsanwaltschaft ermittelte in mehreren Bundesländern, zudem war in der Fernsehsendung „Panorama“ über den Fall berichtet worden. Der Durchsuchungsbeschluss ging von hinreichenden Anhaltspunkten für ein Fahrbahnmarkierungskartell aus, das bei einem Treffen der Firmenverantwortlichen die Aufträge unter sich aufgeteilt, Angebotspreise abgesprochen und vereinbart hatte, einen Pool von 200.000 DM zur Bestechung der Verant-

wortlichen im ABA zu bilden, in den die Firmen, die einen Auftrag erhielten, einzahlten. Im Durchsuchungsbeschluss fand sich auch die Passage: *„dieser Verdacht ergibt sich aufgrund der Aussage des Zeugen X“*, so dass nun jedem durchsuchten Unternehmensmitarbeiter und jedem durchsuchten Amtsträger klar war, dass der ehemalige Niederlassungsleiter ausgesagt hatte. In der Folgezeit bestätigten weitere Zeugen und Schriftstücke die Richtigkeit der Behauptungen des Zeugen, es offenbarten sich auch die Dimensionen des Falles (ein erheblicher Schaden entstand durch falsche und zu hohe Abrechnungen bei den Leistungen, bei der Abnahme war der zu Kontrollen verpflichtete Angestellte bestochen, die Bestechungssummen und darüber hinausgehende Gewinne waren in die öffentlichen Aufträge „eingearbeitet“, ein markierter Mittelstreifen auf der Autobahn soll zum Beispiel vor der Absprache etwa 24 DM und nach der Absprache 36 DM gekostet haben), trotzdem geriet der Zeuge nach und nach mehr ins Zwielicht und seine Glaubwürdigkeit wurde bezweifelt. Massive Bedrohungen, die er angab, führten zwar zur kurzzeitigen Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm, wurden aber bald als „Verfolgungswahn“ bewertet. Zu den Einzelheiten des Kartells wurde festgestellt, dass es ein nach außen abgeschottetes System von Scheintagungen gebe, die zum Beispiel unter der blumigen Bezeichnung „Deutsche Studiengemeinschaft für Straßenmarkierungen e. V.“ von einem „Landesfürsten“ einberufen würden. Hier käme es zu Absprachen der am Kartell beteiligten Firmen über Angebote, Schutzangebote und Bestechungen. Die Bestechungssummen sollen 2–5 % der jeweiligen Auftragssumme betragen haben, wobei 10 % vor der Auftragsvergabe gezahlt worden seien und 90 % an einen hochrangigen Vertreter des ABA nach Auftragserteilung, damit dieser sie an die sonstigen Mitwisser verteile. Zu Beginn der 90er Jahre seien insbesondere in den neuen Bundesländern regelrechte Machtkämpfe über Bestechungen in den Ämtern ausgetragen worden. Unerlässlich seien Bedienstete, die „mitspielten“, so dass die Mitarbeiter aller beteiligten Firmen Geschenke und Zuwendungen an die Mitarbeiter der Straßenbauämter überbrachten. Hierbei wurde eine erstaunliche Phantasie gezeigt, wie auch aus der Zeugenaussage des Niederlassungsleiters hervorging. Bei Ehefrauen der Bediensteten, die ein Haushaltswarengeschäft betrieben, wurden zum Beispiel Kochtopfsortimente für das 10fache des regulären Preises gekauft. Einem Mitarbeiter im ABA, dem es merkwürdig vorkam, dass keine korrekten Abnahmeprotokolle bei einzelnen Bauabschnitten gefertigt wurden, fiel auf, dass die angeblich geleisteten Arbeiten zu hoch angegeben und Quadratmeterpreise, die an die Firmen ausgezahlt wurden, teilweise um 30 % über den Zuschlagspreisen lagen: *„durch die Fa. Y erfolgte die Schlussrechnungslegung ohne Aufmaß und Abnahmeerklärung. Diese Rechnung konnte ich nicht unterschreiben, da – wie gesagt – durch mich keine Abnahme durchgeführt worden war. . . . Herr R. drohte mir praktisch rechtliche Schritte an, wenn ich nicht unterschreiben würde.“* Nachfolgend wurde noch versucht, diesen Mitarbeiter durch Geschenke und andere Angebote einzustimmen: *„Irgendwann in der Zeit, als bei uns Demarkierungsarbeiten durchgeführt wurden und Herr R. öfter hier war, hat er mir auch mal angeboten, an einer Reise nach Teneriffa teilzunehmen. Auch meine Ehefrau sollte mitkommen.“* Typisch

ist, dass Personen, die an den Bestechungen nicht teilhaben, sich passiv verhalten und ihre Vorgesetzten nicht informieren. Das Landeskriminalamt deckte auf, dass bei der Überprüfung der Submissionsunterlagen ein beteiligtes Unternehmen in der Anfangszeit in einem Fall ein Preisangebot abgab, das bei etwa 480.000 DM lag, während die Mitkonkurrenten um die 750.000 DM lagen; die Abrechnung erfolgte dann sogar mit 440.000 DM. Dazu das LKA: „Zumindest bei diesem Angebot hätten bei korrekter Submissionsabwicklung im ABA alle Alarmglocken schrillen müssen. Die Tatsache, dass dies nicht geschah, weist eindeutig auf eine Zusammenarbeit zwischen den Firmen des Kartells und den zuständigen Bediensteten des Autobahnamtes hin ...“

Fallstrukturen der Netzwerke sollen im folgenden (5.) beispielhaft etwas ausführlicher analysiert werden. Im Überblick handelte es sich bei den Netzwerken um folgende Sachverhalte:

- ⇒ ganz überwiegend Vergabe von Großaufträgen – monopolartige Auftraggeber
 - Flughafen,
 - Klärwerke Großstädte,
 - Autobahnbau,
 - große Wohn- und Gewerbegebiete mit Deponien/Lärmschutzwällen,
 - Kasernen,
 - Werften,
 - Ausrüstung Polizei/Bundeswehr;
- ⇒ Treuhandverfahren;
- ⇒ Führerscheilverfahren;
- ⇒ Ausländerbehörden, Organisierte Kriminalität;
- ⇒ Herzklappen- und Medizinprodukte-Verfahren.

4 Problem Organisierte Kriminalität

Eine weitere Unterteilung nach der Qualität dieser dritten Struktur ist möglich in Netzwerke, Organisierte Wirtschaftskriminalität²⁷² und Korruption im Bereich der Organisierten Kriminalität²⁷³, die zum Beispiel Rotlicht-Kriminalität, Drogenhandel und Unterwanderung legaler rechtsstaatlicher Strukturen betrifft. Die schädlichste denkbare Struktur wäre die Verbindung zwischen Organisierter Kriminalität, die ihre illegalen Ziele auch mittels Gewalt durchsetzt und legalen Strukturen, insbesondere Verwaltung, Strafverfolgung und Justiz. Für eine systematische Einflussnahme organisierter Kriminalität auf Verwaltungen, Strafverfolgungsbehörden und Justiz fanden sich keine Straftaten. Netzwerke und organisierte Wirtschaftskriminalität finden sich dabei

272 PANHUBER/HARDER, in WABNITZ/JANKOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 341 ff.

273 Die Alternative der OK-Definition Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft stellt eines der speziellen Merkmale der OK-Definition selbst dar, dazu z. B. BUNDESKRIMINALAMT (Hrsg.): Lagebild OK 1998, S. 42 f.; BUNDESKRIMINALAMT (Hrsg.): Lagebild Korruption 1997/98, S. 22 (OK-Bezüge); MISCHKOWITZ u. a. 2000, S. 279 ff.; VAHLENKAMP, in MAYERHOFER/ JEHL (Hrsg.) 1996, S. 133, 142 ff.; Tagungsbericht des JUSTIZMINISTERIUMS Baden-Württemberg 1995.

insbesondere in legalen Wirtschaftsstrukturen, die sich *auch* der Korruption zur Gewinnmaximierung bedienen. Für die von vornherein illegal aktive Organisierte Kriminalität (Drogenhandel, Bordellmilieu, Waffenschmuggel, organisierte Kfz-Verschiebung) waren allenfalls Andeutungen der Existenz in den ausgewerteten Strafverfahren vorhanden. Korruption in Form von Einzelfällen gelungener oder misslungener Bestechungen von Amtsträgern kam im Randbereich anderer Verfahren mit Schwerpunkten des Drogenhandels, der Geldwäsche, oder der Kfz-Verschiebung vor. Ein Verfahren mit Korruption bei der Ausländerbehörde ließ auf systematische Versuche der Einflussnahme schließen, es kann nicht abschließend beurteilt werden, ob sich hier bereits flächendeckende Strukturen herausgebildet haben und ob organisierte Kriminalität den Hintergrund bildete. Nicht feststellen ließen sich organisierte Einflussnahmen als Strategie des Organisierten Verbrechens, zum Beispiel von Ringen organisierter Fahrzeugverschiebungen. Denkbar wären Einflussnahmen auf Polizei, Staatsanwaltschaft oder Gericht. Wenn Bestechungen in diesem Rahmen bekannt wurden, so handelte es sich um Bestechungen, die den Charakter der ersten und zweiten Fallgruppe aufwiesen und hinter den sonstigen Verbrechen und Vergehen zurücktraten. Die Bedrohung des Rechtsstaates durch Korruption als ein Mittel der Organisierten Kriminalität, also organisierte und strategische Einflussnahmen auf Politik, Justiz und Entscheidungsträger, ist ein dunkles Kapitel in der Strafrechtswirklichkeit. In den ausgewerteten Strafakten fand sich nicht ein Ermittlungsverfahren wegen Richterbestechung oder wegen Einflussnahmen auf Entscheidungen von Staatsanwälten.²⁷⁴ Es fanden sich auch keine Fälle, wie zum Beispiel von PIETH²⁷⁵ für den Bereich der internationalen Korruption in der Schweiz beschrieben, Verfahren, in denen riesige Bestechungssummen zum Beispiel im Zusammenhang mit Projekten in Drittländern oder mit Geldwäsche aus dem Drogenmilieu auf Bankkonten platziert werden und den Empfängern auf diese Weise zugänglich gemacht werden. Ansätze ließen sich in Treuhandverfahren ausmachen, allerdings war die Aufklärung um so schwieriger, je höher die Hierarchieränge reichten. Die Verfahren wurden zum Teil nach § 170 II StPO erledigt. Ermittlungsverfahren gegen Polizeibeamte (auch solche in leitenden Funktionen) betrafen Fälle der persönlichen Bereicherung von Amtsträgern, die Entscheidungsbefugnisse bei den Vergabeabteilungen hatten. Es ergaben sich nur selten einige zarte Andeutungen im Hinblick auf gezielte Einflussnahmen der Rotlicht-OK auf die Polizei, auf politische Einflussnahmen auf Strafverfahren, die gegen politische Entscheidungsträger eingeleitet wurden (oder nur „Vor-Ermittlungen“) und auf gezielte Beeinflussungen von

274 Obwohl – selten – in der Literatur auch von bestochenen Staatsanwälten und Richtern berichtet wird, z. B. FLORMANN 1995, S. 142; FÄTKINHÄUER, in FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.) 1995, S. 72 und auch vereinzelt Presseberichte auftauchen: Ein Schöffe in Berlin ließ sich 5.000 DM für die Beeinflussung eines Verfahrens zahlen, Süddeutsche Zeitung vom 6. 2. 1997; die Trierer Rotlicht-Affäre, z. B. Die Welt vom 22. 9. 1998; auch Beamte der Landeskriminalämter werden verdächtigt, bestechlich zu sein, z. B. Thüringen Wochenpost/Die Woche 9. 5. 1997 und Die Woche 27. 6. 1997; zwei Wirtschaftsfahnder des LKA Hamburg sollen für 95.000 DM belastendes Beweismaterial vernichtet haben, Die Welt vom 8. 10. 1999.

275 PIETH, in Festschrift für Jörg REHBERG 1996.

Richtern, um eine günstige Entscheidung zu erreichen. In einer deutschen Großstadt gibt es eine besondere Ermittlungseinheit für Polizeikorruption, die davon ausgeht, dass nahezu die Hälfte der Polizeibeamten Nebentätigkeiten für zwielichtige Personen des Bordellgewerbes ausführt und diese im Gegenzug illegal mit Informationen über bevorstehende Razzien oder sonstigen polizeilichen Informationen versorgt. Es ist jedoch sehr schwer, hier Erkenntnisse zu gewinnen, weil sich kaum Beamte finden, die gegen Kollegen aussagen. Die Ermittlungsgruppe ist aus der normalen Polizeiorganisation räumlich ausgelagert und hat mit erheblichen Schwierigkeiten, auch Imageproblemen in der Polizei zu kämpfen. Erkenntnisse über Richterbestechungen blieben vage Andeutungen, es fand sich kein Strafverfahren. Hinter vorgehaltener Hand wurden von Staatsanwälten und leitenden Oberstaatsanwälten Einzelfälle beschrieben, in denen sie einen starken Verdacht in dieser Richtung äußerten, auch von langfristiger Beobachtung des Entscheidungsverhaltens einiger Staatsanwälte und Richter berichteten, dies aber vertraulich behandelt wissen wollten und auch kein Ermittlungsverfahren einleiteten. Selten waren Verfahren, in denen Ermittlungen gegen prominente Politiker oder mächtige Personen der Privatwirtschaft zwar eingeleitet wurden, aber auch sehr schnell, meistens durch Anwendung des § 170 II StPO, wieder eingestellt wurden. Hier fielen Ungereimtheiten der schnellen Einstellungsentscheidung auf, die nicht zum zunächst ermittelten Sachverhalt passten. In sehr wenigen Fällen fanden sich konkrete Hinweise auf politische Weisungen, wenn die Berichtshefte in den Akten verblieben waren oder wenn der zuständige Dezernent die Entscheidung erläuterte. Danach war zumindest in einigen Fällen ein massiver Druck der Politik (über Justizministerium und Generalstaatsanwalt) auf Verfahren festzustellen, um eine Einstellung von Verfahren zu erreichen, wenn prominente oder mächtige Personen beschuldigt wurden. In einem Fall wurde ein Staatsanwalt massiv unter Druck gesetzt, ein Verfahren einzustellen; es kam zur Versetzung des über 50-jährigen Staatsanwaltes, der jahrelang in der Wirtschaftsabteilung tätig war, in ein völlig anderes Dezernat zu der 100 km entfernt liegenden Staatsanwaltschaft. In einem Fall weigerten sich sowohl der Dezernent wie auch der Oberstaatsanwalt, ein Verfahren gegen städtische Bedienstete nach § 170 II StPO einzustellen. Die Akten gingen mehrfach zum Bericht an den Generalstaatsanwalt, der schließlich die exakte Formulierung der Einstellungsentscheidungen durchsetzte. Ein Oberstaatsanwalt berichtete von Anrufen aus dem Justizministerium, die der Erkundigung über den Ermittlungsstand gegen einen stadtbekanntem Unternehmer dienten. Er begegnete den Einflussversuchen, indem er das Telefon auf Außenlautsprecher schaltete und seine Kollegen rief, woraufhin die Verbindung abbrach.

In großen Bauverfahren gab es mehr oder weniger eindeutige Versuche der Beeinflussung der Strafverfahren durch die kommunale Politik und über Parteifreunde. Große Konzerne versuchen zudem mit einer Vielzahl von Strategien, Ermittlungen zu erschweren (politische Kontakte, Politiker, die sich positiv über Leistungen der Beschuldigten für die Allgemeinheit verbreiten, aus-

gefeilte Verteidigerstrategien, die teilweise schon bestehen, bevor strafrechtliche Ermittlungen begonnen haben, Kautionen und Unterstützungen für inhaftierte Firmenangehörige u. v. m.). Im kommunalen Bereich, insbesondere bei Vergabe- und Bauentscheidungen, vermischen sich Politik und Wirtschaftsinteressen ohnehin sehr stark und Einflussnahmen finden selbstverständlich auch aus sachfremden und persönlichen Interessen statt.

5 Fallbeispiele Struktur 3

Zur Verdeutlichung der Korruptionsverfahren der Struktur 3, sollen beispielhaft folgende Verfahren ausführlich dargestellt werden. Diese Verfahren stellen Formen schwerwiegender und besonders schädlicher Korruption dar und es ist aufgrund der sichtbar gewordenen Strukturen davon auszugehen, dass diese Fälle keine Einzelfälle sind. In den dargestellten Branchen können solche Praktiken vielmehr als üblich, sehr lange andauernd und bundesländerübergreifend angenommen werden. Dargestellt werden:

- ⇒ Ermittlungen der Staatsanwaltschaft München I in den so genannten Elektrokartellen und Klärwerkskartellen;
- ⇒ Baukartell;
- ⇒ Führerscheinverfahren;
- ⇒ Herzklappen- und Medizinprodukteverfahren;
- ⇒ Treuhandverfahren;
- ⇒ Bürgermeister in Ostdeutschland (Struktur 2).

5.1 Elektrokartell (Bayern)

Gegenstand einer Vielzahl von Strafverfahren waren umfangreiche und lange zurückreichende Kartelle in verschiedenen Branchen, die öffentliche Aufträge im Baubereich mittels Bestechung und Betrug erlangten und abrechneten. Strafverfahren wurden aus verschiedenen Kartellstrukturen eingesehen und analysiert (Klärwerkskartell, Elektrokartell, Tiefbaukartell, Flughafen). Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass viele Unternehmen seit den 80er Jahren umfassende Absprachen mit Amtsträgern getroffen haben, um Aufträge zu erhalten, aber auch um Auftragsvergaben zu ihren Gunsten zu manipulieren und um Gewinne betrügerisch zu erhöhen. Die Bestechungssummen wurden in die Angebote beziehungsweise die Abrechnungen eingerechnet. Auf der Unternehmenseite war eine Vielzahl von Unternehmen beteiligt, auch national und international bekannte Firmen aller beteiligten Branchen. Auf der Nehmerseite fielen mehrere bestochene Hierarchieebenen auf. In der Anfangsphase waren Amtsträger mit Leitungsfunktionen (Besoldungsgruppen A 12, A 13) und deren direkte Vorgesetzte oder Untergebene die Bestochenen. Nach einigen Jahren weitete sich die Bestechlichkeit auf mehrere Hierarchieebenen aus. Die Vorgesetzten bezogen die ihnen unterstellten Sachbearbeiter in betrügerische Manipulationen ein und verteilten dafür die von den Unternehmen erhaltenen Bestechungsgelder an ihre Mitarbeiter. Auf der

Geberseite war ebenfalls eine erhebliche Ausweitung strafbarer Handlungen und eine Zunahme mitverdienender Personen festzustellen. So agierten die Kartelle in der Anfangsphase in direktem Kontakt mit dem Amtsträger (Leitungsebenen A 12, A 13). Dieses wurde den Amtsträgern auf die Dauer zu anstrengend und von den Unternehmen wurde zunächst ein Koordinator oder Vermittler für den Kontakt zwischen dem Absprachekartell und den Amtsträgern zwischengeschaltet. Dieser erhielt zusätzlich zu der Bestechungssumme für den Amtsträger (etwa 2 % der Nettoauftragssumme) 1 % der Nettoauftragssumme. Dieser Vermittler war in dem Elektrokartell ein pensionierter, sehr erfolgreicher Vertriebsleiter eines bekannten Großkonzerns (von 1953 bis 1986) sowie eines weiteren Elektrounternehmens. Im Laufe der Jahre hatte er sehr gute Kontakte sowohl zu nahezu allen größeren Elektrounternehmen wie auch zu den Behörden aufgebaut. Er war über Jahre die Verbindungsfigur der Elektrounternehmen zu verschiedenen Amtsträgern. Er vermittelte die rechtswidrigen Informationen und Bestechungsgelder gegen finanzielle Beteiligung. In der Folgezeit genügte dieser eine Vermittler nicht mehr und es wurde eine weitere Person eingeschaltet, die die Unternehmensabsprachen koordinierte. Es ging nämlich nicht nur um die absprachegesteuerte Erlangung von Aufträgen, was bedeutet, dass ein Unternehmen (meist mit Subunternehmern) im Vorfeld durch das Kartell bestimmt wird, ein bereits überhöht kalkuliertes Angebot abgibt und Schutz durch die anderen Unternehmen erhält, die noch höhere Gebote abgeben. Diese schutzgebenden oder nur zum Schein mitbietenden Firmen werden auch mit Abstandszahlungen oder dem Versprechen auf Beteiligung bei anderen Aufträgen dazu bestimmt, sich so zu verhalten. Da dieses Vorgehen viel Geld kostet, ist in der Regel nicht nur das Angebot überhöht kalkuliert, es werden auch Abrechnungen manipuliert (zu hoch abgerechnet) oder Luftrechnungen für überhaupt nicht geleistete Arbeiten abgerechnet. Aus diesen Handlungen ziehen die Unternehmen wiederum Schwarzgeld heraus, indem sie untereinander Scheinrechnungen über angeblich erbrachte Leistungen stellen oder Scheinfirmen gründen, die allein dem Zweck dienen, Schwarzgeld anzuhäufen. In einer weiteren Entwicklungsstufe waren auch betrügerische Handlungen der Unternehmen untereinander festzustellen: So erhielt nicht immer derjenige, dem ein Subunternehmerauftrag versprochen war, diesen Auftrag oder den Auftrag in der versprochenen Höhe. Die Unternehmen betrogen sich gegenseitig bei der Angabe der Höhe der angeblich zu zahlenden Bestechungsgelder und hielten manchmal die Information zurück, an welche Amtsträger welche Summen zu zahlen waren. Somit sparte mancher seinen eigenen fälligen Anteil an den Bestechungsgeldern, weil dem anderen Unternehmen vorgespiegelt wurde, die Bestechungssumme sei höher. Es kam auch zu günstigeren Geboten entgegen den Absprachen, was zur Auftragserteilung an den günstigsten Bieter führte, aber auch zum Streit unter den Unternehmen mit den anschließend mit Nachdruck geforderten „Ausgleichszahlungen“. Die eingeschalteten Ingenieurbüros, die einen Amtsträgerstatus nach § 11 I Nr. 2 c StGB hatten, weil sie für Kommunen und Städte Aufgaben wahrgenommen haben, waren fast alle (mit wenigen Ausnahmen!) besto-

chen. Auf Geber- wie auf Nehmerseite wurden zum Teil Scheinfirmen gegründet, um Schwarzgeld für Bestechungsgelder und Abstandszahlungen zu ermöglichen oder um Durchlaufstationen für Steuerhinterziehungen zu bilden. Die Verfahren wurden wegen Bestechung und Bestechlichkeit, Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme, Untreue, Betrug und unbefugter Verwertung unbefugt erlangter Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse geführt. In der rechtlichen Bewertung des Geschehens gab es zwischen der Staatsanwaltschaft und den Gerichten kaum Unterschiede.

Aus den ausgewerteten Strafverfahren ergab sich eine Vielzahl von Aspekten zu dem so genannten Elektrokartell.

In dem Elektrokartell haben 41 Unternehmen ein Absprachekartell gebildet, um Aufträge im Bereich Elektrotechnik bei Bauaufträgen der öffentlichen Hand zu erlangen. Die untersuchten Verfahren stellen nur eine Zufallsauswahl dar. Die Gesamtdimensionen sowie der Gesamtschaden sind nicht abschätzbar. Zur Einordnung ist wichtig, dass allein bei der Vergabe der Elektrotechnikaufträge beim Bau des Klärwerks ein Auftragsvolumen von 83 Millionen DM betroffen war. Die Strafverfahren belegen, dass bei fast allen Aufträgen Absprachen mit Bestechung und Bestechlichkeit, Untreue, Betrug und Verstößen gegen das Wettbewerbsrecht vorkamen. Auf der Nehmerseite war nicht nur die Stadt als Auftraggeber bei der Errichtung des Klärwerks betroffen, sondern fast alle denkbaren Bauämter von Stadt und Land. Innerhalb der Bauabteilungen waren zuerst die Leitungsebenen, das heißt Verantwortliche für Auftragsvergaben (Besoldungsstufen A 12, A 13) bestochen, dieses weitete sich im Lauf der Jahre aber nach unten durch Einbeziehung weiterer Mitarbeiter aus. Die Bestechungsgelder wurden teilweise von den Vorgesetzten verteilt.

Übersicht 6:

Elektrokartell

	GEBER	41 Unternehmen	
darunter z. B.			
<i>Unternehmer U, Geschäftsführer Fa. B Industrie- und Elektrotechnik GmbH</i> 3 Jahre 7 Monate FS und 100 TS zu je 200 DM GS		zugleich <i>Inhaber der Scheinfirma P</i> (nicht wirtschaftlich tätige Firma zur Sammlung von Schwarzgeld und Bestechungsgeld, Steuerhinterziehungen)	
enge Kontakte zu			
<i>Scheinfirma S – AG</i> Sitz: Zürich/Schweiz		<i>Scheinfirma A Consult</i> Sitz: Zürich/Schweiz Geschäftsführer beider Unternehmen ist mit U gut bekannt; Scheinfirmen dienen der Abrechnung von betrügerischen Luftrechnungen und verdeckten Abrechnungen mit dem Flughafen-Bau.	
Auf der Geberseite wurden Geschäftsführer und Verantwortliche der über 40 beteiligten Firmen rechtskräftig verurteilt. Die Strafen lagen zwischen Geldstrafen in Höhe von 100 bis 200 Tagessätzen und Freiheitsstrafen bis zu 4 Jahren, teilweise zzgl. Geldstrafen.			
VERMITTLER			
zwischen Unternehmen und Amtsträgern Vermittler K (ehemaliger Vertriebsleiter eines großen und bekannten Unternehmens) erhielt 1 % der Nettoauftragssummen 3 Jahre und 1 Monat FS			
zusätzlich: <table style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td style="text-align: center;">KOORDINATOR (der Unternehmenseite)</td> </tr> </table> erhielt 1,5 % der Nettoauftragssummen (mindestens)			KOORDINATOR (der Unternehmenseite)
KOORDINATOR (der Unternehmenseite)			

NEHMER			
STADT	FLUGHAFEN GmbH	LANDESBAUAMT	BAUAMT TECHN.
Errichtung Klärwerk			UNIVERSITÄT
<ul style="list-style-type: none"> • Technischer Angestellter (A 12) 6 Jahre 9 Monate FS • Vorgesetzter von Elektromeister 1 Jahr FS • Kontrollmeister 1 Jahr 6 Monate FS • Kontrollmeister Anklage 	<ul style="list-style-type: none"> • Angestellter 1 Jahr 6 Monate FS • Angestellter Abteilungsleiter Hochbau 2 Jahre FS 	<ul style="list-style-type: none"> • Techn. Angestellter 1 Jahr 3 Monate FS • Techn. Angestellter 1 Jahr 8 Monate FS • Angestellter Anklage 	<ul style="list-style-type: none"> • Techn. Amtsrat 4 Jahre FS BEZIRKSBAUVERWALTUNG <ul style="list-style-type: none"> • Leiter Betriebstechnik Anklage
	UNIVERSITÄTSBAUAMT	DEUTSCHE BUNDESPOST	GROSSKONZERN Bauvorhaben
	<ul style="list-style-type: none"> • Techn. Amtsrat 5 Jahre 3 Monate FS • Techn. Amtsrat 4 Jahre 10 Monate FS 	Bauvorhaben <ul style="list-style-type: none"> • Ingenieur Verpflichtung Anklage 	<ul style="list-style-type: none"> • Hauptabteilungsleiter Anklage

Um die Vorgehensweise zu veranschaulichen, wird beispielhaft ein Strafverfahren gegen *einen Unternehmer* dargestellt. Daraus ergeben sich Bezüge zum Gesamtkomplex und zu anderen Strafverfahren. Die Erkenntnisse, die sich allein aus dem Verfahrensteil dieses einen Angeklagten ergeben, zeigen bereits, welche Dimensionen ein solcher Fall annehmen kann, wenn man sich vor Augen führt, dass hier 41 Unternehmer ein Kartell gebildet haben und Jahrzehnte unkontrolliert agieren konnten.

Übersicht 7:

Tatkomplexe aus einem Strafverfahren gegen Unternehmer U

TATKOMPLEX 1	TATKOMPLEX 2	TATKOMPLEX 3	TATKOMPLEX 4
<p>Techn. Amtsrat der Technischen Universität 1980 bis zur Festnahme 1991 im Bauamt; seit 1982 bestochen; gab Bieterlisten und Budgets an Unternehmen, meistens gegen 3 % der Nettoabrechnungssumme</p> <p>4 Jahre FS</p> <p>13 Einzelfälle</p>	<p>Techn. Amtsrat der Universität, Bauamt seit 1963 Sachbearbeiter. 1974 bis zur Festnahme 1991 im Bauamt; seit 1982 bestochen gab Bieterlisten und Budgets an Unternehmen 3 % der Nettoauftragssumme</p> <p>5 Jahre 3 Monate</p> <p>9 Einzelfälle</p>	<p>Hauptabteilungsleiter eines Großkonzerns. Bis zur Festnahme 1991 zuständig für Ausschreibungen; seit 1985 bestochen; gab konkurrierende Firmen vor Auftragsvergabe bekannt gegen Bargeld und Elektrogeräte; begünstigte Auftragnehmer U im Wert von 400.000 DM erhielt 4 %</p> <p>Anklage</p>	<p>Deutsche Bundespost Angestellter einer AG 1974–1981, danach freier Mitarbeiter dieser AG bis zur Festnahme 1991; 87 wurde das Unternehmen von der Dt. Bundespost beauftragt, der freie Mitarbeiter wurde verpflichtet; er sorgte für Auftragsvergabe an eine Bietergemeinschaft, der U angehörte (Auftragswert 9,5 Mio. DM) und kassierte 50.000 DM</p> <p>Anklage</p>
TATKOMPLEX 5	TATKOMPLEX 6	TATKOMPLEX 7	
<p>Techn. Angestellter im Landesbauamt 1972 bis zur Festnahme 1991 im ÖD</p> <p>Waschmaschine im Wert von 2.150 DM für reibungslose Abwicklung von drei Aufträgen</p> <p>Anklage</p>	<p>Techn. Angestellter im Landesbauamt; von 1971 bis zur Festnahme 1991 im ÖD; 3 Aufträge für U manipuliert 2 % der Nettoauftragssumme</p> <p>1 Jahr 8 Monate</p>	<p>Klärwerk Techn. Angest. seit 1976 im ÖD; 1984 bis zur Festnahme 1991 verantwortlicher Bauleiter, seit 1984 bestochen 2 % der Nettoauftragssumme mindestens 280.000 DM Bestechungsgeld</p> <p>6 Jahre 9 Monate</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elektromeister seit 1984 im Baureferat Klärwerk 1 Jahr FS • Baukontrollmeister seit 1987 im Baureferat Klärwerk 1 Jahr 6 Monate • Baukontrollmeister seit 1987 im Baureferat Klärwerk <p>Anklage</p>

Anmerkung: In den Tatkomplexen 1 und 7 waren Vermittler und ein Koordinator eingeschaltet, die mit 1,5 % und 2 % bzw. 1,5 % der Nettoauftragssumme an den Bestechungen mit verdienten.

Fallbeispiel

Der Angeklagte war ein stadtbekannter Unternehmer, der im Tatzeitraum zwischen 40 und 50 Jahre alt war. Er war Geschäftsführer eines Elektrounternehmens und wurde zunächst 1994 von dem Landgericht wegen fünf Fällen der Bestechung und einem Fall der Vorteilsgewährung jeweils in Tateinheit mit unbefugter Verwertung unbefugt erlangter Geschäfts- und Betriebs-

geheimnisse zu drei Jahren Freiheitsstrafe und einer Geldstrafe von 100 Tagessätzen zu je 200 DM verurteilt. Hinter den fünf Fällen der Bestechung und der Vorteilsgewährung verbergen sich fortgesetzte Handlungen mit 34 Einzelhandlungen. Angeklagt wurde der Unternehmer wegen der mehrfachen Bestechung von Amtsträgern bei 34 Auftragsvergaben. Allein bei den Bestechungen, *an denen er beteiligt war*, wurden in dem angeklagten Zeitraum von fünf Jahren an über zehn Amtsträger etwa eine Million DM an Bestechungsgeldern sowie „Provisionen“ und Abstandszahlungen an Vermittler und Unternehmen gezahlt. Es ist davon auszugehen, dass alle in diesem Fall bestochenen Amtsträger auch von anderen Unternehmern Geld nahmen.

Taten/Tatkomplexe

Tatkomplex 1 – Technische Universität, Bauamt

Nehmer war ein technischer Amtsrat im Bauamt der Technischen Universität, zuständig für die Durchführung von Submissionen und Baumaßnahmen im Bereich der Elektroinstallationen. Er war von 1980 bis zu seiner Festnahme 1991 beim Bauamt tätig. Im Rahmen der Submissionen hatten zunächst die Sachbearbeiter Listen mit den Unternehmen aufzustellen, die zur Angebotsabgabe aufgefordert werden sollten. Der technische Amtsrat prüfte die Liste und gab sie weiter. Vom Amtsleiter ging die Liste erneut zu den Sachbearbeitern, dann zur Versandstelle, von dort wurden die Leistungsverzeichnisse verschickt. Der technische Amtsrat hatte die Liste zu verwahren und geheim zu halten.

Seit 1982 nahm der technische Amtsrat im Gegenzug für die Bekanntgabe der Bieterliste und des zur Verfügung stehenden öffentlichen Budgets Geld von Unternehmern. Sein „üblicher Satz“ lag bei 3 % der Nettoabrechnungssumme. Praktisch funktionierte dies so, dass er etwa sechs Wochen vor Auftragsvergabe und damit etwa zwei Wochen vor Versand der Leistungsverzeichnisse dem jeweiligen Inhaber eines bestimmten Unternehmens die Liste und das Budget bekannt gab. Im Vorfeld war ihm seine „Beteiligung“, meist 3 % der Nettoabrechnungssumme nach Abschlagszahlung, versprochen worden. Der Unternehmer führte nach Erhalt der Informationen dann im Rahmen der in München seit Jahren bestehenden Absprachekreise Absprachen unter den mitbietenden Firmen durch. In der Regel einigten sich die Unternehmer auf die von dem technischen Amtsrat zuvor bestimmte Firma. Die schutzgebenden Firmen gaben dann Nullgebote oder höhere Gebote als die Firma ab, die den Auftrag letztlich bekommen sollte. Überwiegend erstellte das ausgewählte Unternehmen auch die Kalkulation für die lediglich zum Schein mitbietenden Unternehmen, um diesen unnötige Arbeit zu ersparen. Etwa sechs Wochen nach Erhalt des Auftrages wurde das Bestechungsgeld an den technischen Amtsrat bezahlt.

Gegenstand dieses 1. Tatkomplexes waren 13 Aufträge im Einzelwert zwischen 100.000 und 1,8 Millionen DM. Allein von dem angeklagten Unternehmer erhielt der Amtsrat zwischen 1986 und 1990 etwa 84.000 DM Bestechungsgeld, weitere ungefähr 50.000 DM waren bereits konkret oder nach der 3%-Regelung pauschal vereinbart, kamen aber nicht mehr zur Auszahlung, weil das Ermittlungsverfahren bereits begonnen hatte oder weil Abschlagszahlungen noch nicht geleistet waren. Der Amtsrat hat Bestechungsgelder von vielen Unternehmen erhalten. Er selbst wurde zu einer Freiheitsstrafe von vier Jahren verurteilt.

Tatkomplex 2 – Universitätsbauamt

Nehmer war ein technischer Amtsrat beim Universitätsbauamt, der seit 1963 zunächst als Sachbearbeiter, seit 1974 als Amtsrat bis zu seiner Festnahme 1991 tätig war. Er war zuständig für Planung, Durchführung und Abwicklung von Baumaßnahmen im Bereich Elektrotechnik. Er führte Ausschreibungsverfahren durch und erstellte die Firmenvorschlagslisten für die beschränkten Ausschreibungen. Seit 1982 gab er gegen die übliche Bezahlung von etwa 3 % der Nettoauftragssumme Bieterlisten und Budgets an Unternehmen bekannt und sorgte für die Auftragsvergabe an die bestechenden Unternehmen. Der Amtsrat wurde nicht nur von dem hier angeklagten Unternehmer bestochen, sondern auch von zahlreichen anderen Unternehmen. Dies führte bereits recht bald dazu, dass ein weiterer Vermittler eingeschaltet wurde und auch an den öffentlichen Aufträgen mitverdiente. Im Urteil heißt es dazu, der Amtsrat habe Ende 1985 die Einschaltung des anderweitig wegen Bestechung unter anderem Verurteilten K. als Auftragsvermittler verlangt, weil er zunehmend von den Firmeninhabern privat bedrängt werde. Unter Beteiligung der am Absprachekartell beteiligten Unternehmen wurde vereinbart, dass der Amtsrat jeweils 3 % aus den Nettoauftragssummen und der Vermittler weitere 1,5 % erhalten sollten. Ein direkter Kontakt zwischen den Unternehmen und dem Amtsrat sollte künftig vermieden werden und lediglich über den Vermittler hergestellt werden, um den Amtsrat zu entlasten und den Kreis der Mitwisser klein zu halten. Diese Regelung wurde aber nicht durchgehalten.

Eine weitere Änderung ergab sich öfter dadurch, dass die gegen versprochene Bestechungssummen erworbene Liste nicht nur zur Durchführung von Absprachen verwendet wurde, sondern auch an andere Unternehmen verkauft oder weitergegeben wurde, um „ein gutes Geschäftsklima“ herzustellen. Ein Unternehmen schenkte also zum Beispiel einem anderen die Liste, dieses Unternehmen bekam – so in die Lage versetzt, Absprachen durchzuführen – den Auftrag und vergaß nicht, von wem diese Wohltat kam. Bei einer nächsten Gelegenheit wurde das Unternehmen, von dem die frühere Bieterliste stammte, wiederum an einem Auftrag beteiligt, der sonst unerreichbar gewesen wäre. So schoben sich die Unternehmen gegenseitig Aufträge und Beteiligungen zu. Diese Praxis diente zusätzlich auch der Schwarzgeldbeschaffung. So vereinbarte der Unternehmer, der die Liste an interessierte Unternehmen weitergegeben hatte, bei Auftragsvergabe eine Scheinrechnung über eine Schein-

firma zu stellen. In drei Fällen mit öffentlichen Auftragsvergaben im Wert von etwa 4,8 Millionen DM beliefen sich die Scheinrechnungen, die auch bezahlt wurden, auf über 130.000 DM.

Der Amtsrat wurde von vielen Unternehmen bestochen. Gegenstand dieses 2. Tatkomplexes waren neun Aufträge im Einzelwert zwischen 30.000 und 760.000 DM. Allein von dem angeklagten Unternehmer erhielt der Amtsrat zwischen 1985 und 1990 etwa 50.000 DM Bestechungsgeld. Darüber hinaus verkaufte der angeklagte Unternehmer die Bieterliste in drei Fällen gegen etwa 130.000 DM. Er zahlte in diesen Fällen kein Bestechungsgeld an den Amtsrat. Der Amtsrat wurde zu fünf Jahren und drei Monaten Freiheitsstrafe verurteilt.

Tatkomplex 3 – Bauvorhaben Großkonzern

Der Nehmer war ein Hauptabteilungsleiter eines bekannten Großkonzerns. Dieser Konzern führte Ausschreibungen durch und führte Verhandlungen mit den zwei bis vier günstigsten Firmen. Bis zu seiner Festnahme 1991 war er zuständig für die Durchführung von Ausschreibungen im Bereich Elektroinstallation und Beleuchtung. Seit 1985 gab der Abteilungsleiter gegen Bezahlung oder die Zuwendung von Elektrogeräten vor der Submission die Namen konkurrierender Firmen an Auftragsvermittler oder Firmeninhaber weiter. Der angeklagte Unternehmer schaltete hier den Auftragsvermittler ein. Nach Zusage von 4 % der Auftragssumme von 400.000 DM netto an den Hauptabteilungsleiter und 1,5 % für den Vermittler erhielt der Unternehmer den Auftrag. Der Abteilungsleiter sorgte außerdem dafür, dass nicht an den Absprachen beteiligte Unternehmer keine Leistungsverzeichnisse mehr zugeschickt bekamen.

Tatkomplex 4 – Bauvorhaben Deutsche Bundespost

Der Nehmer war von 1974 bis 1981 Angestellter einer AG, ab 1981 bis zu seiner Festnahme 1992 freier Mitarbeiter dieses Unternehmens. 1987 wurde das Unternehmen von der Deutschen Bundespost mit der Planung elektrotechnischer Anlagen bei einem Neubauvorhaben der Post beauftragt. Der freie Mitarbeiter M der AG war zuständig für die Erstellung der Kostenschätzung und der Leistungsverzeichnisse zur Vorbereitung der Vergabe sowie für die Prüfung und Wertung der Angebote als Mitwirkung bei der Vergabe. In diesem Zusammenhang unterzeichnete er eine Verpflichtungserklärung zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Bei einem gemeinsamen Mittagessen vereinbarten M und der angeklagte Unternehmer, der sich für einen Elektroauftrag bei der Post interessierte, M solle bei Auftragserteilung 50.000 DM erhalten, wenn er die Mitbieter vor der Submission mitteilte. Der Unternehmer beabsichtigte von vornherein, den Auftrag in einer Bietergemeinschaft auszuführen. Das zu beteiligende Unternehmen wurde von der Vereinbarung unterrichtet, die vereinbarte Bestechungssumme jedoch wahrheitswidrig mit 100.000 DM angegeben, woraufhin dieses Unternehmen zusagte, 50.000 DM,

also die vermeintliche Hälfte, zahlen zu wollen. Die Bieterliste wurde bekannt gegeben. Absprachen führten auch zu Zusagen, andere Unternehmen als Subunternehmer mit bestimmten Summen zu beteiligen. Die Bietergemeinschaft war schließlich die günstigste Bieterin und erhielt 1990 den Auftrag über brutto fast 9,5 Millionen DM. M erhielt Geld und Computer. Die Computer wurden über verdeckte Rechnungen zwischen dem Computerunternehmen und dem Elektrounternehmen des Angeklagten bezahlt.

Tatkomplex 5 – Landesbauamt

Nehmer war ein technischer Angestellter des Landesbauamtes. Er war von 1972 bis zu seiner Festnahme 1991 zuständig für die Durchführung von Aufträgen. Er erhielt eine Waschmaschine im Wert von 2.150 DM für die reibungslose Abrechnung von drei Aufträgen im Wert zwischen 110.000 und 650.000 DM.

Tatkomplex 6 – Landesbauamt

Nehmer war ein technischer Angestellter des Landesbauamtes. Er war seit 1971 Angestellter im Öffentlichen Dienst und seit 1982 bis zu seiner Festnahme 1991 technischer Angestellter beim Landesbauamt. Er war zuständig für die Planung, Durchführung und Abwicklung von Baumaßnahmen. Bei drei Aufträgen fanden Vereinbarungen zwischen dem Unternehmer und dem Angestellten über 2% der Nettoabrechnungssumme als Schmiergeld für die Aufstellung der Bieterliste nach Wunsch des Unternehmers statt. Der Unternehmer erhielt mindestens drei manipulierte Aufträge in Höhe zwischen 50.000 und 655.000 DM. Der Angestellte erhielt dafür mindestens 11.000 DM und Arbeiten an einem Gartenhaus im Wert von 1.200 DM. Der Angestellte wurde zu einer Freiheitsstrafe von einem Jahr und acht Monaten verurteilt.

Tatkomplex 7 – Stadt/Bauleitung Errichtung Klärwerk

Nehmer war ein Angestellter im gehobenen technischen Dienst, der seit 1976 im Baureferat tätig und von 1984 bis zu seiner Festnahme 1991 als verantwortlicher Bauleiter für ein Klärwerk zuständig war. Der bereits in anderen Kartellen tätige Vermittler K war von 1951 bis zu seiner Pensionierung 1986 als Vertriebsingenieur für einen Großkonzern tätig. 1984 vereinbarten K und der Bauleiter, dass dieser vor Submission die Bieterliste und das Budget an K herausgeben und dafür 2% der Nettoauftragssumme erhalten sollte. K gab die Informationen an die interessierten Unternehmen weiter. Die Unternehmen trafen Absprachen über die Abgabe des günstigsten Angebotes, um den Auftrag zu erhalten und über höhere Scheinangebote zum Schutz. Insgesamt waren 41 Unternehmen an den Absprachen beteiligt. Etwa sechs Wochen nach Auftragserhalt bezahlten die Verantwortlichen der Unternehmen, die den Auftrag erhalten hatten, die vereinbarten 3% der Nettoauftragssumme an den Vermittler. In den Fällen, in denen ein Unternehmer als Koordinator ein-

geschaltet war, kassierte dieser zunächst 5 % Schwarzgeld oder 15 % gegen Rechnung aus der Nettoauftragssumme und gab dann 3 % an den Vermittler weiter, der wiederum 2 % an den Bauleiter weitergab und 1 % selbst behielt. Außerdem erhielt der Vermittler 1,5 % gegen Rechnung von dem Unternehmen, das den Koordinator stellte.

An dem Kartell war auch der angeklagte Unternehmer beteiligt. Zur Errichtung der Elektrotechnik im Klärwerk wurden Aufträge mit einer Nettosumme von etwa 83 Millionen DM vergeben.

Dabei kam es zu folgenden Einzelhandlungen:

Es handelte sich bei den vergebenen Aufträgen um erhebliche Auftragshöhen, so dass das Kartell nicht nur vereinbarte, welches Unternehmen welche Aufträge bekam und welche Unternehmen Schutzangebote abgaben, sondern auch, welche Unternehmen als Subunternehmer zu beteiligen waren. Bei diesen Auftragsvergaben versuchten die Unternehmen sich gegenseitig nicht nur zu begünstigen, sondern auch zu betrügen. Sie versuchten zudem, den Gewinn durch betrügerische Abrechnungen zu erhöhen und Bargeld schwarz abzuzweigen, um dieses Geld für andere Bestechungsfälle bereithalten zu können.

Insgesamt war der angeklagte Unternehmer in diesem Komplex an sechs Vergaben beteiligt. Der Bauleiter erhielt letztlich fast 280.000 DM in bar als Bestechungsgeld (2 %), der Vermittler zusätzlich 140.000 DM. Hinzu kommen nicht exakt zu benennende Schäden durch die zahlreichen überhöhten und betrügerischen Abrechnungen. Der Bauleiter wurde zu einer Freiheitsstrafe von sechs Jahren und neun Monaten verurteilt.

Im einzelnen zeigte sich bei den Auftragsvergaben auch, wie stark das Geflecht der zu beteiligenden Informanten inzwischen angewachsen war.

Im 1. Fall erhielt offiziell ein bekannter Großkonzern einen Auftrag über einen Auftragswert von 1,7 Millionen DM netto. Vereinbart war jedoch bei den Absprachen, das Elektronunternehmen des Angeklagten mit etwa 840.000 DM und ein weiteres Unternehmen als Subunternehmer zu beteiligen. Die drei Unternehmen zahlten 3 % der Auftragssumme als Bestechungsgeld (51.000 DM) an den Bauleiter und den Vermittler, die die Absprache ermöglicht hatten.

Im 2. Fall erhielt das Elektronunternehmen des Angeklagten mit über 2 Millionen DM netto Auftragswert einen Auftrag. Die 3 % Bestechungsgeld waren hier bereits durch Angebotsmanipulation in die Auftragssumme eingearbeitet. Es gab jedoch Streit unter den Unternehmen, weil der als Koordinator für die Absprachen eingeteilte Unternehmer vom Angeklagten 400.000 DM forderte und dann über sein Unternehmen sogar eine Rechnung von fast 880.000 DM inklusive MwSt. in Rechnung stellte. In einer Besprechung einigte man sich schließlich, 340.000 DM inklusive MwSt. zu überweisen. Dieses Vorgehen diente dazu, Beteiligungen und Abstandzahlungen an schutzgebende

Unternehmen zu bezahlen, Schwarzgelder anzusammeln und Bestechungsgelder für andere Aufträge sowie für den Vermittler, Koordinator und Bauleiter abzuzweigen. Letztlich wollte das fordernde Unternehmen selbst profitieren.

Im 3. Fall erhielt das Elektronunternehmen einen Auftrag im Nettowert von fast 2,6 Millionen DM. Ein Subunternehmer musste beteiligt werden, wurde aber benachteiligt, indem er zunächst eine 3 % geringere als abgesprochene Summe in Rechnung stellen sollte und dann noch weitere Abschläge hinnehmen musste. Weiterhin musste ein teures Kabel hinzugekauft werden. Der Angeklagte zahlte hierfür fast 426.000 DM an den Vermittler, der dieses Kabel selbst für 266.000 DM beim Hersteller erwarb.

Im 4. Fall ging es um die Nettoauftragssumme von über 6,5 Millionen DM. Im 5. Fall war erstaunlich, dass ein an den den Auftrag erhaltenden Bietergemeinschaft (ein Auftrag über 2,3 Millionen DM netto) beteiligtes Unternehmen von einem Konzern aufgekauft worden war. Dieser Konzern wunderte sich nicht über die vereinbarten Bestechungszahlungen, zweigte Bargeld über einen „nicht abzugsfähigen Betrag für Repräsentationszwecke“ ab, stieg in das System ein und erhielt im 6. Fall 3 Nachtragsaufträge in Höhe von etwa 5 Millionen DM netto ohne erneute Ausschreibung.

Etwa 1986 schlug der technische Angestellte dem Vermittler K vor, bei einzelnen Baulosen den verbleibenden Spielraum bei jeweils nicht verbrauchten Geldern auszuschöpfen, falsche Rechnungen zu erstellen und die Stadt entsprechend zu schädigen. Der Vermittler führte in diesem Zusammenhang mit Vertretern der Unternehmen, die am Bau des Klärwerks beteiligt waren, Gespräche und es kam zu Einigungen. Der technische Angestellte und Vorgesetzte von den im Klärwerk zuständigen Kontrollmeistern schlug nun diesen vor, mit ihrer Unterschrift überhöhte Aufmaße ohne Kontrolle als richtig anzuerkennen. Als Gegenleistung stellte er Bargeld und Sachzuwendungen in Aussicht. Die drei Untergebenen stimmten dem Vorgehen zu. Es wurde also vereinbart, dass in den Fällen, in denen der Vermittler K eingeschaltet war, der unredliche Gewinn aus den betrügerischen Aufmaßerhöhungen zu je 45 % an den technischen Angestellten und die den Bau ausführenden Unternehmen fließen und der Vermittler 10 % erhalten sollte. In den Fällen, in denen der Vermittler nicht eingeschaltet war, sollte der Gewinn zu je 50 % geteilt werden. Der technische Angestellte wiederum sollte einen Teil seines Anteils an seine Mitarbeiter, die im Klärwerk für die Kontrolle der Aufmaße zuständigen Kontrollmeister, aushändigen. Zur Durchführung der Manipulationen wurden zunächst die Aufmaße ordnungsgemäß von den Mitarbeitern der Bauunternehmen in Zusammenarbeit mit dem technischen Angestellten und den drei Mitarbeitern aufgenommen. Der technische Angestellte kopierte dann das Aufmaßblatt. Das Original heftete er in die Bauakten. In der Kopie korrigierte er die festgestellten Werte soweit wie noch irgendwie vertretbar nach oben. Diese Kopie ließ er dem Verantwortlichen der Unternehmen zukommen, welcher dann ein neues „Original“ mit den überhöhten Aufmaßen

fertigte. Nach Rückgabe des neuen „Originals“ an den technischen Angestellten vernichtete dieser das ursprünglich erstellte Aufmaßblatt und heftete das neu erstellte in die Bauakten. Die geänderten und erhöhten Aufmaße wurden auf Anweisung des technischen Angestellten von seinen Untergebenen abgezeichnet. Die Mitarbeiter erhielten über ihren Vorgesetzten Bargeld und Elektrogeräte, davon allein der Elektromeister zwischen 1987 und 1991 Bargeld in Höhe von 8.000 DM und Elektrogeräte wie eine Küche im Wert von 37.000 DM, die er teilweise weiterverkaufte. Ein Kontrollmeister erhielt in drei Jahren mindestens 80.000 DM Bargeld sowie Elektrogeräte im Wert von 5.000 DM. Nachdem einer der Mitarbeiter über ein Jahr die reibungslose Abwicklung dieses Vorgehens mitgestaltet hatte, „startete er einen Alleingang“ mit einem weiteren Unternehmer. Er vereinbarte mit diesem bei einem Baulos eine überhöhte Abrechnung durch Aufmaßerhöhungen im Wert von mindestens 10.000 DM und erhielt dafür 1.000 DM.

Ein Jahr später wurde der Unternehmer in einer weiteren Verhandlung vor dem Schöffengericht unter Auflösung der Gesamtstrafe des Landgerichts wegen Betruges in vierundzwanzig Fällen zur Gesamtfreiheitsstrafe von drei Jahren und sieben Monaten sowie einer Geldstrafe von 100 Tagessätzen zu je 200 DM verurteilt. Der Unternehmer hatte nicht nur seit Jahren Amtsträger bestochen, sondern auch Scheinfirmen gegründet, Schwarzgeld angehäuft und bei der Abrechnung insbesondere im Zusammenhang mit Aufträgen am Flughafen bei Abrechnungen betrogen. Der Unternehmer war Inhaber einer Firma P, die niemals fest angestellte Beschäftigte hatte. In dieser Firma waren nur der Unternehmer, sein Sohn, seine Tochter und zwei weitere Personen stundenweise beschäftigt. Gemeinsam mit dem Angestellten K der Flughafen GmbH, der für die Erteilung von Aufträgen an Elektrounternehmen zuständig war, fasste der Unternehmer einen Plan, um Betrügereien unter Einschaltung von Scheinfirmen zu ermöglichen. Die Fa. S AG mit Sitz in Zürich/Schweiz wurde von einem guten Bekannten (S) des Unternehmers und des Flughafen-Angestellten betrieben. S betrieb eine weitere Scheinfirma (A Consult) in der Schweiz, die in keinem Register vermerkt war und auch öffentlich nicht in Erscheinung trat. Der Tatplan der Beteiligten wirkte sich zum Nachteil der Flughafen GmbH aus. Der Flughafen-Angestellte K beauftragte für die Flughafen GmbH die von dem Unternehmer betriebene Firma P zwischen 1985 und 1992 in 45 Fällen. Zunächst wurden die Aufträge für die Fa. P nach dem normalen Marktwert einschließlich Gewinn ermittelt. Auf diese Forderungen schlugen die Angeklagten jedoch im Einvernehmen zunächst 30 %, später 900 % auf. Darüber hinaus wurden von dem Unternehmer für die Fa. P auch Rechnungen an die Flughafen GmbH gestellt, denen überhaupt keine Leistung zugrunde lag. Diese Luftrechnungen wurden auch bezahlt. Die Angeklagten teilten sich die überhöhten oder zu Unrecht in Rechnung gestellten Beträge. Insgesamt wurde der Flughafen GmbH durch diese Manipulationen ein Schaden in Höhe von etwa 235.000 DM (in unverjährtem Zeitraum, in Wahrheit ein weit höherer Schaden) zugefügt. Einen weiteren Schaden im Wert von über 220.000 DM verursachten die Angeklagten durch

Beeinflussung der Abrechnungen und Nachtragsaufträge. Damit der Angestellte K seinen Anteil aus den betrügerisch erlangten Zahlungen erhalten konnte, stellte S auf dessen Bitte durch die beiden Scheinfirmen S AG und A Consult Scheinrechnungen an die Fa. P, die dann von dem Unternehmer per Scheck ausgezahlt wurden. Ein Teil dieser Summen ging als Provision an S. Der Angestellte K errichtete eigens für diese Zahlungen Konten in der Schweiz und in Liechtenstein.

Übersicht 8:

Scheinfirmen des Unternehmers

Unternehmer Geschäftsführer Elektronunternehmen München	Firma P München (Scheinfirma des U)	Firma S AG Zürich Geschäftsführer S guter Bekannter von U und K	Firma A Consult Scheinfirma des S / Zürich nicht im Handelsregister nicht im Telefonbuch
K = Angestellter der Flughafen GmbH			

5.2 Klärwerkskartell (Bayern)

Untersucht wurde weiter eine Zufallsauswahl einer Vielzahl von Strafverfahren im Zusammenhang mit dem so genannten Klärwerkskartell.

Nach den Feststellungen der Staatsanwaltschaft haben sich viele Unternehmen aus dem Bereich der Klärwerksausstattung bereits seit den 60er Jahren den Markt aufgeteilt und mit geneigten Ingenieurbüros Absprachen durchgeführt, Schutzangebote für Mitkonkurrenten abgegeben und den Wettbewerb damit weitgehend außer Kraft gesetzt. Die enge Verbindung zwischen den planenden Ingenieurbüros und den Unternehmen hatte folgenden Hintergrund: Viele Ingenieurbüros waren fachlich nicht in der Lage, den Maschinenteil und schon gar nicht den Elektroteil eines Klärwerks exakt zu planen. Die Ingenieurbüros waren daher auf die Mitarbeiter und die Hilfe der Industriefirmen angewiesen. So kam es, dass die Unternehmen den Ingenieurbüros weitgehende Planungsunterstützung gewährten. Dies führte dazu, dass die Herstellerfirmen für die Ingenieurbüros kostenlos die gesamte Detailplanung, das Leistungsverzeichnis und die Kostenschätzung erstellten. Gegenüber dem kommunalen Auftraggeber wurde diese Planungsleistung aber als eigene Leistung des unabhängigen Ingenieurbüros ausgegeben und in Rechnung gestellt. Die Herstellerfirma durfte als Gegenleistung für diese erhebliche Planungsleistung teilweise auch noch den Bieteranschlag erstellen. Eingesetzt wurden dann Unternehmen, mit denen Absprachen getroffen wurden oder solche mit höherer Kostenstruktur. Eine Abänderung des Bieteranschlags durch den Auftraggeber kam praktisch nicht vor. Das Unternehmen hatte damit den Vorteil, die eigene Technik in das Leistungsverzeichnis aufnehmen zu können und die (selbst vorgenommene) Kostenschätzung und die Mitbieter zu kennen. Einer Absprache stand daher nichts mehr im Wege. Damit war auch gesichert, den Auftrag zu den überhöht kalkulierten Kosten zu

erhalten. Zum Teil wurde aber auch zur Erzielung weiterer Wettbewerbsvorteile versucht, in das Leistungsverzeichnis künstliche Massenmehrungen und/oder Minderungen aufzunehmen, welche noch vor der Submission nur an die begünstigte Firma bekannt gegeben wurden. Diese wurde dadurch in die Lage versetzt, bei den bewusst zu hoch angesetzten Positionen des Leistungsverzeichnisses durch entsprechende Niedrigkalkulation günstiger als die unwissenden Mitbieter anzubieten, während nach Erhalt des Auftrags bei den mengenmäßig bewusst zu niedrig, preislich jedoch überhöht angesetzten Positionen über so genannte Nachträge Gewinne erzielt wurden. Manchen Ingenieurbüros war diese wertvolle, umfassende und kostenlose Planungshilfe noch zu wenig und sie verlangten darüber hinaus zwischen 2 % und 5 % der Nettoauftragssumme als Bestechungsgeld. Dabei gaben die Ingenieurbüros die begehrten Bieterlisten und Kostenschätzungen heraus oder nahmen die Planung im Einvernehmen vor. Die Bezahlung der Bestechungsgelder an die Ingenieurbüros erfolgte durch Barzahlungen, Lieferung von Wertgegenständen oder über Scheinrechnungen, auch in Kombination. Häufig erfolgten Bestechungszahlungen über Luftrechnungen. Das Ingenieurbüro stellte in Absprache mit dem Unternehmen eine Rechnung über fiktive Planungsleistungen (bevorzugt im Ausland) an das Unternehmen oder eine Tochterfirma. Der Rechnungstext wurde in der Regel von dem Unternehmen vorgegeben. Falls eine erfolgreiche Absprache nicht durchgeführt werden konnte, weil entweder die Außenseiter nicht aus dem Bieterkreis herausgehalten werden konnten oder sich die Mitbieter weigerten, Schutz zu gewähren, so eröffnete die Selbsterstellung der Planung die Möglichkeit, Alternativvorschläge aufzunehmen. Das „planende“ Unternehmen konnte dann aufgrund genauer Detailinformation durch das Ingenieurbüro eine Technik ausschreiben, die bei weitem überzogen war. Bei der Submission boten dann sowohl die bestechenden wie auch die mitbietenden Unternehmen die ausgeschriebene Technik an, wobei das bestechende Unternehmen einen günstigen Alternativvorschlag mit anbot. Das bestochene Ingenieurbüro befürwortete das günstige Alternativangebot. So konnte die bestechende Firma den Auftrag trotzdem erlangen. Das Alternativangebot selbst konnte wieder überteuert sein, weil über diese Leistung kein Wettbewerb stattgefunden hatte. Außerdem ist es gängige Praxis bei der Ausschreibung kommunaler Klärwerke, das vom Ingenieurbüro eingereichte Leistungsverzeichnis an mehrere Unternehmen zu versenden (bei beschränkter Ausschreibung), ein bei der Submission eingereichter billigerer und technisch vertretbarer Alternativvorschlag führt dann ohne nochmalige Ausschreibung zur Vergabe. Soweit die beschriebenen Möglichkeiten nicht zum Erhalt des Auftrages führen, weil die Absprache nicht zustande kam oder die am Auftrag interessierte Firma bei der Submission wider Erwarten nicht das günstigste Angebot abgegeben hat, wird dieser Firma das geheimzuhaltende Submissionsergebnis von dem Ingenieurbüro bekannt gegeben. Liegt die bestechende Firma nicht zu weit hinter der mindestbietenden Firma, wird im Zusammenwirken mit dem Ingenieurbüro versucht, die bestechende Firma an die erste Stelle zu setzen. Dies geschieht entweder dadurch, dass die technische Beurteilung des Mindestbietenden durch

das Ingenieurbüro negativ ausfällt und er damit aus der Wertung genommen wird oder dass Rechenfehler im Leistungsverzeichnis des Mindestbietenden beziehungsweise im Leistungsverzeichnis der bestechenden Firma „aufgedeckt“ werden. Da der Wettbewerb zwischen den Klärwerksherstellern durch die beschriebenen Handlungsweisen weitgehend ausgeschaltet wurde, war es den bestechenden Firmen auch möglich, die Bestechungsgelder in die Kalkulation mit einzurechnen. Teilweise wurden die Bestechungsgelder im buchhalterischen Geschäftsgang oder in der Kalkulation der Unternehmen Provisionen, Leistungsgutschriften, nützliche Aufwendungen oder Sonder-einzelkosten des Vertriebs genannt.

Beispielhaft folgen Feststellungen aus einem umfangreichen Strafverfahren, bei dem die obere Hierarchieebene einer AG bis zum Vorstand auf der Geberseite beteiligt war.

Angeklagt und verurteilt wurden neun Personen, sieben Unternehmensangehörige und zwei Nehmer.

Feststellungen zum Gesamtkomplex

Aus dem Urteilsinhalt: Es ging um Bestechungen eines traditionsreichen Unternehmens mit einer über 100-jährigen Geschichte in der Entwässerungstechnik, die mittlerweile eine über 70%ige Tochter eines großen Baukonzerns ist. Einer der Angeklagten war auch nach seiner Verurteilung noch bis zu seinem altersbedingten Ausscheiden Vorstandsmitglied der AG. Die AG hatte im Geschäftsjahr 1992 noch einen Gesamtumsatz von über 430 Millionen DM, den sie mit durchschnittlich 1.800 Mitarbeitern erwirtschaftete. 1992 wurde noch ein Gewinn von 21 Millionen DM vor Steuern erzielt. 1993 nahm die Staatsanwaltschaft Ermittlungen auf. Seit diesem Zeitpunkt hat sich die wirtschaftliche Lage des Unternehmens deutlich verschlechtert. Die Umsatzerlöse reduzierten sich 1993 auf 380 Millionen DM, 1994 auf 332 Millionen DM und 1995 auf 312 Millionen DM. Das Betriebsergebnis betrug 1993 7,1 Millionen DM, 1994 und 1995 wurden negative Ergebnisse mit minus 11,7 und minus 16,9 Millionen DM erzielt. Das Personal wurde auf rund 1.100 Mitarbeiter abgebaut. Die AG hat heute mit einer äußerst schlechten Marktlage zu kämpfen, weil nur noch geringe Nachfrage durch die öffentliche Hand besteht und ein erheblicher Kostendruck durch die wirtschaftliche und politische Öffnung insbesondere zu den östlichen Ländern erzeugt wird. Hinzu kommt, dass mögliche Auftraggeber an das durch dieses Verfahren inkriminierte Unternehmen keinen Auftrag vergeben. Der Auftragsbestand lag zu Beginn des Geschäftsjahres 1996 nochmals um etwa 19 % unter dem Wert zu Beginn des Geschäftsjahres 1995.

Von Ende 1986 bis Anfang 1992 erlangte das Unternehmen bei der Errichtung, Modernisierung und Erweiterung von 20 Klärwerken im gesamten Bundesgebiet nach beschränkt öffentlicher Ausschreibung 23 Aufträge mit einer Auftragssumme von insgesamt über 55 Millionen DM, wobei von Angehörigen des Unternehmens in wechselnder Beteiligung im Zusammenwirken ins-

besondere mit bestimmten privaten Ingenieurbüros strafbare Handlungen begangen wurden. Es wurden vornehmlich Mitglieder von Ingenieurbüros bestochen, um mittels der Bieterlisten Submissionsabsprachen treffen zu können. Das vereinbarte Bestechungsgeld wurde bei erfolgreicher Absprache in das jeweilige Angebot betrügerisch eingerechnet. Insgesamt entstand dabei den öffentlichen Auftraggebern ein Schaden von etwa 2 Millionen DM, der schon vor der Hauptverhandlung wiedergutmachtet wurde. Es wurden an Mitglieder verschiedener Ingenieurbüros Bestechungsgelder von mehr als 1,2 Millionen DM bezahlt, weitere 442.000 DM wurden versprochen, kamen aber wegen der laufenden Ermittlungen nicht mehr zur Auszahlung.

In diesem Verfahren wurden neun Personen angeklagt, sieben Personen auf der Unternehmens- oder Geberseite und zwei Personen, die einem Ingenieurbüro angehörten, also der Nehmerseite zuzurechnen waren. Es wurden Freiheitsstrafen zwischen zehn Monaten und zwei Jahren verhängt, die alle zur Bewährung ausgesetzt wurden, in einem Fall nur deshalb, weil eine zusätzliche Geldstrafe von 200 Tagessätzen zu je 150 DM verhängt wurde. Die Stellung der Unternehmer reichte von Vertriebsleitern bis in den Vorstand.

Die Geberseite

Der Vertriebsleiter V des Unternehmens arbeitete seit 1960 bei dem Unternehmen und war seit 1970 im Klärwerksbereich in der Hauptabteilung Energie-, Mess- und Regelungstechnik (EMR) tätig. Diese Abteilung befasst sich mit der Elektroausstattung von Klärwerken. 1979 wurde V Vertriebsleiter dieser Abteilung, ihm unterstanden 8 Mitarbeiter. Anfang 1989 wurde der Mitangeklagte B als Hauptabteilungsleiter sein direkter Vorgesetzter. Als Vertriebsleiter war V in der gesamten Bundesrepublik für die Auftragsbeschaffung, für deren Kalkulation und auch für die Erstellung von Angeboten zuständig. Umorganisationen führten dazu, dass er über den Bereich EMR hinaus auch für andere Unternehmensbereiche in der Auftragsbeschaffung tätig war. Wenn V im Rahmen der Informationsbeschaffung von anstehenden Auftragsvergaben im Klärwerksbereich erfahren hatte, nahm er Kontakt zu den planenden Ingenieurbüros oder auch den Kommunen auf und bemühte sich um die Aufnahme in den möglichst zu beschränkenden Bieterkreis. Daneben versuchte er insbesondere durch Mitbieter und andere Informationen das Budget des Auftraggebers in Erfahrung zu bringen, um Absprachen, die er in der Regel nicht selbst durchführte, zu ermöglichen. Für den Erhalt der Informationen versprach er – wenn nötig – auch Geld. Meistens sollte im Falle der Auftragsvergabe an die AG ein gewisser Prozentsatz der Nettoauftragssumme bezahlt werden. Dieser Betrag fand vorher Eingang in die Kalkulation der AG, was V auch so beabsichtigte.

Übersicht 9:

Klärwerkskartell

X- AG 500.000 DM Geldbuße	
VORSTAND	
Dr. H 1 Jahr 6 Monate + 64.000 DM Geldbuße	G 1 Jahr 6 Monate
HAUPTABTEILUNGSLEITER, Direktor, Prokura, Vorgesetzter von 120 Mitarbeitern B 2 Jahre	Generalbevollmächtigter für X-AG, Technischer Leiter, Prokura Dr. S 1 Jahr 2 Monate
VERTRIEBSLEITER WSK Prokura M 2 Jahre + 200 TS zu je 150 DM	Vertreter Prokura K 10 Monate
VERTRIEBSLEITER EMR, Vorgesetzter von 8 Mitarbeitern V 2 Jahre	

B, der Hauptabteilungsleiter und Vorgesetzter des V, war Vorgesetzter von 120 Mitarbeitern aus 6 Abteilungen. B oblag für seinen Bereich die Entscheidungsgewalt über die Teilnahme an Ausschreibungen. In diesem Zusammenhang führte er Absprachen mit Konkurrenten durch. Diese Praxis hatte er, der zunächst keine Erfahrung im Vertrieb hatte, vorgefunden und weitergeführt. Er bestimmte auch, welche Höhe der Bestechungszahlungen bereits in die Kalkulation mit einfließen sollten.

Dem Vertriebsleiter der Abteilung WSK (Wasser, Schlamm, Kommunal), M, oblag in seinem Bereich die Entscheidungsgewalt über die Teilnahme an Ausschreibungen. Er war informiert worden, dass an einige Ingenieurbüros Provisionen für dienliche Informationen bezahlt wurden. Auch Konkurrenten kamen mit Vorschlägen auf ihn zu, Aufträge abzusprechen. In der Folgezeit führte M selbst Absprachen mit Konkurrenten durch.

Der Generalbevollmächtigte und Abteilungsleiter der Hauptabteilung WST, Dr. S, war mit der Auftragsbeschaffung wenig befasst, da dies weitgehend die Angelegenheit seiner Geschäftsbereichsleiter war. Trotzdem wusste er von den Praktiken seiner Untergebenen. Er wusste, dass einigen Ingenieurbüros Gelder versprochen wurden, Absprachen durchgeführt und die versprochenen Zahlungen an die Ingenieurbüros in die Angebote einkalkuliert wurden.

Er war zum Teil eingebunden in die tatsächliche Bezahlung der Ingenieurbüros.

Der Gruppenführer der Abteilung WSK und Vertreter des M, K, war für die Auftragsbeschaffung, Kontakte zu bestimmten Ingenieurbüros und die Kalkulation der Aufträge im maschinentechnischen Teil zuständig. Er führte Absprachen mit bestimmten Mitbieterern und kalkulierte die Bestechungszahlungen in die Angebote ein beziehungsweise veranlasste die Vornahme dieser Einrechnungen.

Der Vorstand Dr. H erfuhr bereits zwischen 1981 und 1985, dass es bei beschränkt öffentlichen Ausschreibungen zu Absprachen zwischen den beteiligten Firmen und zur Planungshilfe für eingeschaltete Ingenieurbüros gekommen war. Seit 1990, bei der Umstellung der Organisation auf angestellte Außendienstmitarbeiter, wurden bei den monatlichen Geschäftsbereichsleitersitzungen auch Absprachen und Planungshilfen erwähnt. Dr. H ging davon aus, Ingenieurbüros hätten bei der Zusammenarbeit der Planung gelegentlich notwendige Informationen über Mitbieter zur Durchführung von Absprachen herausgegeben. In zwei Fällen war er direkt in die Bargeldbeschaffung für die Bezahlung von Informanten eingeschaltet. Dr. H unterband die allgemein bekannte Absprachepraxis nicht, obwohl er in seiner Funktion dazu verpflichtet gewesen wäre.

Das Vorstandsmitglied G war in einem Unternehmensbereich auch für Finanzen, Buchhaltung, Bilanzen und Steuern zuständig. In dieser Funktion beschaffte er Schwarzgeld in erheblicher Höhe, das er zum Teil über die Buchhaltung und zum Teil über zuständige Vertriebsdirektoren ausbezahlt hat, wobei er von ihrem Verwendungszweck als Bestechungszahlungen wusste.

Die Nehmerseite

Auf der Nehmerseite handelte ein Ingenieurbüro, das auf Abwasserreinigung und Schlammbehandlung spezialisiert war. Nehmer waren der Geschäftsführer S und sein Mitarbeiter Kl. Das Ingenieurbüro war von dem Geschäftsführer gegründet worden, dessen Familie eine über 100-jährige Tradition im Ingenieurwesen und in der Abwassertechnik aufweist. Aufträge erhielt die GmbH auch von der öffentlichen Hand über die Gesamtplanung von Klärwerken. Die GmbH konnte alle notwendigen Arbeiten bis auf den Elektroteil selbst erbringen. Für den Elektroteil nahm sie im Einzelfall Planungshilfe der AG in Anspruch, das heißt, sie ließ sich von dem Unternehmen die Elektroplanung und das dazugehörige Leistungsverzeichnis erstellen. Die AG nahm dann an der beschränkten öffentlichen Ausschreibung teil. Der Geschäftsführer S ließ sich darüber hinaus auch noch 4 % der Nettoauftragssumme dafür versprechen, die AG bei deren Bemühen um einen Auftragerhalt dadurch zu unterstützen, Bieterliste und Budget bekannt zu geben oder durch seinen Mitarbeiter Kl bekannt geben zu lassen. War die AG dann die Billigstbietende, beruhte dies auf einer Absprache und überhöhten

Kalkulation. Der Mitarbeiter Kl hatte mit dem Vertriebsleiter V des Unternehmens ebenfalls eine Vereinbarung getroffen, um Absprachen zu ermöglichen. In Fällen, in denen die GmbH mit beschränkt öffentlichen Ausschreibungen von Klärwerksaufträgen befasst war und die AG am Auftrag interessiert war, sollte Kl dem V die Bieterliste nennen. Bei Auftragserteilung sollte Kl Gegenleistungen im Wert von 1 % der Nettoauftragssumme erhalten (bzw. einen geringeren Pauschalbetrag bei großen Aufträgen). Anfangs erhielt er weitgehend Elektrogeräte, später Bargeld. S erlaubte seinem Mitarbeiter, die Bieterlisten und Budgets an die AG herauszugeben. Beide wussten allerdings nicht, dass sie unabhängig voneinander Bestechungszahlungen und Vorteile kassierten.

Rechtlich wertete das Landgericht die Handlungen als Bestechung beziehungsweise Bestechlichkeit, weil die Ingenieurbüro-GmbH unmittelbar von der öffentlichen Hand (Kommune, Abwasserverband) beauftragt worden war und der Auftragsgegenstand der Kläranlagen ein Objekt der Daseinsvorsorge war. Die Mitarbeiter des Ingenieurbüros waren deshalb als Amtsträger anzusehen und den Unternehmensmitarbeitern war auch bewusst, dass sie Schmiergeldzahlungen für Informationen zahlten, die das Ingenieurbüro geheim zu halten hatte (Budget, Bieterliste bzw. Mitarbeiter).

Beispielhaft sei das Vorgehen der Beteiligten bei zwei der insgesamt 23 manipulierten Aufträge beschrieben. Aus dem Urteilsinhalt:

Fall 1

Ein Abwasserverband plante den Umbau und die Erweiterung der Verbandskläranlage und beauftragte 1990 zwei Ingenieurbüros mit der Planung dieser Umbauarbeiten. Der Auftrag umfasste Planung, Erstellung des Leistungsverzeichnisses, Aufstellung des Bietervorschlages, Kostenschätzung und Durchführung der Ausschreibung. Die GmbH mit dem Angeklagten Kl war für den Bereich Mess-, Steuer- und Regelungstechnik zuständig. Der Vertriebsleiter V verfuhr von der Beauftragung der Ingenieurbüro-GmbH mit der Planung des Elektroteils der Kläranlage. Er wandte sich zunächst an den Geschäftsführer S der GmbH und vereinbarte mit diesem eine Planungshilfe der AG. Er bot S außerdem 4 % der Nettoauftragssumme für den Fall der Auftragsvergabe an die AG. S sollte sich für die AG einsetzen und insbesondere die Bieterliste und das Budget mitteilen. Die Bezahlung sollte später über Luftrechnungen erfolgen. Parallel dazu vereinbarte V mit dem Mitarbeiter des S, Kl, dass auch dieser bei Auftrag Geld für die Bekanntgabe von Bieterliste und Budget erhalten sollte. Über die genaue Summe wurde noch nicht gesprochen. Es bestand allerdings Einigkeit, dass der Betrag wegen der Höhe der zu erwartenden Auftragssumme weniger als 1 % der Nettoauftragssumme betragen sollte. Einigkeit bestand auch darüber, den Betrag zusammen mit dem für einen früheren Auftrag festgelegten Schmiergeld von 4.000 DM zu bezahlen. V hatte die Vereinbarung mit Kl vorher mit seinem direkten Vorgesetzten, dem Hauptabteilungsleiter B, abgesprochen. S und Kl wussten nichts von den versprochenen Zahlungen an den jeweils anderen. In

der Folge teilte Kl dem V die Bieterliste und das Budget mit. S hat Kl zuvor die Genehmigung erteilt. V gab die Daten an B weiter, der mit den vier Mitbieterern erfolgreiche Absprachen durchführte, was dieser wiederum V mitteilte. So konnten auf Veranlassung des B in das abzugebende Angebot die an S versprochenen 4% einkalkuliert werden. Der für Kl avisierte Betrag fand wegen der verhältnismäßig niedrigen Summe keinen gesonderten Eintrag in die Kalkulation. Bei der Submission war die AG wie vorher abgesprochen mit einer Angebotssumme von etwa 6,35 Millionen DM Mindestbietende. In der Angebotssumme waren die etwa 253.000 DM enthalten, die an S bezahlt werden sollten. Davon gingen auch V und S aus. Die Ingenieurgesellschaft schlug dem Abwasserverband vor, den Auftrag an die AG zu erteilen, was auch geschah. Danach vereinbarten V und Kl, dass Kl für seine Unterstützung 25.000 DM erhalten sollte. Zusammen mit den 4.000 DM aus dem früheren Auftrag sollte ein Betrag ausgezahlt werden. In der Folge wurde der Auftrag ausgeführt und mit etwa 7,2 Millionen DM abgerechnet. Die für S vorgesehenen 253.000 DM wurden damit mitbezahlt. Später hat die AG aufgrund eines Vergleichs rund 280.000 DM zur Schadenswiedergutmachung gezahlt.

Serhielt wegen der einsetzenden strafrechtlichen Ermittlungen das Geld nicht mehr.

Fall 2

Ein Landkreis plante die Erweiterung und Modernisierung seines Zentralklärwerks. Mit der Planung und Errichtung des Betriebsgebäudes und für den Aufbau des Prozessleitungssystems wurde ein Ingenieurbüro beauftragt. Zuständiger Planer war Ingenieur S. In die Planungen einschaltet war ein Klärmeister T, der seit 1968 in den Diensten des Landkreises stand und als hochqualifizierter Spezialist galt, der die von den Ingenieurbüros erstellten Leistungsverzeichnisse in technischer Sicht überprüfte. Bei der Aufstellung der Bieterliste und bei der Bewertung der Angebote wurde sein Rat eingeholt. T war für das Planungsbüro und später für das ausführende Unternehmen der Ansprechpartner für den Landkreis im technischen Bereich. V hatte von einem bevorstehenden Auftrag im Bereich Elektrotechnik des Klärwerks erfahren. Er nahm Kontakt mit S auf, von dem er auch über die Rolle des T informiert wurde. Die AG hatte großes Interesse am Erhalt des Auftrages. In dieser Situation kamen B und V überein, zu versuchen, auf T durch Bargeldangebote Einfluss zu nehmen. V suchte über S die Bekanntschaft des T und bot ihm etwa 4% der Nettoauftragssumme dafür an, seinen Einfluss geltend zu machen, damit die AG den Auftrag erhalte. Es sollten nur der AG genehme Bieter auf der Liste aufgenommen werden und die Mitbieter sollten der AG genannt werden. T war einverstanden, nachdem V erklärt hatte, selbst die Hälfte der Summe zu akzeptieren (!). Zwischen V und T war mit Einverständnis des B zusätzlich vereinbart worden, T das versprochene Geld bar zu übergeben. B hatte wiederum von einem Vorstandsmitglied der AG die Genehmigung dafür geholt. Die AG erhielt den ersten Elektroauftrag über etwa 1,2

Millionen DM und der Auftrag wurde abgewickelt. Die an T versprochenen 40.000 DM, von denen V 20.000 DM bekommen sollte, wurden zunächst noch nicht ausbezahlt. Vor dem zweiten Elektroauftrag gab es lange Vorgespräche und wieder wurden T 4 % der Nettoauftragssumme versprochen, wenn er die Auftragserteilung zugunsten der AG beeinflusse. T war einverstanden; über den Rückfluss des Geldes wurde diesmal nicht gesprochen. B und V verfuhr dann über T die Mitbieter. Erfolgreiche Absprachen konnten allerdings nur mit drei der vier Mitkonkurrenten erzielt werden, der vierte Mitbieter hatte selbst ein starkes Interesse am Auftragserhalt. Trotzdem ließen V und B mindestens 200.000 DM Bestechungsgeld für T in das abzugebende Angebot einkalkulieren. Bei der Submission lag die AG mit knapp 6 Millionen DM lediglich an zweiter Stelle, weil der nicht an der Absprache beteiligte Mitbieter ein Angebot abgegeben hatte, das etwa 300.000 DM niedriger lag. Die übrigen Unternehmen hatten absprachegemäß höhere Angebote abgegeben, die jeweils über 7 Millionen DM lagen. Eine Nachrechnung des ersten und zweiten Angebotes ergab eine angebliche Bewertung des Angebotes der AG mit 6,6 Millionen DM und des an erster Stelle liegenden Unternehmens mit 9,5 Millionen DM. Aufgrund der Nachrechnung und der ausdrücklichen Befürwortung der AG durch T schlug das Ingenieurbüro die Vergabe an diese vor. Der Auftrag, in den 200.000 DM Bestechungsgeld für T einkalkuliert waren, wurde an die AG erteilt, ausgeführt und mit etwa 5,4 Millionen DM schlussgerechnet. Die Bestechungsgelder für T waren größtenteils mitbezahlt. Nachdem T noch weitere 20.000 DM aus einem weiteren Auftrag versprochen worden waren, standen 260.000 DM zur Bezahlung an. B, der keine Möglichkeit hatte, eine Bargeldzahlung in eigener Verantwortung abzuwickeln, wandte sich an ein damaliges Vorstandsmitglied. Dieser übergab B als Anzahlung 20.000 DM bar zur Weiterleitung an T. Diese 20.000 DM wurden von dem Vorstandsmitglied zunächst als Reisekostenzuschuss und später als Sondereinzelkosten des Vertriebs verbucht. Weitere 40.000 DM erhielt B zur Weiterleitung an T als Barscheck. Dieser Barscheck wurde von den Vorstandsmitgliedern als Gutschriftanzeige an eine koreanische Firma abgezeichnet. B übergab den Scheck an V, der diesen an T weitergab und wie vereinbart 20.000 DM zurück erhielt. Weitere 40.000 DM wurden wiederum als Barscheck an B übergeben. Die Vorstandsmitglieder verbuchten die Summe als Sondereinzelkosten des Vertriebs. B übergab T den Scheck persönlich. T hatte nun 100.000 DM der vereinbarten 260.000 DM bar erhalten. B und T vereinbarten nun, dass nur weitere 100.000 DM bar gezahlt werden sollten, für die ausstehenden 60.000 DM sollte T Luftrechnungen über 85.000 DM brutto stellen. T schrieb entsprechende Rechnungen über angebliche planerische Leistungen, die er nie erbracht hatte. Jetzt standen noch 100.000 DM zur Barzahlung an, als B den T wegen erneuter Unterstützung bei einem Auftrag im Wert von 2,3 Millionen DM ansprach. T sagte zu und es wurden weitere 80.000 DM Schmiergeld an T versprochen, in das Angebot mit eingerechnet und mit der Abrechnung bezahlt. Da T nun 180.000 DM erhalten sollte, wandte sich B an das Vorstandsmitglied Dr. H, mittlerweile den Nachfolger des früheren Vorstands. Dieser billigte das Vorgehen, hatte aber Schwierigkeiten, das Bar-

geld zu beschaffen. Er bat deshalb die Leiterin des Zentralbereichs Finanzen und Buchhaltung, der nur das Nötigste mitgeteilt wurde, mit dem weiteren Vorstandsmitglied G Kontakt aufzunehmen, um das Bargeld („Sondereinzelkosten des Vertriebs“) zu besorgen, das B für eingegangene Zahlungsverpflichtungen der bereits erhaltenen Aufträgen benötigte. Die Leiterin der Buchhaltung informierte G, der zunächst nichts unternahm. Auf Druck von B setzte sich G mit Dr. H in Verbindung, der ihm darlegte, um welche Aufträge es sich handele und dass man B „nicht im Regen stehen lassen“ könne. G willigte ein, das Schmiergeld zu beschaffen. Er nahm mit dem Geschäftsführer einer in der Schweiz ansässigen Gesellschaft Kontakt auf, von dem er wusste (!), dass dieser die Möglichkeit besaß, über seine Gesellschaft Geld auszuzahlen. Man kam überein, dass die AG Rechnungen für tatsächlich nicht erbrachte Leistungen und Lieferungen stellen sollte. Der Rechnungsbetrag werde abzüglich einer Provision in Höhe von 12,5 % bar an G ausgezahlt.

G stellte nun eine Rechnung über 320.000 DM für die AG und erhielt 280.000 DM in bar zurück. Warum er eine so hohe Summe besorgte, ließ sich nicht aufklären. G veranlasste einige Monate später zwei weitere Auszahlungen über 220.000 DM und 80.000 DM mittels fingierter Rechnungen, aus denen 192.500 DM und 70.000 DM bar zurückflossen. Insgesamt beschaffte G also 542.500 DM Schwarzgeld. 280.000 DM übergab er der Leiterin der Buchhaltung zur Weitergabe nach Bedarf an B. Die Leiterin der Buchhaltung stieg in der Folgezeit aus und übergab G noch verbliebene 160.000 DM, sie wollte mit den Zahlungen nichts mehr zu tun haben (sie wurde rechtskräftig verurteilt). G übernahm die Bargeldzahlungen an B persönlich. Was mit dem weiteren Schwarzgeld geschah, ist nicht geklärt.

5.3 Baukartell (Nordrhein-Westfalen)

Sechs abgetrennte Verfahren stammten aus einem Großverfahren im Baubereich, in dem 160 Personen beschuldigt waren. Die Hauptbeschuldigten waren Angehörige eines Baukonzerns (eine bekannte AG), der Geschäftsführer (P) eines großen Bauunternehmens (150–160 Mitarbeiter) auf der Geberseite und Amtsträger aus mehreren Hierarchieebenen der Bauverwaltung auf der Nehmerseite.

Der Verdacht ergab sich durch Zufall. Ein Polizeibeamter hatte auf einer privaten Fahrt nach starken Regengüssen aus einem Lärmschutzwall gespülte Plastikabfälle bemerkt. Dies führte zunächst zu einem Verfahren gegen einen Unternehmer (P) wegen umweltgefährdender Abfallbeseitigung durch das Verarbeiten von Abfällen in einem Lärmschutzwall. In dem Ermittlungsverfahren stellte sich heraus, dass die Abfallbeseitigung durch Bestechung städtischer Bediensteter erleichtert worden war, das wahre Ausmaß der seit Jahrzehnten bestehenden Korruptionsbeziehungen und Schädigungen der Stadt kam jedoch erst nach und nach und letztlich nicht vollständig ans Licht. In dem Verfahren wegen Abfallbeseitigung richtete sich der Verdacht auf weitere

Bestechungen im Baubereich, weil bei Zeugenaussagen der Eindruck entstand, diese würden beeinflusst oder durch Rechtsanwälte in ihrem Aussageverhalten kontrolliert. Die Ermittlungen richteten sich zunächst gegen dieses eine Bauunternehmen, die Fa. P. Durch Probeschürfungen und Sachverständigengutachten bestätigte sich der Verdacht, in dem Lärmschutzwall wurden Baumischabfälle und Hausmüll gefunden. Zur Erhärtung des Verdachts der umweltgefährdenden Abfallbeseitigung wurden eine Reihe von Zeugen, darunter Mitarbeiter der Fa. P, vernommen. Als ungewöhnlich fiel auf, dass der Unternehmer fast allen Mitarbeitern einen Rechtsbeistand (aus einer Kanzlei) stellte. Es kam dabei auch zu Missverständnissen. So zeigte sich eine Reihe von Mitarbeitern von der Anwesenheit eines Rechtsanwalts während ihrer Zeugenaussage überrascht. Es fielen auch abgesprochene Aussagen auf. Der Unternehmer wies einen Mitarbeiter, der als Zeuge vernommen wurde, kurz vor der Vernehmung darauf hin, die Kripo wisse schon alles und er müsse keine Aussage machen. Weiterhin wurde ihm ein von P vorgefertigtes Schreiben mit der Information ausgehändigt, eine bestimmte Rechtsanwaltskanzlei sei bereits mit der Sache betraut. Der Zeuge teilte dieses Vorgehen der Kripo mit. Ein weiterer Zeuge sollte am Arbeitsplatz vernommen werden und signalisierte unbefangene Aussagebereitschaft. Daraufhin betrat P den Raum nebenan, nickte durch die Glastür und wurde von der Sekretärin informiert, die Kripo sei anwesend. Kurze Zeit später klingelte das Telefon des Zeugen und dieser wurde zu P bestellt. Als er zurückkam, wurde er von P begleitet und P erklärte, der Zeuge werde nur im Beisein eines Anwalts aussagen. Bei der Vernehmung auf der Dienststelle verdeutlichte der Zeuge, die Hinzuziehung eines Anwalts sei nicht seine Entscheidung gewesen, er habe nichts zu verbergen. Der Anwalt notierte den Gesprächsinhalt, schaltete sich aber nicht in die Vernehmung ein. Im Unternehmen kursierte auch ein internes Rundschreiben, das die Mitarbeiter darauf hinwies, sie müssten vor der Polizei keine Aussagen machen. Durch dieses Verhalten geriet P in starken Verdacht, er habe mehr zu verbergen. Wie sich im Zuge der langandauernden und umfangreichen Ermittlungen herausstellte, war diese Vermutung richtig. Der zum Zeitpunkt der Verurteilung 58-Jährige war bereits seit 1961 im väterlichen Bauunternehmen tätig und hatte das Unternehmen 1979 übernommen. Neben seinen zahlreichen rechtswidrigen Handlungen, insbesondere betrügerischen Abrechnungen gegenüber den öffentlichen Auftraggebern und Bereicherungen im Zusammenhang mit Abfallbeseitigungen war er nach Zeugenaussagen und nach den Urteilsfeststellungen in ein bereits bestehendes Bestechungssystem eingetreten.

Im Gesamtkomplex zeigte sich, dass Bestechungen im Zusammenhang mit Betrug gegenüber öffentlichen Auftraggebern nicht nur bei diesem Unternehmen zur üblichen Vorgehensweise gehörte, sondern auch bei einem Großkonzern bis in die höchste Hierarchieebene üblich war, wie schwarze Kassen und ein selbstverständliches System von Geben und Nehmen im Zusammenhang mit der Bauverwaltung der Großstadt sowie Strategien der Verschleierung während der strafrechtlichen Ermittlungen belegten.

Aus der Analyse dieses Großverfahrens kann auf die Üblichkeit korrupter Verhaltensweisen in der Baubranche allgemein geschlossen werden.

Zur Veranschaulichung sollen deshalb einige Beziehungen ausführlicher dargestellt werden. Die Aussagen legen eine Initiative der Unternehmenseite für die Bestechungen nahe. In vielen Einzelbeziehungen ist aber nicht mehr nachvollziehbar, wann sich Beteiligte das erste Mal begegnet sind. Ein so funktionierendes System von Bestechung und Bestechlichkeit kann durch Andeutungen, Mitwissen und Mittäterschaft schnell auf andere Personen sowohl in den Unternehmen wie auch in der Verwaltung ausgedehnt werden. Die Kontrolle ist in Unternehmen wie Verwaltung faktisch ausgeschaltet, weil oberste Kontrollebenen in die korrupten Handlungen involviert sind. In diesem Fall war sogar ein Rechnungsprüfer des Rechnungsprüfungsamtes von beiden Unternehmen bestochen. Als er bei einer großen Baumaßnahme eine Probebohrung vornehmen sollte, war dies den Beteiligten zuvor bekannt und sie präparierten eine besondere Stelle, die den Anforderungen – im Gegensatz zur sonstigen komplett manipulierten Baustelle – entsprach und dann „geprüft“ wurde. Der Rechnungsprüfer erhielt zwischen 1987 und 1989 Baumaßnahmen zu Gunsten seiner Kirchengemeinde. Der Kontakt ergab sich über den bestochenen städtischen Oberbauleiter der Großbaustelle, der den Bauleiter der Unternehmenseite veranlasste, die Baumaßnahmen vorzunehmen und über gefälschte Stundenzettel bei der Stadt abzurechnen. Der Rechnungsprüfer soll „mit großer Dreistigkeit“ selbstverständlich davon ausgegangen sein, die obere Bauleitung des Unternehmens werde seine Forderungen im Zusammenwirken mit dem Oberbauleiter der Stadt erfüllen, da sie ein Interesse daran hätten, ungestört durch den städtischen Rechnungsprüfer agieren zu können. Von einem so bestochenen Rechnungsprüfer, der keine Kontrolle mehr ausübte, profitierte das Unternehmen auch durch entsprechende Hinweise, dass eine Prüfung durch einen anderen Prüfer an einem bestimmten Tag anstehe. Ein Beschuldigter führte aus, sein Vorgesetzter habe einmal erzählt, bei einer Baumaßnahme sei etwas mit den Einbaustärken nicht ordnungsgemäß gewesen und er habe einen Tipp vom Rechnungsprüfungsamt über eine bevorstehende Nachprüfung erhalten. Gemeinsam mit P hatte er die entsprechende Stelle präpariert und die Prüfung ergab keine Beanstandung. Beide hätten sich darüber gefreut: „die Sache haben wir fein hingekriegt“.

Ein beschuldigter Bauleiter, der seit 1959 im städtischen Bauamt beschäftigt war, führte in seinen Vernehmungen aus, er habe P 1963 bei einer Baumaßnahme kennen gelernt und sei 1964 das erste Mal von Bauunternehmen angesprochen worden. Für das Erstellen kompletter Abrechnungsunterlagen und anschließender Abzeichnung als sachlich und rechnerisch richtig sei ihm Schmiergeld geboten worden. Schon damals seien unrichtige Aufmaße mit Mehrleistungen bis zu 20 % in den Unternehmensabrechnungen enthalten gewesen. Er bestätigte, die beiden in diesem Verfahren beteiligten Unternehmen seien nicht die einzigen Unternehmen, die Schmiergelder zahlten, aber sie hätten in besonderem Maß über Jahrzehnte profitiert. Bis zum heutigen

Tage habe sich die nicht korrekte Tätigkeit mit Unterbrechungen und in verschiedenen Größenordnungen fortgesetzt. Der Beschuldigte gab auch zu, unter großem Druck gestanden zu haben, weil ihm bekannt gewesen sei, dass gegen verschiedene Kollegen ein umfangreiches Ermittlungsverfahren eingeleitet worden war und er nicht gewusst habe, wann man zu ihm kommen würde. Er hatte bereits mit P über die Ermittlungsverfahren gesprochen und ihn gefragt, wie er sich verhalten solle, wenn er durch Polizei oder Staatsanwaltschaft zum Verfahren befragt werde. P habe geraten, nichts zuzugeben. Er solle einen Rechtsanwalt nehmen, er, P, werde ihn bezahlen.

Zum Aussageverhalten der Beschuldigten fiel auf, dass viele nur das gestanden, was bereits ermittelt war. Die angeordnete Untersuchungshaft wirkte sich grundsätzlich positiv auf die Aussagebereitschaft aus. Je höher jedoch die Funktion der Beschuldigten in Verwaltung und Unternehmen, um so zurückhaltender waren ihr Aussageverhalten und die enthaltenen Informationen. Sie leugneten viele Sachverhalte und lenkten den Verdacht teilweise auf andere Personen. Sie versuchten auch auf Untergebene und Zeugen Druck auszuüben, keine Aussagen zu machen und organisierten Rechtsbeistände und Einflussnahmen aus der Untersuchungshaft. Die Beschuldigten der unteren Hierarchieebenen sagten umfassender aus und ermöglichten den Ermittlern, trotz des Versuchs, ihren eigenen Anteil geringer darzustellen, sich ein umfassendes Bild von den Geschehnissen zu machen. So kam es zu einer Vielzahl neuer Ermittlungsansätze. Die Arbeit des Rechnungsprüfungsamtes trug in diesen Verfahren entscheidend zum Ermittlungserfolg bei. Das Gutachten konnte die unglaubliche Vielzahl der Manipulationen weitgehend aufdecken. In Verbindung mit den Aussagen der aussagewilligen Beschuldigten ergab sich ein Bild von dem Ausmaß des Komplexes.

Der Beschuldigte, der in den 60er Jahren erstmals von Unternehmen angesprochen worden war, bestätigte auch die Aussagen anderer, Initiativen oder die Aufrechterhaltung der Korruptionsbeziehungen verliefen wechselseitig, wenn überhaupt erst einmal die Bestechlichkeit gezeigt worden war. So sprach dieser städtische Angestellte den Unternehmer an, als er 3.000 DM benötigte, aber auch wusste, dass P an der Angebotssumme vor Submission interessiert war: *„Ich habe den Kostenvoranschlag P mitgeteilt. Der Maßnahme lag eine öffentliche Ausschreibung zugrunde. Ich bin dann bei ihm im Büro gewesen und habe ihm Empfehlungen für Angebote gegeben. Im Gegenzug zu meiner Gefälligkeit bei der Baumaßnahme habe ich zu P gesagt, dass ich eine neue Couchgarnitur benötige und diese 3.000 DM kosten würde. Die erste Frage war, „kannst du mir das Geld leihen, ich zahle es dir mit 100 DM monatlich zurück“. Dabei habe ich nicht ernsthaft angenommen, dass er das Geld von mir zurück haben wollte. Es war klar, dass die Summe mit den Vorteilen von P in Verrechnung gehen würde, die er durch die Baustelle von mir erhalten hatte.“*

In der Folgezeit stiegen die Leistungen des Unternehmers, der von mehreren rechtswidrigen Begünstigungen des Beschuldigten bei der Vergabe von Aufträgen, von Bestätigungen überhöhter und gefälschter Stundenzettel und von fehlender Kontrolle bei der Beseitigung umweltgefährdenden Mülls in verschiedene Lärmschutzwälle profitierte: *„Im gleichen Jahr hat er mir 800 DM für meine Kur geschenkt. Schon 1983 wurde ein Unfallschaden durch P bezahlt. Zu Weihnachten bekam ich regelmäßig einen Geschenkkorb. Für einen Urlaub in Griechenland erhielt ich einen Zuschuss von 1.000 DM. Die Kosten für mein Fahrzeug hat P Jahr für Jahr übernommen, indem er Tanken, Kfz-Versicherung und Reparaturen übernahm. So habe ich auch im letzten Jahr 4 neue Stoßdämpfer bezahlt bekommen.“*

Im Zusammenhang mit der Zahlung von etwa 50.000 DM in einem Zeitraum von vier Jahren und einem Einsatz als Bauleiter bei der BUGA, die dem Beschuldigten statt der bisherigen Besoldungsstufe BAT 5 b BAT 4 a einbrachte und die P aufgrund seiner politischen Kontakte, die er für seine unternehmerische Tätigkeit einsetzte, förderte, schwanden sämtliche Skrupel, die Betrügereien des P zu unterstützen. Angesprochen auf die in den letzten Jahren völlig unkontrolliert zu Gunsten des P überhöhten Abrechnungen, die längst nicht mehr bei 10–20 % erhöhten Abrechnungen lagen, sondern zum Teil aus Luftrechnungen bestanden oder Erhöhungen um 100 % aufwiesen und die von dem Beschuldigten in den Mengenabrechnungen als sachlich richtig abgezeichnet wurden, in Wahrheit aber überhaupt nicht kontrolliert wurden, führte der Beschuldigte aus: *„Das ist im Gesamtzusammenhang zu sehen: P hatte mich Ende 83 angesprochen, ob ich nicht Bauleiter in der BUGA werden wollte, das könne er für mich erreichen. Aber dann müsste ich auch viel für ihn tun. In diesem Rahmen wurde auch vereinbart, dass ich von P eingereichte Rechnungen großzügig, d. h. ungeprüft, bearbeiten sollte. So wurde es mit den diversen Gesprächen mit P während meiner BUGA Zeit immer wieder besprochen. Mir war klar, dass ich mich dankbar zeigen musste. Außerdem erhielt ich ja aufgrund meiner großzügigen Rechnungsbearbeitung von ihm ab und zu Geld oder andere Vorteile, wenn ich etwas brauchte. [. . .] Ich wusste nicht, in welcher Höhe manipuliert worden war. Ich vertraute darauf, dass solche mir vorgelegten Rechnungen nicht mehr als 10 %-20 % überhöht waren. Die Abschlagsrechnungen wie auch die Schlussrechnung zu dieser Baumaßnahme habe ich deshalb ungeprüft und blind abgezeichnet. Wie die angegebene Kubikmeterzahl in der Schlussrechnung zustande kam, hat mich nicht interessiert.“*

Einzelne Personen fielen durch ihre besonderen kriminelle Aktivitäten auf.

Unternehmer P

Ehemalige Mitarbeiter der Fa. P sagten aus, P sei „schwierig“ gewesen, habe seine politischen Kontakte zu seinen Gunsten genutzt und habe seit Jahren auch kriminelle Handlungen begangen. Ein Bauingenieur sagte als Zeuge aus: *„Insbesondere die letzten Jahre mit Herrn P gestalteten sich schwierig. Man kann sagen, dass ich in den letzten Jahren in der Firma aufs Abstellgleis geschoben worden war. Ich habe mich zuletzt überwiegend um Kalkulationen gekümmert. Ich*

nehme an, dass das deshalb so war, weil ich nicht alles mitgemacht habe in der Firma. Alles, was die Firma P gemacht hat, lief auf krumme Toren hinaus, ich bin nur wegen meines Alters noch bei der Firma geblieben. Wäre ich jünger gewesen, hätte ich aus diesen Gründen gewechselt. Unter krummen Touren verstehe ich Preisabsprachen im Bauwesen, wie das im Bauwesen so üblich ist, nach einem Punktesystem. Ferner Hinweise, die auf Bestechung schließen ließen, weiterhin Mischen von Mutterboden mit minderwertigem Material, aber auch Nacht- und Nebelaktionen mit Müllverbringungen in Lärmschutzwälle und andere Baustellen, diese liefen immer Samstags. Auffällig war auch die gute Verbindung zur Polizei über den Ehemann der Prokuristin bei P. Der Ehemann ist doch Polizist. Ich hatte den Eindruck, dass dort auch Verkehrsdelikte unter den Tisch gekehrt wurden . . . P hat uns auch oft aufgefordert, die Aufmäße „zu verbessern“, also zum Betrug aufgefordert.“

Dieser Mitarbeiter hat also von den erheblichen kriminellen Aktivitäten gewusst, wie viele andere auch. Trotz der Hinweise hielt es niemand für erforderlich, weder auf Unternehmens- noch auf Verwaltungsseite, sein Wissen zu offenbaren oder eine Strafanzeige zu erstatten.

Ein städtischer Bauleiter, der in erheblichem Maß und im Eigeninteresse Betrugshandlungen vorgenommen hatte und bestechlich war, wusste nicht immer im Detail, aber über die jahrelange Nähe, dass sein Vorgesetzter und ein Unternehmensmitarbeiter mit vergleichbarem Leitungsstatus im Unternehmen, Preisabsprachen zu Gunsten von Unternehmen getroffen hatten, bei denen Positionen im Leistungsverzeichnis geändert wurden. Er sagte in der Beschuldigtenvernehmung aus, einige Bargeldzahlungen seien auch „Schweigegehd“ wegen der Preisabsprachen gewesen. Nach der Entlassung aus der Untersuchungshaft gab er gegenüber den Ermittlern an, während seiner Haft seien Verteidiger der beschuldigten Unternehmer und Unternehmensmitarbeiter an seine Tochter und an seinen Verteidiger herangetreten und hätten versucht, die Aussageinhalte zu erfahren. Manipulationen im Eigeninteresse hatten immer mit Unternehmensangehörigen gleicher Ebene stattgefunden.

Es gab anscheinend keine Skrupel, sich in das Bestechungssystem zu integrieren. Die Bedenken, die von einem städtischen Bediensteten geäußert wurden, bezogen sich auf die Angst vor Entdeckung durch das Rechnungsprüfungsamt. Die Müllverkipfungen in die Lärmschutzwälle wurden noch am ehesten als verwerflich beschrieben, während die Bestechungen und Betrügereien scheinbar als normal und üblich galten und auch verräterisch neutralisierend umschrieben wurden als „mitverdienen“, „Gewinn verbessern“, „nehmen, was mir zusteht“, „ich wollte mir auch endlich etwas leisten können“ usw. Niemand stieg aus und erstattete Anzeige oder offenbarte sein Wissen. In der Fa. P waren verschiedene Personen als Bauleiter tätig gewesen und wechselten das Unternehmen, weil sie „das nicht mehr mitmachen wollten“, aber eine Anzeige erstattete niemand.

Für die Unternehmen gab es auch nie die Gefahr der Aufdeckung: Die Luftrechnungen und Rechnungsmanipulationen wurden nach ihren Aussagen immer unterschrieben. Es kam höchstens einmal zu einer Verzögerung von einem Tag. Teilweise klagten sie gegenüber den eingeweihten Kollegen oder auch gegenüber der Buchhalterin und der Sekretärin über die Geldgier der städtischen Bediensteten, teilweise boten sie aber auch große Summen und Vorteile, wenn sie ein bestimmtes Interesse hatten. **Es schien kein Risiko zu bestehen, durch Angebote oder Annahme von Geld und Vorteilen oder durch das Ansinnen beziehungsweise stillschweigende Manipulieren von Aufmaßen und Rechnungen, entdeckt, zurückgewiesen oder gar angezeigt zu werden. Das spricht für eine erhebliche Verbreitung dieser Verhaltensweisen und eine Üblichkeit, aufgrund derer die Beteiligten Entdeckung und Sanktionierung nicht zu fürchten hatten.**

Der Bauleiter eines Unternehmens gab an, er habe den Eindruck gehabt, ein neuer städtischer Angestellter, der auf der Großbaustelle eingesetzt worden war, sei schon „voll eingeweiht“ gewesen. Manipulationen seien problemlos möglich gewesen. Der Neue sei nahtlos eingebunden worden, er habe ihn nicht in das bestehende Manipulationssystem einweisen müssen. Teilweise hatte er lediglich den Eindruck gehabt, der städtische Bauleiter habe sich bei seinem Vorgesetzten rückversichert. So war es nach den Aussagen des städtischen Bauleiters auch. Er hatte ebenso wie sein Untergebener bereits gemerkt, dass der Vorgesetzte als Oberbauleiter der Großbaustelle „mitverdiente“. Zu den Motiven, in das Bestechungssystem einzusteigen und Betrügereien zu begehen, äußerten einige Bedienstete, sie hätten auch „mitverdienen“ wollen. Ein städtischer Bauleiter gab an, zunächst hätten er und sein Untergebener sich gegenüber dem vorgesetzten Oberbauleiter benachteiligt gefühlt. Sie hatten bereits gemerkt, dass dieser „mitverdiente“. Er wollte nun auch profitieren und habe etwa ab 1985 Manipulationen gegen Geld vorgenommen. In diesem Jahr habe er einen Herzinfarkt erlitten und anschließend das Gefühl gehabt, im Leben etwas verpasst zu haben. Mit sieben Kindern habe er früher jeden Pfennig umdrehen müssen. So sei für ihn die Gelegenheit entstanden, sich auch einmal etwas leisten zu können. Er habe auch angenommen, der Vorgesetzte glaube, ihn in der Hand zu haben, wenn dieser Beträge an ihn weitergegeben habe. Am Ende des Ermittlungsverfahrens und nach Verbüßung von Untersuchungshaft sagte er: *„Ich weiß selbst, dass ich Mist gebaut habe. Im Nachhinein tut mir alles sehr leid. Ich bin da aus falsch verstandener Kameradschaft reingeschlittert.“*

Bestechung und Betrug gehören für viele Bauunternehmen zur Unternehmensstrategie. Dies zeigt die Verwicklung mehrerer Hierarchieebenen in die rechtswidrigen, oft Jahrzehnte zurückreichenden, üblichen Verhaltensweisen. Es ist nicht davon auszugehen, dass viele widerwillig schweigen. Die Üblichkeit von Absprachen, Bestechung und Betrug gegenüber den öffentlichen Auftraggebern führte auch zu ständigen Erweiterungen des Mittäterkreises und der Einbeziehung von Mitarbeitern in diese Handlungen. Für viele involvierte Großunternehmen kann unterstellt werden, dass sie die

rechtswidrigen Praktiken von oben nach unten auf die Mitarbeiter übertragen. Erfasst ist nicht nur eine Einbeziehung in die eigenen kriminellen Aktivitäten. Die Mitarbeiter merken mit der Zeit, welche Verhaltensweisen zur Verkaufsförderung eingesetzt werden. Eine Kontrolle im Sinne einer ehrlichen Arbeitsweise findet nicht statt. Fordern diese Mitarbeiter nun Bargeld und Vorteile für Amtsträger, stoßen sie nicht auf Widerstand, sondern werden letztlich ermuntert und erfahren auch, dass die Unternehmen schwarze Kassen führen und es mit der Einbeziehung von Amtsträgern in Firmenvorteile nicht so genau nehmen. Damit wird nicht nur eine Bestechungs- und Betrugs-kultur zu Lasten der meist öffentlichen Auftraggeber gefördert. Derart handelnde Mitarbeiter versuchen weiter, eigene Vorteile aus diesen Verhaltensweisen zu ziehen und auch zum eigenen Vorteil zu betrügen und bestechen. In diesem Stadium können die Unternehmen selbst von diesen Mitarbeitern geschädigt werden. Bis Unternehmen erkennen, dass die derart geförderte kriminelle Vertriebskultur auch auf sie selbst zurückschlägt, kann es jedoch sehr lange dauern.

Ein Bauleiter eines Unternehmens, der über zehn Jahre auf einer Großbaustelle tätig war, äußerte in der Beschuldigtenvernehmung, sein Vorgesetzter, der kaufmännische Leiter der Außenstelle des Baukonzerns, habe ihn am Anfang seines Einsatzes auf der Baustelle aufgefordert „Kosten, die durch die Leistungen an städtische Bedienstete“ entstünden, durch Manipulationen gewinnbringend wieder herein zu holen. Er habe ihn informiert, im Bereich dieser Baustelle seien Manipulationen bei Abrechnungen schon vor seiner Zeit vorgekommen, dies sei die einfachste Möglichkeit, die entstandenen Kosten zu ersetzen.

Interessant war in diesem Zusammenhang die Reaktion der Unternehmen auf die strafrechtlichen Ermittlungen. Uneinsichtig und nicht von Verantwortung getragen erscheint die Reaktion eines Leiters der Innenrevision, der zur fehlenden Kontrolle im Unternehmen letztlich angab, die Baustelle sei unbedeutend gewesen und falle in einem Konzern mit einem Jahresumsatz von 200 Millionen DM gar nicht auf. Man könne nicht erwarten, dass hier Einzelheiten geprüft wurden. Die Konzernleitung selbst hatte sich zwiespältig eingelassen, was angesichts des Hintergrundes verständlich war. Man wies Schadensersatzforderungen der Stadt bis zur gerichtlichen Klärung zurück. Würden sich die strafrechtlichen Vorwürfe bewahrheiten, werde man unverzüglich diese Mitarbeiter aus dem Unternehmen entfernen. Bis dahin müsse man jedoch auf der Zahlung der fälligen Rechnungen bestehen. An der Aufklärung wirkte dieses Unternehmen nicht mit, man versuchte stattdessen durch einige Kündigungen zu zeigen, dass man sich der Mitarbeiter entledigte, die das Unternehmen in ein schlechtes Licht rückten: „Wir gehen davon aus, dass durch Handlungen einzelner Mitarbeiter nicht ein ganzes Unternehmen in Verruf gerät“. In Wahrheit hatte dieses Unternehmen Rechtsbeistände, Kauttionen und Verschleierungstaktiken für die Beschuldigten der höheren Leitungsebenen organisiert. Es wurden Kauttionen bereitgestellt, die den Beschuldigten nach Freigabe verblieben und die Beschäftigung in Tochterunternehmen, die nicht

als solche erkennbar waren, wurde sichergestellt. Gegen diese AG sind in vielen Bundesländern strafrechtliche Ermittlungen geführt worden oder noch anhängig.

Im Gegensatz dazu stand das Verhalten eines anderen Unternehmens, in dem Preisabsprachen mit Betrug und Bestechung ebenfalls bis zur Vorstandsebene gefördert worden waren. Man bemühte sich hier um transparente Umorganisation der Unternehmensstrukturen, um die Aufstellung von Verhaltensleitbildern und schloss noch während des Ermittlungsverfahrens Vergleiche und Verträge mit den geschädigten öffentlichen Auftraggebern. Schadensersatzzahlungen wurden großzügig über die festgestellten Schäden hinaus beglichen. Zudem unterwarf sich das Unternehmen für die Zukunft einer Vertragsstrafe von 3% pauschalem Schadensersatz für den Fall unlauterer Methoden.

Rechnungsprüfungsamt – Kontrolle und Vorschläge zur Prävention

Im Rahmen der strafrechtlichen Ermittlungen wurde ein Prüfauftrag an das Rechnungsprüfungsamt (RPA) gegeben, insbesondere die Vergabe und Abrechnung von Aufträgen der beiden betroffenen Unternehmen im Zusammenhang mit der Großbaustelle zu prüfen. Die strafrechtlichen Ermittlungen fanden in enger fachtechnischer Zusammenarbeit mit dem RPA statt. Es lagen frühere Prüfberichte vor, die bereits Bedenken an der ordnungsgemäßen Abwicklung des Bauvorhabens durch die örtliche Bauleitung geäußert, letztlich aber keine Beanstandung ergeben hatten.

Es handelte sich um ein Bauvorhaben eines Wohn- und Gewerbegebietes von etwa 200 ha, dessen Aufstellungsbeschlüsse zwischen 1970 und 1990 in einem „dynamischen Konzept“ erfolgten. Dieses Modell wurde vom RPA kritisiert, da die Planung darauf beruhte, bis zur endgültigen Bebauung Änderungen an der Ausbauplanung vornehmen zu können. Die Kontrolle der Bauabschnitte war dadurch fast unmöglich, jedenfalls mit erheblichem Aufwand verbunden. Zudem kamen Besonderheiten durch zahlreiche Lärmschutzwälle und zu begrünende Erdwälle hinzu. Sie lagen zwar, wie auch mehrere Zeugen aus dem Baubereich meinten, im Interesse der Bürger und der Politik, ermöglichen den Bauunternehmern jedoch auf kostenlose Art und Weise, ihren Müll und Bodenaushub von anderen Baustellen, der kostenpflichtig hätte entsorgt werden müssen, zu verbauen. Dies war natürlich nicht beabsichtigt, es sollte Mutterboden verwendet werden. Da die Unternehmer, insbesondere die Fa. P, sich jedoch bereit erklärten, die Lärmschutzwälle kostenlos zu errichten, fand keine Kontrolle statt, bis eines Tages durch Zufall der Plastikmüll nach einem Regen aus dem Wall geschwemmt wurde.

Das RPA nahm eine sehr umfangreiche, schwierige und personalintensive Prüfung vor, bei der nicht nur fast 450 Rechnungen der beiden Unternehmen geprüft wurden, sondern zunächst eine Ortskontrolle vorgenommen wurde, die eine echte Prüfung überhaupt erst ermöglichte. Der Straßenaufbau, die Oberflächenleistungen, die Pflasterarbeiten und Randeinfassungen wurden

vor Ort gemessen und dann mit den Aufmaßblättern und Abrechnungen verglichen. Es waren sogar Luftbildaufnahmen erforderlich, um Flächenberechnungen vornehmen zu können. Im Ergebnis konnte das RPA eine Kontrolle und Überwachung durch die hierarchische Bauaufsicht und Baukontrolle *nicht* feststellen. Bautagebücher und Abnahmeprotokolle waren unvollständig. In der Anfangszeit (bis 1982) wurden Bauabschnitte noch öffentlich ausgeschrieben. Dann ging das Straßenbauamt, begründet mit dem „dynamischen Konzept“, dazu über, Zeitverträge mit geschätzten Mengen öffentlich auszuschreiben. Die Zeitverträge wurden bis 1986 ohne Neuausschreibung zeitlich verlängert und ab 1986 fand eine beschränkte Ausschreibung für einen Zeitvertrag statt. Acht Firmen wurden zur Angebotsabgabe aufgefordert. Die beiden Firmen, die bereits seit 1982 die Zeitverträge innehatten, wurden Mindestbietende und erhielten erneut Zeitverträge. Es handelte sich um die beiden Unternehmen, die in das Strafverfahren involviert sind. Die weiteren Verlängerungen der Zeitverträge mit diesen beiden Unternehmen geschahen problemlos. Das RPA beurteilte das Wettbewerbsverfahren wie folgt: Bis zum Jahr 1982 sei die öffentliche Ausschreibung nicht zu beanstanden gewesen. *„Da die auszuführenden Mengen der Positionen jedoch vorher nicht zutreffend ermittelt werden konnten und auch die Beschreibung des Bauablaufes ungenügend war, war es hier möglich, den Wettbewerb subjektiv zu beeinflussen, d. h. einzelne Bewerber hatten offenbar über die Definitionen der Ausschreibung hinausgehende Erkenntnisse, die sie bei Preisbildung berücksichtigen konnten.“* Insbesondere erhebliche Abweichungen der Einzelpreise bei einzelnen Positionen gaben zu dieser Vermutung Anlass. Es war nach detaillierter Prüfung auffällig, dass die Angebote der beiden mindestbietenden Unternehmen insbesondere bei den Positionen erheblich zu ihrem Vorteil erhöht wurden, die abgerechnet worden waren, während sie niedrige Preise bei den Positionen ansetzten, die nicht oder nur in geringem Umfang zur Ausführung gelangten. Das Wettbewerbsergebnis wurde schon durch diesen Vorteil zugunsten der ausführenden Firmen verfälscht. Eine Reihe von betrügerischen Abrechnungen zeigten die Kontrollen der Straßenbeschaffenheit. Es waren erhebliche Abweichungen zwischen abgerechneter und tatsächlich hergestellter Straßenkonstruktion gefunden worden. Es wurden auch angeblich verschobene Bodenmengen in erheblich überhöhtem Ausmaß festgestellt. Allein für insoweit ungerechtfertigt erfolgte Abrechnungen lag der Schaden bei 500.000 DM, die zu viel an die Unternehmen ausgezahlt wurden. Für Erdarbeiten, Kies-, Schotter- und Bitumenschichten wurden mindestens 600.000 DM zu Unrecht abgerechnet. Aus zu Unrecht abgerechneten Pflasterarbeiten ergab sich ein Schaden von etwa 325.000 DM, aus zu Unrecht abgerechneten Randeinfassungen 210.000 DM und für einen Geh- und Radweg 350.000 DM. Allein bei dieser Prüfung der Baustellenabrechnungen durch das RPA ergab sich ein Schaden durch die verschiedenen betrügerischen Handlungen von über 2,3 Millionen DM.

Das RPA kritisierte erhebliche Regelungs- und Leistungsdefizite. Zur Prävention und Vermeidung künftiger Schäden wurde vorgeschlagen, künftig die

- ⇒ Verbesserung der Dienstaufsicht,
- ⇒ Verstärkung der Innenrevision,
- ⇒ Intensivierung der Objektkontrolle,
- ⇒ Sicherstellung des Wettbewerbs (u. a. durch Trennung der Funktionen),
- ⇒ Verstärkung der Submissionsstelle,
- ⇒ Einführung einer Jobrotation

umzusetzen.

Darüber hinaus seien konkrete Änderungen bei künftigen Bauvorhaben unerlässlich:

- ⇒ Bei größeren Bauvorhaben müsse die Grundstücks- und Bausituation je nach Baufortschritt verbindlich festgehalten werden, um Kontrolle und Prüfung zu ermöglichen. Voraussetzungen seien unter anderem ordnungsgemäße Führung von Bautagebüchern, aktuelle Leistungserfassung und Dokumentation;
- ⇒ Kontrollprüfungen/Leistungsprüfungen während und nach der Bauausführung mit Dokumentation;
- ⇒ Anerkennung als Rechnungsbeleg nur bei Originalen (Wiegescheine, Lohnabrechnungen);
- ⇒ Aufträge dürfen nicht gestückelt werden;
- ⇒ bei Bodenbewegungen und ähnlichem dürfen nur Gewichtsnachweise oder eindeutig definierte Aufmaße akzeptiert werden;
- ⇒ Einrichtung eines Katasters für Boden- und Altbaustoffe, das jederzeit Nachweis über Bestände, Zu- und Abgänge, Verwendung ausgebauter, weiterverarbeiteter und deponierter Materialien erbringt.

Das RPA stellte fest, allein schon die Art der Baumaßnahme habe jegliche Kontrolle erschwert. Aufgrund der fehlenden faktischen Kontrolle durch Dienstvorgesetzte wurde eine Schädigung der Stadt weiter erleichtert. Die strafrechtlichen Ermittlungen deckten Preisabsprachen, Bestechungen und Bestechlichkeit sowie eine teilweise erhebliche kriminelle Energie einzelner Personen, die zu eigenen Gunsten manipulierten, auf. Gerade die durch Bestechung ausgeschaltete Kontrolle führte zu den erheblichen, sich steigernden Schädigungen.

5.4 Führerscheilverfahren

Die Analyse diverser Führerscheilverfahren führt zu der Annahme, dass es sich bei dieser Form der Korruption nicht um Einzelfälle handeln kann. Vielmehr kann von einer flächendeckenden Form organisierter Netzwerke ausgegangen werden, die in den meisten Bundesländern bisher nicht aufgedeckt worden sind.

Dafür sprechen

- ⇒ die Dauer der Praktiken in den aufgedeckten Fällen (über 20 Jahre);
- ⇒ das erhebliche Interesse von Ausländern und „schwachen deutschen“ Bewerbern, die ohne Bestechung keine Chance auf das Bestehen der Führerscheinprüfung haben;
- ⇒ den relativ wenigen Personen, die an den jeweiligen Orten in einem eingespielten System für die Abnahme von Führerscheinprüfungen zuständig sind und das weitgehende Fehlen von Kontrollen;
- ⇒ am Rande bekannt gewordene Einzelfälle von Bestechungen von anderen Personen, die an diesem Netzwerk nicht beteiligt waren;
- ⇒ Kontrolldefizite selbst bei erkannter Gefährdungsstruktur (Dolmetscher, erhebliches Interesse „schwacher“ Kandidaten am Führerschein).

Eine umfangreiche Fallschilderung steht beispielhaft für die Problematik²⁷⁶:

In einem Komplex ging es um drei große Fahrschulen, die mindestens drei Prüfer bestochen hatten, um etwa 5.000 ausländische, aber auch deutsche, sonst chancenlose Fahrschüler aus dem gesamten Bundesgebiet durch die Prüfungen zu lotsen. Angeklagt waren zehn Personen: drei Prüfer, drei Fahrlehrer, ein Marokkaner, der als Vermittler zwischen den Prüflingen und den Prüfern als „rechte Hand“ eines Fahrlehrers agierte und drei Dolmetscher. Ein Fahrlehrer war flüchtig. Die Urteile hatten relativ hohe Freiheitsstrafen zur Folge: Gegen einen zum Zeitpunkt der Verurteilung 75-jährigen Fahrlehrer wurden vier Jahre und neun Monate Freiheitsstrafe wegen Bestechung in 93 Fällen (Freispruch im übrigen: angeklagt waren 191 Fälle) verhängt, gegen einen Prüfer wurden wegen Bestechlichkeit in 184 Fällen fünf Jahre und sechs Monate Freiheitsstrafe verhängt sowie der Verfall in Höhe von 232.000 DM angeordnet, gegen den Vermittler wurde wegen Bestechung in 92 Fällen eine Freiheitsstrafe von drei Jahren verhängt.

Fahrschulen, die regelmäßig eine größere Anzahl von Fahrschülern zur Prüfung vorstellten, hatten während des Anklagezeitraumes, aber auch schon Jahre vorher für jede Woche feste Prüfungstage im voraus gebucht. Entsprechend den Anmeldungen und festen Buchungen der Fahrschulen wurden von der Verwaltung wöchentliche Dienst- und Einsatzpläne für die Prüfer erstellt. Sie waren vertraulich und sollten insbesondere den Fahrschulinhabern nicht bekannt werden. Diese sollten ebenso wie die Prüflinge erst am Tag der Prüfung den Namen des Prüfers erfahren. Hier funktionierte das System jedoch nicht, weil die bestochenen Prüfer sofort nach Kenntnisnahme von ihren Dienstplänen den Inhabern der Fahrschulen mitteilten, ob und wann sie für Termine dieser Fahrschulen eingeteilt waren. Diese Kenntnis ermöglichte es den Fahrschulinhabern und -mitarbeitern, die Prüfer für ihre Fahrschüler selbst zu bestimmen und zu „sortieren“. In diesem Bundesland waren die größten Fahrschulen in die aufgedeckten Bestechungsvorfälle involviert.

²⁷⁶ Die nachfolgenden Darstellungen entstammen im wesentlichen den Urteilsfeststellungen des Landgerichts.

In einem Fall war der 75-jährige Fahrschulinhaber sogar als „Graue Eminenz“ des Fahrschulwesens der Stadt gerühmt worden (was auf einen hohen gesellschaftlichen Status verweist) und er brüstete sich nicht nur seiner Beziehungen bis in höchste Kreise der Landesministerien, sondern setzte diese Kontakte auch ein, als verwaltungsrechtliche Änderungen ihm die Bestechungen zu erschweren drohten (dazu unten). Die Fälle ließen sich bis 1980 zurück verfolgen. In dieser Zeit hatten die Fahrschulen dieses Bundeslandes verstärkt Zulauf von ausländischen Fahrschülern. Einer der ersten dieser bekannt gewordenen Fälle war die bestandene Fahrprüfung eines Marokkaners, der sich 1981 gerade an die Fahrschule des Angeklagten gewendet hatte, weil er von Landsleuten gehört hatte, bei dieser Fahrschule könne der Führerschein leichter erworben werden (!). Diese Information erwies sich als zutreffend, insbesondere die theoretische Prüfung erwies sich als Farce. Prüfer war wahrscheinlich der rechtskräftig verurteilte frühere Mitangeklagte, der von dem Fahrlehrer ab etwa 1980 bis zu dessen Eintritt in den Ruhestand 1991 bestochen wurde und als Gegenleistung dafür die theoretischen und praktischen Prüfungen derart vereinfachte, dass von einer Prüfung im eigentlichen Sinn keine Rede mehr sein konnte. Diese Zusammenarbeit führte dazu, dass zwischen Januar 1987 und 1991 (für die Zeit davor waren keine Unterlagen mehr vorhanden) in rund 1.000 Prüfungen kein einziger von der Fahrschule diesem Prüfer vorgestellten Fahrschüler mehr durchfiel. Der marokkanische Fahrschüler wurde zur rechten Hand des Fahrlehrers und führte ihm in der Folgezeit nicht nur als Vermittler immer neue ausländische Fahrschüler zu, sondern beteiligte sich auch intensiv an den Abwicklungen der Bestechungszahlungen, an Geschenken für die bestochenen Prüfer und an der Durchführung der theoretischen „Prüfungen“ durch aktive Hilfen. Es handelte sich um im gesamten Bundesgebiet wohnende Personen, die bereit waren, für eine „Prüfung ohne Angst“, also für eine Bestehensgarantie Bargeldbeträge zu zahlen, die über den normalen Ausbildungskosten lagen. Bis etwa 1986 gingen diese Zahlungen direkt an den Fahrlehrer. Als der Anteil der betreuten Fahrschüler des Vermittlers immer weiter anstieg (während des Tatzeitraums mindestens ein Drittel aller Fahrschüler der Fahrschule), übernahm der Vermittler in Absprache mit dem Fahrlehrer zunehmend auch die finanzielle Abwicklung. Spätestens ab Anfang 1990 erhielt der Vermittler von den Fahrschülern, die eine „Prüfung ohne Angst“ ablegen wollten, Bargeldsummen bis zu 4.000 DM. Nach Erteilung der Fahrerlaubnis zahlte der Vermittler an den Fahrlehrer die Ausbildungsrechnung zuzüglich eines Zuschlages von 15 bis 25 % des Rechnungsbetrages, die Prüfungsgebühren, die Bestechungssummen für die Prüfer und ihm selbst verblieben je Fahrschüler auch noch mindestens 200 DM.

Neben dieser Fahrschule hatte eine weitere große Fahrschule ebenfalls zahlreiche ausländische Fahrschüler und der Fahrschulinhaber, der sich später dem Verfahren durch Flucht entzog, bestach ebenfalls Prüfer. Die meisten ausländischen Fahrschüler dieser beiden Fahrschulen wohnten im benachbarten Bundesland, so dass, möglicherweise aufgrund von Beschwerden

von Fahrschulen dieses Bundeslandes, das dortige Ministerium für Wirtschaft und Technik festlegte, Fahrschüler seien grundsätzlich in dem Bundesland des Wohnsitzes zu prüfen. Ausnahmen waren bei Darlegung eines berechtigten Interesses möglich. Die ausländischen Fahrschüler hatten fast nie ein solches berechtigtes Interesse und brachten deshalb das Bestechungssystem unbeabsichtigt ins Wanken. Der Fahrlehrer entwickelte deshalb umfangreiche Aktivitäten bis hin zu Beschwerdeschreiben an den damaligen Ministerpräsidenten des benachbarten Bundeslandes, um die Regelung wieder zu Fall zu bringen. Diese Bemühungen waren letztlich erfolgreich, da die Bestimmung durch immer weitere Ausnahmestimmungen so ausgehöhlt wurde, dass sie letztlich für die Fahrschule bedeutungslos wurde. Damit waren aber noch nicht alle Probleme gelöst, denn der bislang bestochene Prüfer wurde der Vielzahl der Prüfungen nicht mehr Herr. Die Fahrschule konnte bereits die praktische Fahrprüfung nicht mehr so einfach garantieren. Bei theoretischen Prüfungen gab es erst recht Probleme, weil der damalige Dolmetscher zumindest damals noch weitgehend korrekt arbeitete. Ab etwa 1986 fand man einen Dolmetscher, der bald so handelte, wie es der Fahrlehrer und sein Vermittler erwarteten und die Fragen stark vereinfachend übersetzte, später aber auch gegen Zahlungen von 250 DM bis 400 DM je Prüfling die Antworten an die Prüflinge verriet. Es wurde notwendig, einen weiteren Prüfer zu finden, der sich bestechen ließ. Hier spielte der Vermittler eine treibende Rolle: Er drängte den Fahrlehrer, sich umzusehen, man brauche einen weiteren Prüfer, „mit dem man Prüfungen machen“ könne. Wie es dazu kam, den bereits kurz vor seiner Pensionierung stehenden Prüfer zu bestechen, konnte nicht mehr exakt rekonstruiert werden. Die Strafverfolgungsbehörden gingen davon aus, dieser habe zunächst kleine Geschenke und Gefälligkeiten für „wohlwollende“ Prüfungen akzeptiert. Schon damals waren Prüfungssessen von Prüfern und Fahrschulinhabern üblich, die von letzteren bezahlt wurden. Ab 1980 zahlte der Fahrlehrer regelmäßig an den Prüfer und es spielte sich alsbald ein bestimmter Zahlungsmodus ein. Der Prüfer erhielt für jeden ihm von dem Fahrlehrer vorgestellten ausländischen Prüfling 50 DM, ab Mitte der 80er Jahre 100 DM. Als Gegenleistung vereinfachte der Prüfer die theoretischen und praktischen Prüfungen derart, dass von einer Prüfung im eigentlichen Sinn keine Rede mehr sein konnte. Nach und nach stellte der Fahrlehrer Fahrschüler zur Prüfung vor, die aufgrund ihrer Fähigkeiten und Kenntnisse allgemein oder aufgrund ihres Ausbildungsstandes keine oder nur sehr geringe Chancen gehabt hätten, die theoretische und/oder praktische Prüfung bei einem unbestechlichen Prüfer zu bestehen. Der Fahrlehrer ging auch bald dazu über „schwache“ deutsche Fahrschüler vorzustellen. Die Zahlungen erfüllten mehrere Zwecke. Sie belohnten das pflichtwidrige Verhalten des Prüfers für die bereits abgeschlossenen Prüfungen, der Prüfer brachte durch die widerspruchslöse Annahme aber auch zum Ausdruck, dass er bereit war, für die Zukunft pflichtwidrig zu handeln. Die vorgenommenen Manipulationen des Prüfers betrafen theoretische wie praktische Prüfungen. Er prüfte nicht beantwortete Fragen der Prüflinge mündlich und vereinfachte die Fragen dabei oder fragte so suggestiv, dass eigentlich keine falschen Antworten mehr

möglich waren. Wenn auch dies in Einzelfällen nichts nützte, setzte er die Kreuze selbst an der richtigen Stelle. Bei der praktischen Prüfung duldete der Prüfer, dass der Signaltongerber ausgeschaltet war und der Fahrlehrer die Pedale zur Korrektur benutzen konnte. Die Prüfungsfahrten fanden immer auf einfachen, festgelegten Strecken statt, die nicht den Anforderungen an eine Prüfung entsprachen und vorher bereits geübt wurden. Die Prüfung war kürzer als üblich und der Prüfer gab während der Fahrt unzulässige Anweisungen und Ratschläge und bewertete Fehler nicht zum Nachteil der Prüflinge.

Der weitere Prüfer, der bestochen werden konnte, war seit 1977 als Prüfer tätig und galt in der Dienststelle als Musterbeispiel für Zuverlässigkeit und Fachkenntnis. 1986 geriet er in finanzielle Schwierigkeiten im Zusammenhang mit einem Hausbau und beklagte seine finanziell angespannte Situation bei einem der üblichen Prüferessen gegenüber dem Fahrschulinhaber. Der Fahrlehrer reagierte geschickt zunächst mit kleinen Gefälligkeiten. Er wusste von der Vorliebe des Prüfers für Oldtimer und bot ihm an, über seine Fahrschule Ersatzteile mit Fahrschulrabatt zu besorgen. Der Prüfer nahm die Vergünstigungen an und akzeptierte dann auch Ersatzteile ohne Bezahlung. Konnte er an einem gemeinsamen Prüferessen nicht teilnehmen, ließ sich der Prüfer von dem Fahrlehrer wiederholt 100 DM geben. Der Prüfer reagierte zunehmend „wohlwollender“ in praktischen Prüfungen und duldete es auch, wenn der Vermittler den hilfeschend blickenden Prüflingen Handzeichen gab oder während der Prüfungen in dem Raum umherging und mit Prüflingen sprach. Weihnachten 1988 gab der Vermittler dem Prüfer nach Absprache mit dem Fahrlehrer 1.000 DM, die dieser nicht zurückwies. Ab diesem Tag gab es regelmäßige Zahlungen und an den Prüfungstagen Obst, Gemüse und Getränke im Wert von 100 bis 150 DM, die der Vermittler kaufte und nach der Prüfung in den PKW des Prüfers umlud. Später spielte es sich ein, für jeden Prüfling 300 DM und mehr an den Prüfer zu zahlen. Lediglich bei ganz gravierenden Fahrfehlern, die einen Noteingriff des Fahrlehrers erforderlich machten oder bei einer geringen Quote, die für die Statistik zumindest beim ersten Versuch durchfallen mussten, wurden Ausnahmen von der Bestehensgarantie gemacht. Ein dritter Prüfer war seit 1980 Angestellter der Dienststelle und seit 1987 Prüfer. Er war mit Bargeld und Sachgeschenken bereits von einer anderen Fahrschule mit vorrangig ausländischen Fahrschülern bestochen und ließ sich auch in das Bestechungssystem dieser Fahrschule einbinden.

Zu dem 75-jährigen Fahrschulinhaber fanden sich einige interessante Details in den Urteilsfeststellungen. Er hatte versucht, sich mittels eines Gutachtens im Hauptverfahren als vermindert schuldfähig darzustellen. Der Gutachter sah ein Parkinson-Syndrom als gegeben an, das Gericht hielt jedoch eine verminderte Schuldfähigkeit für ausgeschlossen und führte aus, der Fahrlehrer sei immer bestens über seine Handlungen informiert gewesen und habe sich niemals an den Vermittler ausgeliefert, wie der Fahrlehrer im Prozess glauben machen wollte. Es sei der Fahrlehrer gewesen, der den Prüfer 1 bestach und im Falle des Prüfers 2 das Terrain sondierte und vorbereitete und bis zum Schluss

Vorteile übergab. Der Angeklagte habe auch nie den Überblick über seine Fahrschule verloren. Er kümmerte sich um alle organisatorischen Dinge und führte unter anderem das „schwarze Buch“, in dem er penibel die Einteilung der Fahrlehrer vornahm. Der Vermittler handelte nie ohne vorherige Absprache. Das Gericht führte aus, es handele sich auf keinen Fall um „Alterskriminalität“, was sich in der Einstellung gegenüber Einzelheiten der Prüfungen oft gezeigt habe. So habe der Fahrlehrer die theoretische Prüfung als überflüssige Förmlichkeit, die man nicht ernst nehmen müsse, abgetan. Die Prüfungsfragen habe er abfällig als Silbenrätsel bezeichnet. Er könne schon nach mehreren Hundert Metern entscheiden, ob jemand ein guter Fahrer ist oder nicht, die theoretischen Prüfungen waren nur störend für sein Geschäft, allerdings mit dem willkommenen Nebeneffekt, dass er seit den 80er Jahren Bargeldeinnahmen nicht über die Bücher laufen ließ. Interessant war auch, dass es früh einen „Warnschuss“ gab, wie das Gericht ausführte, der von dem Fahrlehrer jedoch ignoriert wurde. Im Jahr 1986 wurde eine anonyme Strafanzeige gegen den bei dem Fahrlehrer tätigen Vermittler wegen Schwarzgeldzahlungen und Manipulationen von Fahrprüfern im Zusammenhang mit Dolmetschern erstattet. Der Fahrlehrer wurde in dem damaligen Strafverfahren als Zeuge vernommen und stellte den Vermittler als korrekten Mitarbeiter dar. Die Ermittlungen führten nicht zu Ergebnissen und das Verfahren wurde damals nach § 170 II StPO eingestellt. Während des aktuellen Ermittlungsverfahrens hatte er wegen des ebenfalls anhängigen Ermittlungsverfahrens wegen Steuerhinterziehung (Schwarzgeldeinnahmen aus manipulierten Fahrerlaubnisprüfungen) Steuern in Höhe von 1,7 Millionen DM nachentrichtet.

Mehrere tausend auf diese Art erlangte Führerscheine hatten natürlich auch weitere Folgen, die sich nur in wenigen Einzelfällen zeigten, im übrigen nicht aufgedeckt wurden: Ein ehemaliger Fahrschüler der Fahrschule des flüchtigen Fahrlehrers hatte einen Verkehrsunfall mit Toten und Schwerverletzten verursacht. Das Gericht erwog deshalb die Überprüfung der von den drei bestochenen Prüfern mit Fahrerlaubnissen versehenen Personen auf Verkehrsverstöße oder Unfälle. *„Davon wurde jedoch Abstand genommen, da dies einerseits den Abschluss des Verfahrens für unabsehbare Zeit verzögert hätte, andererseits eine entsprechende Feststellung für sich allein ohne Aussagekraft für die Schuld der Angeklagten wäre. Einen kausalen Zusammenhang zwischen mangelhaften Kenntnissen oder Fähigkeiten am Tage der theoretischen oder praktischen Prüfung könnte man allenfalls vermuten, aber schon deshalb nicht sicher feststellen, weil bekanntermaßen auch ordnungsgemäß ausgebildete und geprüfte Verkehrsteilnehmer Fehler machen [. . .] Der Vorwurf, der allen am Korruptionssystem Beteiligten zu machen ist, ist ein anderer. Aufgabe des Prüfers ist es, aus den ihm vorgestellten Fahrerlaubnisbewerbern diejenigen herauszufiltern, die durch ihre Leistung am Tage ihrer Prüfung zeigen, dass sie (noch) nicht in der Lage sind, eigenverantwortlich als Führer eines Kraftfahrzeuges am Straßenverkehr teilzunehmen. Das Verhalten der bestechlichen Prüfer war nicht nur pflichtwidrig, sondern grob verantwortungslos. Die Filterfunktion war – von Einzelfällen abgesehen – praktisch außer Kraft gesetzt. Dann gingen sie aber auch bewusst das Risiko ein, dass sie Personen das selbstständige*

Führen eines Kraftfahrzeuges ermöglichen, die eine Gefahr für andere Verkehrsteilnehmer, aber auch für sich selbst sein können. [...] Letztlich haben sich alle Beteiligten auf Kosten der Verkehrssicherheit bereichert.“

Wenn man auch zu den Ausführungen im ersten Teil dieser Passage geteilter Meinung sein kann, hat sicher eine Rolle gespielt, dass es einen enormen Aufwand bedeutet hätte, die vielen zu Unrecht mit Führerscheinen ausgestatteten Personen zu ermitteln, zu überprüfen und dann beweiskräftige Feststellungen zu treffen. Trotzdem dürfte in Wahrheit nicht passieren, was weiter erfolgte: Nach Auskunft des Ministeriums waren die Personen, die durch Bestechung eine Fahrerlaubnis erlangt hatten, nicht nachträglich ermittelt worden und man hat keine Entziehungen der Fahrerlizenzen aufgrund der Korruptionsverfahren vorgenommen.

Ein Dolmetscher wurde freigesprochen, weil er weder Amtsträger noch für den öffentlichen Dienst besonders verpflichtet war (§ 11 Abs. 1 Nr. 4 StGB).²⁷⁷ Angeklagt war er zwischen dem 10. Januar 1991 und dem 10. März 1994 in 75 Fällen vom Inhaber einer Fahrschule und einem Mittelsmann Geldbeträge (insgesamt 165.250 DM) dafür angenommen zu haben, dass er als Dolmetscher und Übersetzer bei fremdsprachigen – zumeist aus dem arabischen Sprachraum stammenden – Fahrschülern unerlaubte Hilfestellung gewährte. Das Landgericht sprach den Dolmetscher vom Vorwurf der Bestechlichkeit frei, weil er weder Amtsträger (§ 11 Abs. 1 Nr. 2) noch für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter (§ 11 Abs. 1 Nr. 4) gewesen sei und damit als Täter eines Bestechlichkeitsdeliktes nicht in Betracht komme. Der BGH bestätigte diese Rechtsauffassung.²⁷⁸ Der Angeklagte sei weder bei der Technischen Dienststelle beschäftigt noch für sie tätig gewesen.

5.5 Herzklappen- und Medizinprodukte-Verfahren

Die bundesweiten Verfahren wegen des Verdachts umfangreicher Korruption im Zusammenhang mit Herzklappen warfen rechtlich und in der Praxis eine Reihe von Problemen auf: Ausgehend von Ermittlungsverfahren in Wuppertal gegen Ärzte und Angehörige von Pharmaunternehmen wurden zahlreiche Verfahren wegen örtlicher Zuständigkeiten anderer Bundesländer an diese abgegeben und lösten so eine Welle von Ermittlungsverfahren in fast allen Bundesländern aus. Außergewöhnlich war das breite Medienecho und die Konsequenzen der breiten Veröffentlichungen. Neben Vorverurteilungen, unsachlichen Verallgemeinerungen, aber auch sachlich zutreffenden Berichten führte das Medienecho dazu, dass alle Personen und Organisationen, die noch nicht konkret in Ermittlungsverfahren involviert waren, vorgewarnt waren und mit der Unterstützung einer außerordentlich professionell angelegten Vorinformation durch Pharmaunternehmen und von diesen beauftragten Rechtsanwaltskanzleien Verhaltenshinweise bei anstehenden Durchsuchungen und Vernehmungen erhielten und dementsprechend bei tatsächlich (oft

²⁷⁷ BGH, Urteil vom 21. August 1996–2 StR 234/96 (LG Mainz), wistra 1996, S. 341, 342.

²⁷⁸ BGH, wistra 1996, S. 341.

Jahre später) erfolgenden Ermittlungsmaßnahmen viel Beweismaterial bereits verschwunden war.

Hintergrund der Herzklappenverfahren

Im so genannten Herzklappenskandal, der ein außerordentliches Medienecho hervorrief, wurden nach zweijährigen Vorermittlungen in ganz Deutschland gegen 1.860 Mediziner und Angestellte in 418 Kliniken wegen des Verdachts von Korruption, Untreue und Betrug Ermittlungsverfahren eingeleitet.²⁷⁹ Die Verfahren begannen mit Ermittlungen der Staatsanwaltschaft Wuppertal gegen drei Unternehmen, die Herzklappen und anderes medizintechnisches Zubehör vertreiben. Es ging um den Verdacht überhöhter Abrechnungen mit Herzklappen, Herzschrittmachern und anderen Implantaten. Der materielle Schaden soll vor allem den Krankenkassen entstanden sein. Zwischen den Krankenhäusern und diesen drei Firmen soll es im Zusammenhang mit den überteuerten Einkäufen in fast 11.000 Fällen zu Schmiergeldzahlungen und Sachleistungen in Höhe von etwa 33 Millionen DM gekommen sein. Die Schmiergelder wurden teils privat, teils aber auch zur Finanzierung medizinischer Geräte verwendet. Zunächst konzentrierten sich die Ermittlungen auf Herzklappen. Dabei stellte sich schnell heraus, dass die verdächtigten Unternehmen auch Herzschrittmacher, Zusatzeinrichtungen für Herz-Lungen-Maschinen und diagnostische Hilfsmittel vertrieben. Die Staatsanwaltschaft Wuppertal gab zahlreiche Verfahren über die Generalstaatsanwaltschaften an die anderen Bundesländer weiter. Nach den zahlreichen Herzklappenverfahren erregten auch andere medizinische Bereiche die Aufmerksamkeit der Strafverfolgungsbehörden, entweder weil im Zuge der Ermittlungen in den Herzklappenverfahren andere Unregelmäßigkeiten bei den Kliniken auffielen oder auch ausgelöst durch Medienberichte im Zusammenhang mit Schmiergeldzahlungen und der wegen verseuchter Blutkonserven und verseuchten Plasma-Produkten aufgefallenen Unternehmen, die Hämophilie-Präparate vertreiben.

Eigene Untersuchung

In fast allen Bundesländern wurden zwar zum Zeitpunkt der Aktenerhebung Strafverfahren wegen Korruption im Zusammenhang mit Herzklappen oder anderen Medizinprodukten geführt, es handelte sich aber fast ausschließlich um laufende Verfahren oder um weitgehend noch laufende Ermittlungsverfahren, so dass es nur in einem Bundesland zur Akteneinsicht und auch zur Begleitung der laufenden Ermittlungsmaßnahmen (Durchsuchungen, Vernehmungen) kam, im übrigen allenfalls zu allgemeinen Gesprächen mit den Dezernenten über die Schwierigkeiten bei der Bewältigung dieser umfangreichen Ermittlungsverfahren. In der Praxis der Ermittlungsverfahren fanden sich Fälle, in denen einzelne Ärzte wegen einer von einem Unternehmen bezahlten Reise zu einer Vortragsveranstaltung, die von der Klinik genehmigt

279 Süddeutsche Zeitung vom 20./21. 7. 1996.

worden war, in Verdacht gerieten (letztlich blieb nur die Frage der zu verneinenden Steuerhinterziehung) bis hin zu Bestechlichkeit mit hohen persönlichen Vorteilen in kurzer Zeit unter Ausschaltung des Wettbewerbs.

Einstellungen vieler Herzklappenverfahren nach §§ 170 II, 153 a StPO

Unter den näher untersuchten Verfahren wurden in einem Bundesland fast alle umfangreich geführten Ermittlungsverfahren im Zusammenhang mit Herzklappen eingestellt. Es handelte sich um 50 Ermittlungsverfahren gegen Ärzte, Techniker und einen Verwaltungsdirektor. 1997 wurden drei Kliniken und Wohnungen von 13 Beschuldigten durchsucht. Diese Ermittlungsmaßnahmen betrafen vor allem Oberärzte und Chefarzte, die von der Staatsanwaltschaft als „Kaufentscheider“ angesehen wurden. Umfangreiches Beweismaterial wurde sichergestellt und von der Ermittlungsgruppe, einer neunköpfigen Sonderkommission, gesichtet. Darüber hinaus wurden Bankunterlagen und Bankkonten der Beschuldigten und der von ihnen repräsentierten Fördervereine ausgewertet. Hinzu kamen Vernehmungen und Anhörungen von Beschuldigten und Zeugen, darunter Ärzte, Firmenvertreter, Personal der Krankenhausverwaltungen und Vertreter der Trägergesellschaften. Die Staatsanwaltschaft lobte die große Kooperationsbereitschaft der Kliniken und der Betroffenen, Unterlagen herauszugeben und sich den Befragungen zu stellen. Der Tatverdacht ergab sich aus den Ermittlungen der Wuppertaler Staatsanwaltschaft gegen die drei Unternehmen und richtete sich auf der mutmaßlichen Nehmerseite auf Bestechungsdelikte und Betrug durch die Finanzierung von Kongressreisen, Vortragshonorare und andere Honorare, Beraterverträge und anderer Vorteile, um im Gegenzug überbewertete Herzklappen unter Ausschaltung des Wettbewerbs bestellt und bei den Krankenkassen abgerechnet zu haben. Nach Angaben der AOK, die in diesem Bundesland die Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen unterstützte, soll allein der AOK ein Schaden von 1,9 Millionen DM entstanden sein. Dieser Schadensbetrag war jedoch nicht zu beweisen. Alle Ermittlungsverfahren wurden eingestellt.²⁸⁰ Zwar gab es Reisen und Kaufentscheidungen im Zusammenhang mit diesen Unternehmen, es ließ sich aber nicht konkret nachweisen, ob ein rechtlich ausreichender Zusammenhang im Sinne der so genannten Unrechtsvereinbarung bestand. Nach der Anfertigung von Marktstudien durch Gutachter stellte sich heraus, dass die Preise der Herklappen im Mittelfeld lagen, wenn auch im öffentlichen Dienst grundsätzlich mehr für die Herzklappen bezahlt worden war als in Privatkliniken. In vielen Fällen sind nachweislich Rabatte ausgehandelt worden, Kaufentscheidungen fielen aber auch häufig im Team und das Geld wurde nicht immer privat verwendet, sondern auch für Investitionen in der Klinik verwendet, ohne dass automatisch ein Ansehensgewinn für den Chefarzt rechtlich als Vorteil gewertet werden konnte. Man stellte fest, dass die Praktiken der Forschungsförderung üblich und normal waren. Kontakte zwischen Unternehmen und Kliniken beziehungsweise

²⁸⁰ Die Entscheidungen ergingen alle nach der alten Rechtslage vor dem Korruptionsbekämpfungsgesetz.

Personen in den Kliniken waren über die Jahre gewachsen und hatten selbstverständlich auch Vorteile für Kliniken und Patienten. Die horrenden Vermutungen, sechs- bis siebenstelliger Beträge als Rückvergütungen auf Privatkonten von Chefärzten, ließen sich in diesem Bundesland im Zusammenhang mit den Herzklappenbestellungen nicht feststellen.²⁸¹ Die Dienstreisen waren genehmigt, Nebentätigkeiten ebenfalls und das Einwerben von Drittmitteln und Spenden, die über Fördervereins-Konten zur Finanzierung von Forschung oder Krankenhauspersonal verwendet wurden, waren ein wesentlicher Erfolgs- und Karrieregesichtspunkt, der von den Klinikleitungen eingefordert wurde. In diesem Zusammenhang wurden kleinere Unregelmäßigkeiten festgestellt, wenn Privatkonten und Fördervereins-Konten vermischt wurden. Ein strafrechtlich relevanter Vorwurf ließ sich daraus nicht ableiten. Strafrechtlich relevant waren nur kleine Fälle: Mediziner, die ihre Nebentätigkeit nicht angemeldet hatten und damit auch die vorgesehenen prozentualen Beteiligungen ihrer privaten Liquidationen nicht an die Klinik abgeführt hatten. In diesen sechs Fällen wurden jedoch nachweislich nur Summen bis zu 4.000 DM nicht abgeführt, so dass diese Verfahren gegen Rückzahlungen und Bußgeldzahlungen nach § 153 a StPO und alle anderen Fälle nach § 170 II StPO eingestellt wurden.

Zusammenfassung der rechtlichen Aspekte in diesen Verfahren

Folgende rechtliche Einzelheiten waren für die Staatsanwaltschaft problematisch und wurden in umfangreichen Vermerken zur Sach- und Rechtslage zu den Herzklappenermittlungen dargelegt:

Sämtliche der von der StA Wuppertal ermittelten Zuwendungen der Pharmafirmen an die Beschuldigten dieses Bundeslandes waren bei den Durchsuchungen gefunden und dokumentiert worden. Auf Privatkonten wurden Zahlungseingänge weiterer Pharmaunternehmen für Reisekostenerstattungen und Honorare für Fachvorträge gefunden. Diese Zuwendungen wurden angesichts der strafrechtlichen Unbedenklichkeit, der Geringfügigkeit, unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten und unter Berücksichtigung des Ermittlungsstandes nicht weiterverfolgt. Soweit Ermittlungen ergaben, dass einzelne Beschuldigte von Pharmaherstellern ausschließlich Reisekosten und Tagespauschalen erstattet bekamen, wurde wegen der Rechtfertigung (§ 331 Abs. 3) durch Genehmigung der Teilnahme an fachmedizinischen Kongressen durch den Dienstherrn der Tatbestand des § 331 verneint und die Verfahren nach § 170 II StPO eingestellt. Der Anfangsverdacht war damit widerlegt. Diese Konstellation fand sich bei etwa zwei Drittel der Beschuldigten. Die übrigen Verfahren, in denen der Verdacht der Beeinflussung einer Diensthandlung eines Chefarztes oder Oberarztes bei den Bestellanforderungen gegeben war, wurden nach § 170 II StPO eingestellt, weil ein Nachweis dieser Beeinflussung und der Zusammenhang mit Vorteilen, also der Unrechtsver-

²⁸¹ Wohl aber bei den späteren Ermittlungen gegen einen Universitätsprofessor, der sich von einem Unternehmen bestechen ließ, das Hämophilie-Präparate vertrieb, s. Fallbeispiel unten.

einbarung und der Nachweis des entsprechenden Vorsatzes nicht gelang. Andere Verfahren gegen Ärzte und Techniker wurden eingestellt, weil sie mit ihrem Status keine verbindlichen Kaufentscheidungen treffen konnten.

Sichtweise der Staatsanwaltschaft Wuppertal

Vor der bundesweiten Abgabe der zahlreichen Ermittlungsverfahren an andere Staatsanwaltschaften hatte die Generalstaatsanwaltschaft Düsseldorf im November 1996 zu einer Informationsveranstaltung eingeladen, an der Vertreter fast sämtlicher im Bundesgebiet mit den weiteren Ermittlungen befassten Staatsanwaltschaften teilnahmen. Nicht jede ermittelnde Staatsanwaltschaft sollte die vielen gleichartigen tatsächlichen und rechtlichen Probleme allein bewältigen müssen. Der bundesweite Informations- und Meinungsaustausch sollte eine rationelle und einheitliche Vorgehensweise garantieren. Bei dieser ersten Informationsveranstaltung stellte sich heraus, dass zum damaligen Zeitpunkt fast alle Staatsanwaltschaften noch am Beginn der Ermittlungen standen. Lediglich Staatsanwaltschaften in Bayern hatten bereits Durchsuchungen der betreffenden Kliniken und bei beschuldigten Ärzten durchgeführt und wurden dort mit bereits vorbereiteten und kopierten Akten zur Sicherstellung empfangen.

Rechtliche Probleme

Die Staatsanwaltschaft Wuppertal hatte einen Vermerk zur Rechtslage gefertigt, der allen anderen Staatsanwaltschaften zur Verfügung stand und auch Gegenstand der Diskussion bei der Informationsveranstaltung war. Grundsätzliches wurde zunächst zum Hintergrund der Krankenhausfinanzierung selbst ausgeführt.

Krankenhausfinanzierung

Rückvergütungen von Lieferfirmen wurden nach Erkenntnissen aus überhöhten Preisen der medizinisch-technischen Produkte erwirtschaftet. Der Verdacht drängte sich auf, die Zuwendungen seien letztlich von den Kostenträgern der Krankenhäuser bezahlt worden. Die gesetzliche Grundlage der Krankenhausfinanzierung bildet das Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz – KHG) aus dem Jahr 1985. § 4 KHG bestimmt, dass Krankenhäuser dadurch wirtschaftlich gesichert werden, dass ihre Investitionskosten durch öffentliche Förderung übernommen werden und sie Erlöse aus den Pflegesätzen erhalten. Pflegesätze sind nach § 2 Nr. 4 KHG Entgelte der Benutzer oder ihrer Kostenträger für stationäre und teilstationäre Leistungen des Krankenhauses. Sie werden auf der Grundlage von §§ 16–18 a KHG nach den Vorschriften der Bundespflegesatzverordnung (BPfIV) ermittelt, die auch für Universitätskrankenhäuser gelten, deren investive Kosten nicht nach dem KHG, sondern nach dem Hochschulbauförderungsgesetz gefördert werden (§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 20 KHG). § 3 BPfIV i. d. F. vom 21. 8. 1985

bestimmte, dass die Parteien der Pflegesatzvereinbarung zur Vergütung der allgemeinen Krankenhausleistungen nach §§ 4–6 BPflV einen Gesamtbetrag nach § 4 (flexibles Budget), Pflegesätze nach § 5, durch die das Budget den Patienten oder ihren Kostenträgern anteilig berechnet wird und Sonderentgelte für besondere Leistungen nach § 6 außerhalb des Budgets vereinbaren. Das Budget war herzuleiten aus den Kosten des Vorjahres und zu erwartenden Zu- und Abschlägen, die in einem Kosten- und Leistungsnachweis auf der Grundlage der Buchhaltung des Krankenhauses nach der Krankenhausbuchführungsverordnung (KHBV) vom 31. 3. 1987 zu ermitteln waren. Vereinfacht ergaben sich die Pflegesätze aus einer Division der vorauskalkulierten Selbstkosten des Folgejahres (Budget) durch die erwarteten Pfl egetage. Neben den Pflegesätzen konnten auf der Grundlage der vorauskalkulierten Selbstkosten für bestimmte Leistungen Sonderentgelte vereinbart werden. Unter anderem umfassten diese Leistungen Herzoperationen und Herzklappenimplantationen mit oder ohne Einsatz der Herz-Lungen-Maschine, gefäßchirurgische Operationen im Brustkorb und Replantationen von Gliedmaßen. Die Kostenentwicklung im Gesundheitswesen und der dadurch bedingte Anstieg der Beitragssätze der gesetzlichen Krankenversicherung führten zu staatlichen Eingriffen. Während der Krankenhausbereich durch das Gesundheitsreformgesetz 1988 noch unangetastet blieb, kam es mit dem Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) vom 21. 12. 1992, das zum 1. 3. 1992 in Kraft trat, zu Änderungen. Als bedeutsamste Änderung der Krankenhausfinanzierung wurde das in §§ 4, 17 Abs. 1 KHG verankerte Kostendeckungsprinzip aufgegeben. An die Stelle flexibler Budgets nach § 4 KHG trat ein festes Budget, das auf der Grundlage des Budgets für 1992 unter Berücksichtigung der in 1992 eingetretenen Kostenveränderungen für die Folgejahre 1993–1995 im Wege der Anpassung an die Bruttolohnerhöhungen der Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung ermittelt wurde (jährliche Erhöhung der Berechnungsgrundlage um die Veränderungsrate der beitragspflichtigen Einnahmen der Mitglieder aller Krankenkassen je Mitglied, § 17 Abs. 1 a KHG). Die teuren medizinischen Krankenhausleistungen werden nach wie vor nach Sonderentgelten vergütet.

Betrug und Untreue

Die Staatsanwaltschaft Wuppertal legte dar, dass ein Betrug zum Nachteil der Sozialversicherungsträger/der Krankenkassen in Betracht käme. Die Geldendmachung überhöhter Herstellerpreise in Kosten- und Leistungsnachweisen der Krankenhäuser zur Vorbereitung der Pflegesatzverhandlungen und -vereinbarungen könne einen Betrug zum Nachteil von Kliniken darstellen, unabhängig von öffentlicher oder privater Trägerschaft. Um dies festzustellen, bedürfe es allerdings der Einsichtnahme und Auswertung der Krankenhausbuchhaltung, weil nur auf diese Weise der jeweilige Kosten- und Leistungsnachweis daraufhin überprüft werden könne, ob Rückflüsse als Erstattungen in Abzug gebracht worden sind oder nicht. Sollten Rückflüsse nicht erstattet worden sein, könne zwanglos von einer Täuschung der Vertragspart-

ner, einem entsprechenden Irrtum, einer darauf beruhenden Vermögensverfügung (Vereinbarung und laufende Zahlung überhöhter Pflegesätze und Sonderentgelte) und einem Vermögensschaden ausgegangen werden. Probleme wurden jedoch im subjektiven Bereich gesehen:

- Hat der Mitarbeiter, der das Krankenhaus in den Pflegesatzverhandlungen vertritt, Kenntnis von den persönlichen Zuwendungen, Bonus- und Drittmittelkonten und gegebenenfalls deren Höhe, legt er (bis 1992) einen Kosten- und Leistungsnachweis vor, in dem die Rückflüsse nicht berücksichtigt worden sind und verschweigt er sie den Kassen bei den Verhandlungen, so handelt er – eventuell in Mittäterschaft mit anderen Zahlungsempfängern – vorsätzlich.
- Sind Rückgewährungen an andere Mitarbeiter des Krankenhauses geflossen und kennt der Verhandlende sie nicht, so ist zu prüfen, ob die Empfänger sich seiner als Werkzeug bedient haben und insoweit als mittelbare Täter eines Betruges zum Nachteil der Krankenkassen anzusehen sind. Anhaltspunkte hierfür können sich aus Aufzeichnungen oder Aussagen von Firmenvertretern ergeben, die ein Interesse der Zahlungsempfänger daran offenbaren, dass die Klinikverwaltung keine Kenntnis von den Abmachungen mit den Herstellern erhält und deshalb den Kassen die überhöhten Preise in Rechnung stellt. Sicherzustellende Unterlagen des Beschuldigten und des Krankenhauses könnten ebenso wie Vernehmungen des Verwaltungspersonals zur Klärung beitragen.
- Ein Betrugsverdacht entfiere auch nicht für die Zeit des festgeschriebenen Budgets von 1993 bis 1995, weil dieses Budget und die aus ihm errechneten Pflegesätze oder die Fallpauschalen und Sonderentgelte bereits auf einem durch überhöhte Preise infolge Schmiergeldzahlungen entstandenen Sockel aus den Vorjahren basieren. Insoweit sei auch für die Vereinbarung oder Festsetzung späterer Pflegesätze von einer aus Gesetz (KHG, BpflV), Vertrag (frühere Pflegesatzvereinbarungen) und Ingerenz (früheres Verschweigen der kostenmindernden Rückflüsse) resultierenden Garantstellung des Täters auszugehen, die ihn auch in den späteren Jahren zu einer Offenbarung der tatsächlichen Verhältnisse verpflichtete.

Alle vorstehenden Überlegungen zu Untreue zum Nachteil des Krankenhausträgers sowie Betruges gegenüber den Krankenkassen gelten für Mitarbeiter von Kliniken in öffentlicher und privater Trägerschaft. Die anderen Staatsanwaltschaften äußerten auf der Informationsveranstaltung übereinstimmend, einen möglichen Betrug zum Nachteil der Krankenkassen wegen eines Nichteinstellens gewährter Zuwendungen in den Kosten- und Leistungsnachweis nicht zu verfolgen, weil neben der äußerst schwierigen Beweislage rechtlich unklar sei, ob der beschuldigte Arzt überhaupt verpflichtet war, die gewährten Vorteile an den Krankenhausträger weiterzureichen. Ferner bestünde kaum eine Möglichkeit, den eventuellen Betrugsschaden zu quantifizieren. Die Krankenkassen verhandelten nämlich am Jahresende auf der Basis der im Vorjahr tatsächlich bei den Krankenhausträgern angefallenen Kosten und der im laufenden Jahr teilweise bereits entstandenen, teilweise geschätz-

ten Kosten über die jeweilige Höhe der Pflegesätze und Sonderentgelte, die im Folgejahr gelten sollen. Eine Nachprüfung der von den Krankenhasträgern vorgelegten Zahlen sei den Krankenkassen nicht erlaubt und es bestünde ein Verhandlungsspielraum zur Festsetzung der Höhe der zu vergütenden Leistungen. Daher könne nicht ausgeschlossen werden, dass selbst bei korrekter Berücksichtigung von Zuwendungen in den Kosten- und Leistungsnachweisen die Höhe der Pflegesätze und Sonderentgelte dieselben gewesen wären, wie sie tatsächlich und ohne Berücksichtigung der Zuwendungen festgesetzt wurden. Somit fehle es an einem Schaden i. S. d. § 263. Zur Untreue zum Nachteil der Krankenhasträger durch Regressansprüche der Krankenkassen, die aufgrund fehlerhafter Kosten- und Leistungsverzeichnisse die Pflegesätze und Sonderentgelte für überhöht hielten, wurde ebenfalls angenommen, dass dieses nicht als Untreue gewertet werden könne, weil ein Nachteil i. S. d. § 266 nicht zu beziffern sei.

Straftaten im Amt, §§ 331 ff.

Zu §§ 331 ff. gab die Staatsanwaltschaft Wuppertal umfangreiche rechtliche Hinweise:

Ärzte und sonstige Mitarbeiter der Krankenhäuser, die von Unternehmen Zuwendungen erhalten haben, könnten sich in folgender Weise strafbar gemacht haben: Soweit Kliniken von der öffentlichen Hand als kommunale oder Universitätskrankenhäuser betrieben werden, sei davon auszugehen, dass die Mitarbeiter Amtsträger oder für den öffentlichen Dienst besonders verpflichtete Personen seien. Hier komme es auf den konkreten Dienstvertrag oder das beamtenrechtliche Rechtsverhältnis an. Die Annahme oder Forderung von Zuwendungen der Firmen könne bei diesem Personenkreis eine Vorteilsannahme nach § 331 darstellen, wenn die daran geknüpfte tatsächlich durchgeführte oder versprochene Bestellung der medizinisch-technischen Produkte (Unrechtsvereinbarung) als eine Diensthandlung anzusehen sei. Dieses sei zweifellos zu bejahen, wenn Verwaltungsleiter oder technisches Personal einer Klinik Beschaffungen im Rahmen der übertragenen Aufgaben übernehmen. Die Auswertung der Firmenunterlagen habe indes ergeben, dass die Anforderungen von Herzklappen, Herzschrittmachern, Kathetern und anderem in der Regel von den ärztlichen Leitern der Kliniken oder den einzelnen Abteilungen veranlasst worden sind. Zu deren Aufgaben- oder Zuständigkeitsbereich gehörten derartige Verwaltungsaufgaben allerdings nicht. Es sei aber darauf hinzuweisen, dass die Verwendung bestimmter Produkte häufig von – tatsächlich erforderlichen oder lediglich vorgeschobenen – medizinischen Überlegungen bestimmt werde mit der Folge, dass die technischen Verwaltungsmitarbeiter eines Krankenhauses die Entscheidungen darüber nicht unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten treffen könnten und wollten, sondern sie den Ärzten überließen. Gerade die verantwortlichen Ärzte und nicht die zuständige Verwaltung würden von den Lieferfirmen auch als Entscheidungsträger angesehen. Die Beeinflussung der Kaufentscheidung durch die Firmen setze deshalb mittels Gewährung geldwerter

Vorteile bei den Ärzten an. Der Aufgabenkreis eines öffentlich Bediensteten werde durch Gesetz und Dienstvorschrift festgelegt, innerbetriebliche Vorschriften über die Geschäftsverteilung müssten ebenfalls beachtet werden. Gleichgültig sei, ob der Täter zu der Handlung verpflichtet sei oder nicht, es genüge, wenn er abstrakt zuständig sei, konkret müsse er nicht zuständig sein. Unter Bezugnahme auf zahlreiche Fundstellen der Rechtsprechung wurde angenommen, dass eine Diensthandlung auch dann vorliege, wenn es sich um den Missbrauch der Amtsstellung mit dem Ziel handle, eine durch Dienstvorschriften verbotene Handlung vorzunehmen, die die amtliche Stellung dem öffentlich Bediensteten gerade ermöglicht. Nach allem nehme ein Arzt, der im Hinblick auf die ihm gewährten oder von ihm erwarteten finanziellen Vorteile bestimmte medizinisch-technische Produkte selbst bestelle oder einen anderen Krankenhausmitarbeiter zur Beschaffung veranlasse, eine Diensthandlung vor, ohne dass es darauf ankäme, ob der andere von den motivierenden Zuwendungen Kenntnis habe oder sogar daran partizipiere. Zur Annahme der Unrechtsvereinbarung wurde auf die Entscheidung des BGH vom 28. 4. 1994 (1 StR 173/94) verwiesen. Vorteilsannahme werde also in der Regel zu bejahen sein. Weitere Ermittlungen würden auch die Frage der Rechtfertigung nach § 331 Abs. 3 klären. Mit der Feststellung, dass der jeweilige Amtsträger bei der Beschaffung gegen seine Dienstpflichten verstoßen habe, komme eine Strafbarkeit wegen Bestechlichkeit nach § 332 in Betracht. Die Pflichtwidrigkeit könne sich aus einem Verstoß gegen Gesetze, Dienstvorschriften und Anordnungen der Vorgesetzten ergeben. Sie sei auch gegeben, wenn der Täter seine amtliche Stellung missbrauche, um eine vorschriftswidrige strafbare Handlung vorzunehmen, die ihm seine amtliche Stellung gerade erst ermögliche. Ein Verstoß gegen die Dienstpflichten könne im Falle der Ärzte schon darin gesehen werden, dass sie entgegen der eventuell bestehenden Zuständigkeitsregelungen in der jeweiligen Klinik Beschaffungsaktionen vornahmen. Insbesondere komme eine Dienstpflichtverletzung aber in Betracht, wenn das Krankenhaus den Lieferunternehmen überhöhte Preise bezahlen müsse, die auf den Schmiergeldzahlungen an einzelne Krankenhausmitarbeiter beruhten. Insofern sei auch Untreue des Amtsträgers gegenüber dem Träger des Krankenhauses gegeben. Pflichtwidrig könne die Diensthandlung auch sein, wenn die überhöhten Preise für die von der Klinik erworbenen medizinischen Geräte über Pflegesätze, Fallpauschalen und Sonderentgelte den Krankenkassen in Rechnung gestellt worden seien und deshalb den Träger der Klinik nicht unmittelbar belastet hätten. Von derartigen Fallgestaltungen werde in der Regel auszugehen sein. Hierfür spreche bereits der Umstand, dass sich die Rückgewährungen regelmäßig nicht aus dem normalen Rechnungs- und Zahlungsverkehr zwischen Unternehmen und Kliniken ergäben, sondern auf eher konspirative Weise den jeweiligen Zuwendungsempfängern direkt zugeflossen seien oder auf Drittmittelkonten eingezahlt worden seien, die von den Zuwendungsempfängern bestimmt worden seien. Deshalb liege die Vermutung nahe, dass zumindest bis 1992 geldwerte Rückflüsse in den von der Krankenhausverwaltung aufzustellenden Kosten- und Leistungsnachweisen nicht als Erstattungen aufgeführt sei-

en, weil entweder die Verwaltungsmitarbeiter von ihnen keine Kenntnis hatten oder diese von dem Amtsträger bewusst verschwiegen worden waren. Sofern demnach festgestellt werde, dass die von den Unternehmen gelieferten medizinisch-technischen Produkte den Kassen zu den durch die Rückflüsse verursachten überhöhten Preisen in Rechnung gestellt worden seien, sei davon auszugehen, dass die Ansprüche der Kliniken gegen die Krankenkassen auf Bezahlung der Pflegesätze, Fallpauschalen und Sonderentgelte von vornherein mit deren Rückforderungsanspruch mindestens in Höhe der gewährten Zuwendungen belastet waren. Kostenmindernde Erstattungen seien nämlich im Rechtsverhältnis zwischen Kliniken und Krankenkassen in Abzug zu bringen. Eine andere Beurteilung ergäbe sich auch nicht daraus, dass 1993 bis 1995 das Budget an die Bruttolohnentwicklung der Versicherten gekoppelt war. Denn die aufgrund der Rückgewährungen den Krankenkassen überhöht in Rechnung gestellten Pflegesätze und Sonderentgelte hätten in diesen Fällen in aller Regel bereits vor der Festschreibung des Budgets bestanden und hätten insoweit einen „Sockel“ gebildet, auf dessen überhöhter Grundlage die Budgetanpassungen vorgenommen worden seien. Die Rückforderungsansprüche der Krankenkassen, die von diesen erst nach konkreter Kenntnis geltend gemacht werden könnten, richteten sich jeweils gegen den Träger des Krankenhauses. Ein Arzt oder Krankenhausmitarbeiter, der aufgrund der ihm von dem Unternehmen gewährten Schmiergelder seinen insoweit ahnungslosen Arbeitgeber oder Dienstherrn derartigen Rückzahlungsansprüchen aussetzt, begehe deshalb eine Untreue gemäß § 266. Dieses wiederum führe zu dem Ergebnis, dass die mit der Schmiergeldzahlung verknüpfte Beschaffung medizinisch-technischer Produkte eine pflichtwidrige Diensthandlung darstelle mit der Folge, dass bei einer Schädigung der Krankenkasse und deren Rückgriffsmöglichkeit die Annahme der Zuwendungen als Bestechlichkeit nach § 332 anzusehen sei. Fraglich erscheine, ob eine Vorteilsannahme oder Bestechlichkeit auch in den Fällen gegeben sei, in denen der Zuwendungsempfänger damit Anschaffungen für die Klinik getätigt habe oder sonst nicht geförderte Sach- und Personalaufwendungen (etwa für wissenschaftliche Mitarbeiter) bezahlt habe. Die Rechtsprechung habe die Tatbestandsmäßigkeit nach § 331 von jeher an die Forderung geknüpft, dass der Vorteil grundsätzlich dem Amtsträger unmittelbar zugewendet werden müsse. Nach Rechtsprechung und h. M. in der Literatur komme der Vorteil dem Amtsträger auch dann unmittelbar zugute, wenn ihm der Geber darüber eine eigene Verfügungsmöglichkeit einräume. Hiervon sei nach der Auswertung der bekannt gewordenen Fälle auszugehen, weil die Zuwendungsempfänger über die Verwendung auch der auf Drittmittelkonten eingezahlten Beträge oder auf bei Unternehmen angelegten Bonuskonten selbst entscheiden wollten und konnten. Die Aufwendungen, die der mit Schmiergeldern bedachte Arzt für seine Abteilung in der Klinik tätige, werde ihm vielfach auch selbst unmittelbaren Nutzen bringen, zum Beispiel durch ein erweitertes Behandlungsspektrum oder zusätzliche Liquidationsmöglichkeiten bei den von ihm behandelten Privatpatienten. Der Nutzen als „Vorteil“ im Sinne des Gesetzes liege auch darin, dass der Arzt sein wissenschaftliches Renommee und

seinen Ruf festige und seine berufliche Zukunft sichere. Auch die Annahme von Zuwendungen, die letztlich der Klinik und damit gegebenenfalls sogar ihrem Träger zugute gekommen sind, stellten sich daher bei Vorliegen der übrigen Tatbestandsmerkmale als Bestechlichkeit dar. Zur Frage des Vorsatzes wurde auf die für jeden Arzt gültige Berufsordnung verwiesen. Die Berufsordnung ist von der jeweiligen Landesärztekammer beschlossen und vom jeweils zuständigen Landesministerium genehmigt worden. In der Berufsordnung der nordrheinischen Ärzte vom 23. 10. 1993 heißt es in Übereinstimmung mit der Musterordnung:

– § 24 *Verordnung und Empfehlung von Arznei-, Heil- und Hilfsmitteln*

(1) Dem Arzt/der Ärztin ist es nicht gestattet, für die Verordnung von Arznei, Heil- und Hilfsmitteln von dem Hersteller oder Händler eine Vergütung oder sonstige wirtschaftliche Vergünstigungen zu fordern oder anzunehmen . . .

– § 25 *Arzt/Ärztin und Industrie*

(1) Dem Arzt/der Ärztin ist es untersagt, Werbegaben aller Art von Herstellern von Arznei-, Heil-, Hilfsmitteln oder medizinisch-technischen Geräten entgegenzunehmen. Dies gilt nicht für solche Gegenstände, welche lediglich einen geringen Wert darstellen.

(2) Bei Informationsveranstaltungen solcher Hersteller hat der Arzt/die Ärztin zu beachten, dass alleine der Informationszweck im Vordergrund bleibt und ihm/ihr keine unangemessene Aufwendung für Bewirtung und vergleichbare Vorteile (z. B. Reiseaufwendungen) gewährt werden.

(3) Soweit Ärzte / Ärztinnen Leistungen für solche Hersteller erbringen (z. B. bei der Entwicklung, Erprobung und Begutachtung), darf das hierfür bestimmte Honorar einen angemessenen Umfang nicht überschreiten und muss der erbrachten Leistung entsprechen.

Bei der Diskussion dieser rechtlichen Erwägungen gab es keine Einwände der anderen Staatsanwaltschaften, die Ermittlungen sollten sich allerdings auf die Tatbestände der Bestechlichkeit und der Untreue zum Nachteil der Krankenhausträger unter dem Aspekt der pflichtwidrigen Einflussnahme auf Kaufentscheidungen beziehungsweise auf die Verfolgung von Bestechung und Beihilfe zur Untreue auf Seiten der Firmenvertreter konzentrieren. Hingewiesen wurde auch auf ein Urteil des Landgerichts Dortmund und eine sich anschließende BGH-Entscheidung²⁸² und die Konsequenzen für Verfahrenseinstellungen. Das Landgericht hatte einen abteilungsleitenden Internisten eines städtischen Klinikums wegen Untreue und Bestechlichkeit verurteilt, weil er die Wirtschaftsabteilung seiner Klinik veranlasst hatte, Dialysegerätschaften zu überhöhten Preisen einzukaufen und dafür von dem mitangeklagten Vertreter des Unternehmens Schmiergelder erhalten hatte. Der von den Verurteilten angerufene BGH bestätigte das Urteil im Strafausspruch (für den Arzt ein

282 LG Dortmund vom 27. 2. 1995, Kls 3 Js 325/91–14 (III) L 3/92; BGH 4 StR 657/95 vom 19. 12. 1995.

Jahr und zehn Monate Freiheitsstrafe wegen Untreue in 80 Fällen und Bestechlichkeit in 26 Fällen, für den Vertreter ein Jahr Freiheitsstrafe jeweils mit Strafaussetzung zur Bewährung), änderte aber den Urteilsstenor wegen der rechtlichen Erwägungen zu den Konkurrenzverhältnissen und stellte klar, dass Bestechung und Untreue in Fällen von Provisionszahlungen zueinander im Verhältnis der Idealkonkurrenz stehen, unabhängig davon, wie viele Untreuehandlungen einer einzigen Provisionszahlung zugrunde liegen. Es hieß dann in der Urteilsbegründung, dass in den übrigen 55 Fällen durch 19 Zahlungen jeweils mehrere Forderungen zusammen erfüllt und deshalb 19 Fälle der einheitlichen Bestechlichkeit, jeweils in Tateinheit mit Untreue, anzunehmen seien. Für die Einstellungen von Herzklappenverfahren wurden daraus folgende Schlussfolgerungen gezogen: Sollten im Hinblick auf die bisher festgestellten geringen Zuwendungshöhen und die Anzahl der Zuwendungsfälle Verfahrenseinstellungen nach § 153 a StPO aus Verhältnismäßigkeitserwägungen in Betracht kommen, drohe für sämtliche der diesen Zuwendungen zugrundeliegenden Untreuehandlungen Strafklageverbrauch. Es erscheine deshalb sachgerecht, in diesen Fällen § 153 StPO anzuwenden, weil die Ermittlungen dann wieder aufgenommen werden könnten, wenn sich im Zuge weiterer strafprozessualer Maßnahmen zusätzliche Erkenntnisse ergäben. Einstellungen nach § 153 a StPO kämen in Betracht, wenn der Prozess der Erkenntnisgewinnung abgeschlossen sei und die Anzahl der Untreuehandlungen und Zuwendungshöhen feststünden und weitere Ermittlungen keinen Erfolg mehr versprächen.

Keine einheitliche Vorgehensweise konnte bei der Frage erreicht werden, ab welcher festgestellten Zuwendungshöhe strafprozessuale Zwangsmaßnahmen angezeigt seien. Die Staatsanwaltschaften der Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Sachsen wollten sämtliche Beschuldigte ohne Rücksicht auf die Höhe der Zuwendungen mit allen gebotenen Mitteln verfolgen, die anderen Bundesländer widersprachen auch und gerade wegen knapper Kapazitäten und wollten großzügig von §§ 153, 153 a StPO Gebrauch machen.

Steuerhinterziehung

Da fraglich erschien, ob die Beschuldigten die erhaltenen Zuwendungen versteuert haben, wurde angeregt, Kontrollmitteilungen an die zuständigen Finanzämter zu versenden.

Fallbeispiel Bestechlichkeit

Ein Universitätsprofessor hat in knapp sechs Jahren insgesamt über 1,7 Millionen DM von einem Pharmaunternehmen erhalten und dieses Unternehmen bei der Verordnung eines Hämophiliepräparates derart bevorzugt, dass zuletzt nur noch Präparate dieser Firma verordnet wurden, obwohl etwa zehn ähnlich wirksame Anbieter im Wettbewerb vorhanden waren. Das Präparat musste 1996 vom Bundesamt für Impfstoffe vom Markt genommen werden,

weil sich eine Virusunsicherheit herausgestellt hatte. Das Pharmaunternehmen setzte mit diesem Präparat aufgrund der Bevorzugung durch den Arzt fast 16 Millionen DM um. Es handelte sich ausschließlich um Kassenpatienten. Der Arzt wurde wegen Bestechlichkeit und Steuerhinterziehung angeklagt und in erster Instanz zu einer Freiheitsstrafe von vier Jahren verurteilt. Er hatte die gesamten Einnahmen nicht versteuert.

Zur Verdeckung der Bestechungszahlungen wurden Scheinverträge geschlossen: Der Arzt schloss einen „Beratungsvertrag“ mit dem Unternehmen. Darin hieß es:

„Firma X ist daran interessiert, dass Herr Prof. Dr. Y seine beratende Tätigkeit auch auf die im Neubau befindliche Diagnostiklinik der Firma X ausweitet. Die Einzelheiten werden zwischen den Beteiligten in einer separaten Vereinbarung festgelegt.

Die Firma X unterstützt die Zusammenarbeit und wissenschaftliche Beratung monatlich mit einer Forschungsbeihilfe von DM 1.000,-. Sachkosten werden in Absprache mit der Firma vergütet, zum Beispiel Kosten für Laborchemikalien, Arbeitsmittel, Kongressbesuche, Reisekosten, die im Zusammenhang mit der Beratungstätigkeit entstehen, sowie Honorare für wissenschaftliche Vorträge, Informationsmaterialien, Gutachten oder klinische Studien werden gesondert vergütet.

Beide Vertragspartner verpflichten sich, den Inhalt der Vereinbarung vertraulich zu behandeln.“

Weitere Zuwendungen erfolgten durch Reisen, bei denen der Angeklagte von seiner Ehefrau begleitet wurde (fast 14.000 DM): Die als Kongressreisen bezeichneten Reisen führte das Ehepaar nach Barcelona, Mexiko, Mallorca, Jerusalem, Neapel und Interlaken. Es wurde klar nachgewiesen, dass sich die 1,7 Millionen DM aus prozentualen Anteilen an den jeweiligen Bestellungen der Präparate ergaben und es sich somit um Rückvergütungen handelte, die der Arzt allein für sich verwendete. Weder wurde ein Drittmittelkonto eingerichtet, aus dem etwa klinische Forschungen bezahlt wurden oder Anschaffungen zugunsten der Universitätsklinik getätigt, noch wurden der Universität von dem Unternehmen Sachkosten erstattet und dieses wurde von dem Angeklagten (im Gegensatz zu anderen Verfahren) auch gar nicht behauptet.

Auf Unternehmensseite wurden wegen der örtlichen Zuständigkeit in einem anderen Bundesland der Geschäftsführer des Unternehmens sowie die Außendienstmitarbeiterin ebenfalls zu Freiheitsstrafen verurteilt. Der Geschäftsführer hatte sich außerdem wegen Unterschlagung zu verantworten. Das Unternehmen hatte Chargen von Arzneimitteln auf den Markt gebracht, die bereits von dem Bundesamt wegen erheblicher Sicherheitsbedenken für den Vertrieb verboten worden waren. Das Ermittlungsverfahren war wegen der Veröffentlichung eines Focus-Artikels²⁸³ von einer Staatsanwaltschaft gegen

283 Focus 26/1996 und 27/1996.

das Unternehmen eingeleitet worden. Hieraus ergeben sich weitere Ermittlungsansätze gegen Ärzte in verschiedenen Bundesländern, weil erhebliche Sach- und Geldleistungen des Unternehmens an verschiedene Ärzte im Zusammenhang mit so genannten Beratungsverträgen und monatlichen Pauschalvergütungen gefunden wurden.

Ermittlungen

Auffällig an all diesen Verfahren war das Verhalten der in Verdacht geratenen Gruppe der Ärzte. Nur in diesen Verfahren wurde aus mehreren Bundesländern von Bedrohungen der Staatsanwälte berichtet. Ein Staatsanwalt erhielt im Zuge der umfangreichen Ermittlungen ein anonymes Schreiben mit der Aussage, sein Herz werde als nächstes operiert. Aus anderen Bundesländern wurde sogar von namentlich unterzeichneten Schreiben berichtet: Herzchirurgen, deren Ermittlungsverfahren gegen sehr hohe Geldbußen (z. B. 600.000 DM) eingestellt wurden, schrieben wütend an den verantwortlichen Staatsanwalt, sie wünschten dem Staatsanwalt, er müsse sich niemals einer Herzoperation unterziehen und das Pech haben, von ihnen operiert zu werden ...

Generell wurde von einem emotional aufgeheizten Klima berichtet, bei dem die Ärzte sehr selten – auch nicht bei nachgewiesener Annahme hoher Bestechungsgelder zum eigenen Vorteil unter Verletzung der Dienstpflichten – ein Unrechtsbewusstsein oder Einsicht erkennen ließen, sondern letztlich wütend und solidarisch reagierten. In den Unternehmen bestand eindeutig die Tendenz, die Vertriebsmitarbeiter, die mit den Ärzten direkt verhandelt hatten, verantwortlich zu machen, obwohl die Rückvergütungen und umfangreichen Vorteilszuwendungen durch die Unternehmen der Firmenpolitik entsprachen.

Der strafrechtliche „Erfolg“ des Abschlusses der meisten Herzklappenverfahren ist schwierig zu beurteilen. Eine Rolle spielt das emotional aufgeheizte Klima durch Medienveröffentlichungen²⁸⁴. Ärzte fühlen sich in ihrem gesamten Berufsstand ohne Differenzierung angegriffen.²⁸⁵ Ingeheim wird von allen Beteiligten zugegeben, dass undifferenzierte Vorteilsgaben der Pharmaunternehmen an Mediziner üblich sind, und zwar in einer Dichte, die sich Außenstehende kaum vorstellen können. Pharmavertreter bekommen diverse Mittel und Gelder zur Vertriebsförderung zur Verfügung gestellt, sind eindeutig in das übliche System der Beeinflussung von Ärzten eingebunden und werden in ihrem eigenen Erfolg daran gemessen, welches Präparat zu welchen Prozent-

284 Vgl. z. B. Titelüberschriften und Titelseiten von Wochenzeitschriften, die auf eine pauschale Verurteilung „raffgieriger“ Ärzte hinausliefen, z. B. Focus 26/1996: „Exklusiv: Der Ärzte-Skandal, Dr. med. Korrupt, Autos, Reisen, Bargeld, Wie sich Mediziner jahrelang schmieren ließen“, Spiegel 22/1994: „Der Herzklappenskandal, Schmiergeld: Herzchirurgen kassieren, Die Kassen zahlen drauf, Schmiergeld: Bares oder einen BMW“, Spiegel 23/1994: „Ärzte: Überall illegale Gewinne“ usw.

285 Es gibt differenziert argumentierende Ausnahmen, die deutlich auf das Dilemma zwischen Forschungsförderung, Drittmitteln und der Vermischung mit persönlichen Vorteilen hinweisen, vgl. z. B. den Artikel des Krebs-Spezialisten GALLMEIER in Spiegel 25/1994, S. 189 ff.

sätzen bei welchen Ärzten umgesetzt werden konnte. Es besteht ein detailliertes Wissen über Gebiete, Präparate, Umsätze und die Aktivitäten des Pharmareferenten. Man zieht auf Unternehmensseite eindeutig eine Verbindung zwischen Häufigkeit von konkreten Arztbesuchen, Geschenken, Einbeziehung der betreffenden Ärzte in Vortragsveranstaltungen, Kongressen und Teilnahmen an so genannten Fortbildungsveranstaltungen oder Reisen. Es wird ein erheblicher Druck auf die Pharmareferenten ausgeübt, die Marketingmöglichkeiten auszuweiten. Das bedeutet auch, dass in der Woche und an den Wochenenden Veranstaltungen durchgeführt werden, zu denen Ärzte eingeladen werden. Den Rahmen bilden wissenschaftliche Vorträge, der eigentliche Zweck liegt in Versuchen, persönliche Kontakte und Bindungen an das Unternehmen aufzubauen, weshalb die Referenten von den Unternehmen ausgesucht und die Veranstaltungen von den Unternehmen organisiert werden und dabei auch ein entsprechendes Programm (von dem Buffet über Wochenendveranstaltungen für die gesamte Arztfamilie in Fünf-Sterne-Hotels bis hin zu attraktiven Auslandsreisen für die besonders erfolgreichen Verordner unter den Ärzten) geboten wird. Die Unternehmen differenzieren nicht zwischen niedergelassenen selbstständigen Ärzten und Klinik-Ärzten und konnten vor einigen Jahren durch die steuerliche Begünstigung profitieren. Die weitere übliche Vorgehensweise besteht im Abschluss von Beraterverträgen und Fallstudien, die meistens nur als Scheinverträge für Schmiergeldzahlungen zu klassifizieren sind, weil geldwerte Gegenleistungen nicht erbracht werden und die Fallstudien weder rechtlichen noch tatsächlichen Nutzen haben.

Da die ersten Veröffentlichungen bereits 1994 erfolgten, waren alle potentiell Betroffenen vorgewarnt. Auch die Aktionen der Krankenkassen und der dann von den Pharmaunternehmen eingeschalteten Rechtsanwaltskanzleien mit den konkreten Warnungen vor anstehenden Ermittlungen und Verhaltenshinweisen bei Durchsuchungen und Vernehmungen führten dazu, dass Beweismaterial nicht mehr auffindbar war. Durchsuchungsaktionen in Kliniken ohne sehr konkrete Verdachtsmomente über Beziehungen einzelner Ärzte zu Firmenmitarbeitern waren von vornherein schwierig, da die Strafverfolgungsbehörden nicht wahllos riesige Mengen Unterlagen beschlagnahmen können. Insoweit war die Kooperationsbereitschaft der Mediziner verständlich: Hatten Sie selbst nichts zu verbergen, war Kooperation das beste Mittel, um zu großes Aufsehen zu vermeiden und den Klinikbetrieb so wenig wie möglich zu stören. Es profitierten aber sicher auch Ärzte, die Beweismaterial beseitigt hatten oder Spuren verwischt hatten. Ohne einen konkreten Verdacht von speziellen Transaktionen mussten sich die Ermittler dann mit dem Material auseinandersetzen, das ihnen ausgehändigt wurde.

Aktuell richten sich viele Ermittlungen auch gegen Abrechnungsbetrügereien. Bei den zahlreichen Ermittlungsverfahren ergab sich auch der Verdacht der fahrlässigen Tötung und Körperverletzung, weil Patienten an falschen Organen operiert wurden oder ungeklärte Todesfälle bei Herzoperationen aufgedeckt wurden.

5.6 Treuhandverfahren

Das Verfahren begann mit einer Anzeige der Revision der Treuhandanstalt (THA) an eine StA in Baden-Württemberg wegen Verdachts eines Insidergeschäfts bei der Liquidation eines Unternehmens. Die Revision stellte fest, dass ein Unternehmen mit einem Substanzwert von 5,7 Millionen DM für 1 DM verkauft worden war, obwohl ein Interessent 1 Million DM geboten hatte. Mit diesem waren jedoch überhaupt keine Verkaufsverhandlungen geführt worden. Das zu liquidierende Unternehmen wurde an einen Unternehmensberater verkauft, der für die Niederlassung Halle der THA tätig war. Der Verkauf wurde von den beiden Direktoren für die Bereiche Privatisierung und Beteiligungen gemeinsam mit der Hauptabteilungsleiterin im Direktorat Privatisierung durchgeführt und genehmigt. Der Privatisierungsdirektor und die Hauptabteilungsleiterin waren auch privat verbunden und kannten sich bereits aus der Heimatstadt. Bei der Substanzwertermittlung durch die Niederlassung waren nach Feststellung der Revision werterhöhende Faktoren konsequent nicht berücksichtigt worden. Alle Beschuldigten stammten aus Baden-Württemberg, woraus sich auch die Zuständigkeit der StA ergab. Der Verdacht richtete sich zunächst nur auf einen Vorgang wegen Untreue beziehungsweise Beihilfe zur Untreue. Daraus entstand der schwerwiegendste Korruptionsfall, den die Strafverfolgungsbehörden im Treuhandkomplex aufdeckten. Es stellte sich heraus, dass ein regelrechtes Bestechungssystem von vornherein installiert worden war. Die Beteiligten kannten sich alle bereits aus früheren Zeiten, zumindest über weitere Beteiligte und dachten nicht daran, ernsthaft und pflichtgemäß Unternehmen zu privatisieren und zu liquidieren. Es ging ihnen lediglich darum, in kürzester Zeit an Unternehmensverkäufen durch Bestechungsgelder oder betrügerische Handlungen zu verdienen, nicht aber darum, wirtschaftliche Unternehmenskonzepte umzusetzen oder gar Arbeitsplätze zu schaffen. Zu diesem Zweck nutzten sie in der Regel den Wert der Grundstücke und verkauften die vorhandenen Werte gesondert beziehungsweise ließen Grundschulden eintragen und entnahmen „Darlehen“, um sich selbst zu bereichern oder den Kaufpreis für andere Unternehmen zu entrichten. Eine Rolle spielten auch Verkäufe an ihnen zuzurechnenden Gesellschaften, unter deren Deckmantel sie die Unternehmen beziehungsweise Teile der Unternehmen, Grundstücke und Werte nach kurzer Zeit gewinnträchtig weiter verkauften. Möglich war dies durch die Sondersituation des Privatisierungsdrucks, aber insbesondere auch durch die ausgeschaltete Kontrolle. Vorgesetzte waren in das Bestechungssystem involviert, konnten also bei den erforderlichen Genehmigungen oder Kontrollen zumindest gewisser Grundsätze überhaupt keine Kontrollfunktion ausüben.²⁸⁶

²⁸⁶ Vgl. allgemein zur Treuhandkriminalität 2. Untersuchungsausschuss Treuhandanstalt, BT-Drs. 12/8404; ERBE NK 1999/3, S. 26–30; SÄNGER 1999; JÜRGS 1997; BRÄUNINGER/HASENBECK 1994; KÖHLER 1994.

Aufgaben der THA und faktische Situation der Niederlassung Halle

Die THA wurde mit Beschluss des Ministerrates der DDR vom 1. März 1990 als Anstalt öffentlichen Rechts mit Sitz in Berlin gegründet.²⁸⁷ Gemäß Art. 25 I 1 des Einigungsvertrages²⁸⁸ vom 31. Juli 1990 i. V. m. § 2 II 1 des Treuhandgesetzes²⁸⁹ und § 1 I 1 der Satzung der THA war diese eine bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie hatte den Auftrag, das ihr übertragene volkseigene Vermögen der ehemaligen DDR zu privatisieren und gegebenenfalls erforderliche Sanierungsmaßnahmen vorzunehmen.²⁹⁰ Die Stabsstelle „Besondere Aufgaben“ beim Direktorat Recht im Präsidialbereich der THA unter der Leitung eines Wirtschaftsstaatsanwalts hatte die Aufgabe, vermögensnachteilige Handlungen durch Mitarbeiter der THA beziehungsweise der ihr zugeordneten Treuhandunternehmen sowie zum Nachteil der Anstalt und ihrer Unternehmen zu überprüfen und bei Feststellung eines strafprozessual erheblichen Anfangsverdachts Strafanzeige zu erheben und gegebenenfalls Strafantrag zu stellen.²⁹¹ Im Rahmen der Amtshilfe nach Art. 35 GG sollten die Strafverfolgungsbehörden bei ihrer Tätigkeit unterstützt werden. Zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Zwecke war die THA in eine Zentrale und in regionale rechtlich unselbstständige Niederlassungen gegliedert. Innerhalb der Zentrale wurden für den Bereich Privatisierung und Sanierung sechs Unternehmensbereiche mit fachbezogenen Direktoraten eingerichtet. Nach den massiven, strafrechtlich relevanten Vorgängen, die im November 1992 zur Anzeige kamen und mit fortschreitenden Privatisierungen, wurden die Tätigkeiten der Niederlassungen neu strukturiert. Den Leitern der Niederlassungen war bis dahin für die Ausführung des operativen Geschäftes ein erheblicher Verantwortungsbereich und Ermessensspielraum eingeräumt worden. Ihre Handlungsbefugnisse waren in zentralen Regelungen der THA, die in einem Privatisierungshandbuch zusammengefasst waren, vorgegeben.²⁹² Diese Richtlinien wurden stets weiter entwickelt. Die Niederlassungsleiter waren organisatorisch direkt dem für sie zuständigen Mitglied des Vorstandes der THA unterstellt, eine fachliche oder sonstige hierarchische Unterordnung der Niederlassungsleiter zu diesem Direktorat bestand jedoch nicht. 1991 sah sich die THA veranlasst, ein Rundschreiben zu versenden, das alle Mitarbeiter auf ihren Amtsträgerstatus hinwies, weil Gerüchte in Käuferkreisen kursierten, man müsse beim Erwerb Schmiergelder zahlen. Ein Zeuge, der 1993 von der THA Berlin in Halle als Niederlassungsleiter eingesetzt worden war, um, wie er selbst ausführte „für Ruhe und Ordnung zu

287 GBl. I Nr. 14, S. 107.

288 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands vom 31. Juli 1990 (Einigungsvertrag).

289 Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz) vom 17. Juni 1990, GBl. I Nr. 33, S. 300.

290 Vgl. zu den Einzelheiten auch SÄNGER 1999, S. 135 ff. m. w. N.

291 Die folgenden organisatorischen Informationen entstammen dem Direktorat Recht der Treuhandanstalt Berlin.

292 Zur Missachtung der Richtlinien und strafrechtlichen Relevanz vgl. z. B. für einen konkreten Fall unten die Einzelheiten bei A, Direktor Privatisierung.

sorgen“, sagte über die damaligen Verhältnisse aus, der vorherige Niederlassungsleiter in Halle, Dr. D, sei seit Ende 1992 wieder in Berlin tätig, weil er behauptet hatte, die Privatisierung sei erreicht. Man habe ihm also (in Berlin) eine neue Aufgabe zuweisen müssen. Die wahren Gründe für die Ernennung des neuen Niederlassungsleiters hätten jedoch in den „presserelevanten“ Straftaten im Zusammenhang mit Privatisierungen bei der THA, Niederlassung Halle gelegen. Ein Komplex, der den Ausverkauf einer Vielzahl von Unternehmen durch bestochene Treuhandverantwortliche an einen schwäbischen Unternehmer betraf, führte neben anderen Strafverfahren zur Rücknahme von Unternehmen durch die THA und zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses Treuhandanstalt.²⁹³ Allgemein sagte der Zeuge zur damaligen Struktur und zu den Verhältnissen in der Niederlassung aus, Strukturen für eine geordnete Geschäftstätigkeit seien praktisch nicht vorhanden gewesen. Es habe keine Abteilung für Privatisierungen und keine für eine Beteiligungsführung gegeben, obwohl dafür ein Bedürfnis bestanden hätte, weil bereits zu diesem Zeitpunkt Unternehmen von der THA zurückgenommen werden mussten, weitere entgegen der Aussage des früheren Niederlassungsleiters noch gar nicht privatisiert waren und andere Unternehmen zur Liquidation vorgesehen waren, obwohl dies nicht notwendig war und diese später privatisiert wurden. Der Zeuge erhob deutliche Vorwürfe gegen den früheren Niederlassungsleiter Dr. D, weil dieser Eigenmächtigkeiten des Privatisierungsdirektors G und dessen Freundin bei der Privatisierung geduldet habe, die letztlich zu erheblichen Straftaten geführt hätten. Die Liebesbeziehung zwischen dem Privatisierungsdirektor und der ebenfalls aus Baden-Württemberg stammenden bei der THA beschäftigten Rechtsanwältin habe sich negativ auf die Arbeit bei der THA ausgewirkt. (Gegen diese Rechtsanwältin wurden mehrere Ermittlungsverfahren wegen Untreue durch Kaufpreismanipulationen zum Nachteil der THA geführt, jedoch nach § 170 II StPO eingestellt). Nach den ab 1990 vorhandenen Organisationsrichtlinien aus Berlin habe man sich in Halle bis Sommer 1992 nicht gerichtet, was dazu geführt habe, dass die Preisfindung falsch war und zum Beispiel maximal mögliche Pönale bei einem Unternehmenskauf von vornherein vom Kaufpreis abgezogen wurden. Weiterhin seien Verflechtungen mit einer Rechtsanwaltskanzlei aus Baden-Württemberg geduldet worden, wobei einer der Anwälte (D) als Liquidator tätig war und, wie sich später bei den strafrechtlichen Ermittlungen herausstellte, mit dem damaligen Direktor Privatisierung A bereits am 30. Januar 1991 eine Schmiergeldabrede getroffen hatte. Diese Abrede führte zur Einstellung weiterer Personen bei der THA, die Schmiergelder forderten, weitergaben und Unternehmen deutlich unter Wert an ihnen zurechnende Firmen verkauften, um sie gewinnbringend weiter zu veräußern. Der Zeuge ging davon aus, der damalige Niederlassungsleiter habe „keinerlei Prüfung der ihm vorgelegten Unterlagen vorgenommen.“ Eine Kontrolle habe vollständig gefehlt. Negativ sei auch aufgefallen, dass die Niederlassungen

293 BT-Drs. 12/8404, Bericht des 2. Untersuchungsausschusses Treuhandanstalt des 12. Deutschen Bundestages.

Halle und Magdeburg 1991 „bei der Einstellung von Personal zugelangt“ hätten. Der Niederlassungsleiter, der zugleich Rechtsanwalt war, hätte durch sein Verhalten „ein besonderes Klima“ entstehen lassen, das er zusammenfassend mit folgenden Punkten umschreibt: Duldung des zunehmenden Einsatzes vollmachtloser Vertreter, die als Käufer, als Vertreter der Treuhand und zum Teil noch als Vertreter des verkauften Unternehmens in einer Person auftraten und dadurch Manipulationsmöglichkeiten bei der notariellen Beurkundung nutzten. Berater traten immer häufiger selbst als Investoren auf (Insidergeschäfte), Duldung von Liebesbeziehungen unter Treuhandmitarbeitern, Abkapselung des Privatisierungs- und Beteiligungsbereiches, Einbeziehung von Beratern aus dem eigenen Einflussbereich („Vetterleswirtschaft“) und mangelnde Kontrolle. Dieses Klima habe auch Nachahmer herausgefordert.

Die beteiligten Personen – Täter, Verdächtige und Beziehungsgeflechte

Bei den Vorgängen um die Treuhandprivatisierungen waren Täter vertreten, die verglichen mit den meisten anderen bedeutenden Korruptionsfällen einige hervorstechende Charaktereigenschaften und Persönlichkeitsmerkmale aufweisen. Diese Täter können als besonders manipulativ und skrupellos bezeichnet werden, wenn man ihre Vorgehensweisen, ihre „Fassaden“ und Lebensläufe analysiert. Vieles bleibt trotzdem offen und ungeklärt, da im Gegensatz zu den typischen Beschuldigten in anderen Strafverfahren weniger Akteninformationen, fast keine Vorstrafen und auch weniger Fakten zu den Hintergründen der Persönlichkeit vorhanden sind. Trotzdem gibt es viele Auffälligkeiten. Eindeutig sind in diesem Bereich auch Forschungsdefizite zu verzeichnen. Außer den in fast allen Studien zur Wirtschaftskriminalität wiedergegebenen abweichenden Sozialdaten gibt es ein Forschungsdefizit zu Fragen der Täterpersönlichkeit. Hier wurden die Informationen aus den Strafakten aus Beschuldigtenvernehmungen, Anklageschriften und Urteilen mit Aussagen von Zeugen und anderen Beschuldigten sowie informativen Gesprächen mit Staatsanwälten, Richtern und Verteidigern ergänzt. Dabei entstand der Eindruck, dass diese Täter ein erhebliches Maß an krimineller Energie aufbrachten, um in kürzester Zeit unter Ausnutzung der fehlenden Kontrollstrukturen illegale Gewinne zu erzielen. Obwohl formal scheinbar hohe Qualifikationen vorlagen und die Täter auf den ersten Blick als erfahrene Unternehmer, Geschäftsleute oder Rechtsanwälte auftraten, zeigte sich sehr schnell, dass hier eher „Betrügerpersönlichkeiten“ agierten und für eine Vielzahl von bedeutenden Straftaten und hohen Schäden verantwortlich waren. Hier wirkte sich der Umstand der geschichtlich einmaligen Sondersituation der fehlenden Kontrolle, der politischen, rechtlichen und faktischen Rahmenbedingungen schnellstmöglicher Privatisierung und Abwicklung einer maroden Volkswirtschaft natürlich auf die Gelegenheit zu Straftaten aus. Trotzdem wäre es völlig falsch, die Wirtschaftskriminalität in diesem Zusammenhang maßgeblich den gesellschaftlichen Bedingungen zuzuschreiben. Angezogen wurden von dieser gesellschaftlichen Sondersituation Personen, die auch in

ihrem übrigen Leben zumindest hart an der Grenze der Legalität agierten, bereits betrügerisch handelten oder ihr ganzes bisheriges Leben in einer Grauzone zweifelhafter und strafrechtlich relevanter Aktivitäten verbracht haben. In der Sondersituation der Privatisierungen fanden sie Bedingungen, die höchstmöglichen materiellen Gewinn bei geringem Entdeckungsrisiko und eine Neutralisierung und Rechtfertigung der betrügerischen Handlungen durch Schuldabwälzung auf „die Politik“, den Privatisierungsdruck oder auf die Treuhandzentrale Berlin ermöglichten. Die manipulativ vorgebrachten Rechtfertigungen ihrer Handlungen reichten teilweise so weit, dass selbst Richter in der Urteilsbegründung davon ausgingen, die Bedingungen und mangelnden Kontrollen der Treuhandleitung hätten die Kriminalität erst ermöglicht, die Täter seien in diese Tatsituationen „hinein gerutscht“ und ihre bürgerliche Existenz sei durch die Bestrafung vernichtet. Bei genauer Analyse ist festzustellen, dass bestimmte Persönlichkeiten in ihrem ganzen bisherigen Leben keine „ehrliche bürgerliche Existenz“, allenfalls eine Scheinfassade errichtet hatten. Allein der berufliche Status eines Rechtsanwaltes oder selbständigen Geschäftsmannes besagt noch gar nichts, wirkte sich aber sowohl bei den Straftaten wie auch vor Gericht positiv für die Täter aus.

Treuhandfall: Beteiligte Personen und Ausgang des Strafverfahrens

Dr. D

LEITER NIEDERLASSUNG HALLE

Wissen oder Beteiligung nicht beweisbar, § 170 II StPO

A Rechtsanwalt, bewarb sich 1990 bei THA auf FAZ-Inserat

DIREKTOR PRIVATISIERUNG THA NIEDERLASSUNG HALLE (91-3/92)
5 JAHRE 6 MONATE

A u. D kannten sich aus Kanzlei und Konkursverfahren in Stuttgart

Dr. G

D Rechtsanwalt

Unternehmer

LIQUIDATOR für THA Niederlassung Halle

5 JAHRE 3 MONATE

4 JAHRE 10 MONATE

Am 30. 1. 1991 trafen A u. D die Schmiergeldabrede
A bestellte D am 31. 1. 1991 mit einer „Rahmenver-
einbarung“ zum Liquidator für Firmen der THA

G „Geschäftsmann“

ABTEILUNGSLEITER PRIVATISIERUNG THA NIEDERLASSUNG HALLE,
später Nachfolger von A als PRIVATISIERUNGSDIREKTOR
5 JAHRE 6 MONATE

M früher Bezirksnotar Baden-Württemberg
FREIER MITARBEITER bei LIQUIDATOR D
4 JAHRE 10 MONATE

MU Schlosser, 1980 selbstständig mit Imbiss, 1981 Kneipenbesitzer, gemeinsame
GmbH mit R
3 JAHRE 3 MONATE

R Schlosser, Verkäufer, seit 1974 selbstständig, Gebrauchtwagenhandel und Auto-
vermietung mit Mu
2 JAHRE 10 MONATE

R, MU und G gründeten GmbH, um Treuhandunternehmen aufzukaufen; rechtswidrige
Entnahmen

Dr. G – Unternehmer

Die erste Verurteilung in diesem Komplex erfolgte im Juli 1995. Ein schwäbi-
scher Unternehmer wurde wegen Bestechung in fünf Fällen, Urkundenfä-
lschung und Untreue zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von fünf Jahren und drei
Monaten verurteilt. Der 1944 in Baden-Württemberg geborene und auf-
gewachsene Angeklagte hatte Volkswirtschaft studiert, sein Studium als Di-

plom-Kaufmann abgeschlossen und in einem Ergänzungsstudium der Soziologie promoviert. Ursprünglich sollte er den elterlichen Textilbetrieb übernehmen und hatte deshalb bereits Praktika im Betrieb absolviert. Er heiratete jedoch 1971 und wurde von seinem Schwiegervater gedrängt, in dessen Familienunternehmen als Nachfolger einzusteigen. Seit 1977 übernahm er nach und nach den metallverarbeitenden Betrieb und erreichte gegen den Widerstand des Schwiegervaters die Abstoßung des verlustbringenden Teils der Produktion von Haushaltswaren, um sich mit der Serienfertigung von Presseteilen und Werkzeugen als Zulieferer der Automobilindustrie wirtschaftlich zu stabilisieren. Ab 1989 gab es massive wirtschaftliche Probleme, da die von der Automobilindustrie abhängige Zulieferfirma erhebliche Preiszugeständnisse machen musste. Mit der Wende ergab sich nun die Chance für den Angeklagten, sein bereits vor dem Aus stehendes Unternehmen zu sanieren. Auch wenn in den Urteilsgründen ausgeführt wird, der Angeklagte sei von seinen Auftraggebern regelrecht aufgefordert worden, „künftig im lohnünstigen Ostdeutschland zu produzieren, um damit die Preise zu senken“ und somit eine wirtschaftliche Notwendigkeit bestanden habe, wird bei genauerer Analyse klar, dass dieser Unternehmer nicht beabsichtigte, seine Fertigung teilweise in die neuen Bundesländer zu verlegen. Die weitere in den Urteilsgründen genannte Motivation, getrieben von „einer damals allgemein herrschenden Goldgräberstimmung“ aus dem Angebot der THA zu seinem Unternehmen passende Betriebsstätten zu suchen, kommt der Wahrheit schon näher; da der Angeklagte erhebliche Liquiditätsprobleme hatte und die Banken bereits Kredite gekündigt hatten, war dem Angeklagten von Anfang an nicht an einer Erweiterung von Betriebsstätten, sondern am günstigen Erwerb von Unternehmen gelegen, deren Lage auf lukrativen Grundstücken einen gewinnträchtigen Weiterverkauf und eine Ausbeutung durch „Darlehensentnahmen“ erwarten ließen. Die Kaufpreise finanzierte er mangels eigener Mittel teilweise aus Entnahmen der anderen „gekauften“ Unternehmen und konnte einige Zeit seine Zahlungsunfähigkeit verdecken. Andere Zahlungen unterblieben ganz. In der Nachschau muss eine erhebliche kriminelle Energie konstatiert werden, keinesfalls lag jedoch ehrliches Interesse an legalem wirtschaftlichen Handeln vor. Er erwarb in kürzester Zeit im Zusammenwirken mit bestochenen Treuhandmitarbeitern und unter insolventen Firmenmänteln (darunter eine Sitzgesellschaft aus Jersey) eine Vielzahl von Unternehmen und Betriebsteilen mit 25 Kaufverträgen und zahlte allein in zehn Monaten 5,45 Millionen DM Schmiergeld bar an den Abteilungsleiter Privatisierung der THA. Im einzelnen wurde ihm nachgewiesen, für fünf Unternehmenskomplexe Schmiergelder zwischen 500.000 DM und 2,1 Millionen DM gezahlt zu haben. Meist hob er die Beträge bar ab und überreichte sie G, in einem Fall erteilte er diesem Kontovollmacht und G überwies das Geld nach Luxemburg. In vier weiteren Komplexen erfolgte die Verurteilung wegen Urkundenfälschung und Untreue, weil Dr. G die Unerfahrenheit der ostdeutschen Geschäftsführer ausgenutzt und erreicht hatte, dass ihm insgesamt 10,25 Millionen DM bar aus den Guthaben der Unternehmen ausgezahlt wurden. Gegen die Widerstände der Geschäftsführer erreichte er die Eintragung einer Grund-

schuld in Höhe von mehr als 6 Millionen DM, die er als Sicherheit für einen privaten Kredit an eine Bank abtrat und damit dem Unternehmen jeglichen Liquiditätsspielraum nahm. Die StA deckte im Zusammenwirken mit einem Buchprüfer Entnahmen aus den Unternehmen in Höhe von über 50 Millionen DM auf. Allein mit einer ihm zuzurechnenden GmbH mit einem Stammkapital von 50.000 DM schloss er acht Kaufverträge; von dem Gesamtkaufpreis von 32 Millionen DM zahlte er lediglich 50.000 DM. Der Verpflichtung, Investitionen in Höhe von 72 Millionen DM zu leisten und den Erhalt von 400 Arbeitsplätzen zu garantieren, kam er nicht nach. Nicht genau geklärt ist, woher sich der schwäbische Unternehmer und der aus Stuttgart stammende Unternehmensverkäufer und Abteilungsleiter der THA kannten. Möglicherweise war ein gemeinsamer Bekannter aus dem Gebrauchtwagenhandel das Bindeglied. Dieser Bekannte soll dem Abteilungsleiter Privatisierung der THA im April 1991 erzählt haben, ein schwäbischer Unternehmer sei sehr an Unternehmenskäufen interessiert, um seine als Zulieferer der Automobilindustrie tätige GmbH & Co KG zu erweitern. Wahrscheinlicher ist, dass beide sich bereits aus Baden-Württemberg kannten. Dies hatte der Unternehmer auch in einer frühen Beschuldigtenvernehmung angegeben, später meinte er, G erst 1991 bei der THA kennen gelernt zu haben. Dr. G gab dazu in der frühen Beschuldigtenvernehmung an, er kenne G bereits aus Stuttgarter Zeiten, als dieser bei einer Werbeagentur beschäftigt war. In einer späteren schriftlichen Einlassung, mit der er versuchte, sein vermeintlich ehrliches Investitionsinteresse zu begründen, gab er an, er habe viele erfolglose Erkundigungsfahrten nach geeigneten Betrieben in Ostdeutschland unternommen: *„Zu dieser Zeit war ich sehr enttäuscht über die Situation der Betriebe. Die Industrieanlagen waren veraltet und unwirtschaftlich. Bei einem dieser Gespräche wurde ich auf die Vermittlung von Betrieben im Großraum Halle aufmerksam gemacht. Als Ansprechpartner wurde mir Herr G genannt, der über die Unternehmensberatung Roland Berger zur Treuhandanstalt, Niederlassung Halle, gekommen war.“* Dr. G hatte in dieser Einlassung die Unwahrheit gesagt. Er kannte G bereits viel früher aus Baden-Württemberg. Die Bestechungszahlung an G nach Erwerb der ersten Unternehmen (bei denen nur die weitere lukrative Veräußerung der Grundstücke und die Entnahmen für Dr. G interessant waren) rechtfertigte er mit besonderen Beratungsleistungen des Abteilungsleiters Privatisierung G. G selbst habe immer betont, er handele als Manager für die THA wie ein eigenverantwortlicher Unternehmer. Er gab in dieser Einlassung zu, insgesamt 5,4 Millionen DM an G gezahlt zu haben, es habe sich dabei immer um die Abgeltung besonderer Beratungsleistungen gehandelt. G habe *„Tätigkeiten ausgeführt, die meiner Meinung nach nicht selbstverständlich waren. So hat er zum Beispiel Gespräche mit der jeweiligen Geschäftsleitung geführt, er hat mich also als Investor und möglichen Erwerber eingeführt und mich so dargestellt, dass ich auf positive Bereitschaft der jeweiligen Geschäftsführung hoffen konnte. Darüber hinaus hat Herr G bei allen Gelegenheiten, wie zum Beispiel Einladungen, Empfängen etc. mich als Investor positiv dargestellt. Um es pauschal zu sagen, er hat dafür gesorgt, dass ich die Firma auch bekam.“* Auf die Kaufpreisfindung bei den Unternehmen sei nie Einfluss genommen worden. Die gesamten Einlassungen waren davon geprägt, die

Unwahrheit zu sagen, die Wahrheit zu verschleiern und nur die Fakten zuzugeben, die die Strafverfolgungsbehörden bereits sicher ermittelt hatten. Auch im letzteren Fall versuchten die Täter über die angeblichen Motive zu einer anderen rechtlichen Bewertung zu kommen. Die Amtsträgerstellung war beiden bekannt, deshalb versuchte der Unternehmer diesen Umstand über die „besonderen Beratungsleistungen“ des Abteilungsleiters Privatisierung zu rechtfertigen. Die geflossenen Bestechungszahlungen konnten nicht mehr geleugnet werden, deshalb gab er diese in entsprechender Höhe zu. Teilweise gab es Widersprüche, weil der Unternehmer seitenlang behauptete, die richtigen Unternehmen zur Erweiterung seiner Produktpalette und zur Fertigung hätte auswählen müssen, an anderer Stelle gab er jedoch kurz zu, die Vielzahl der Unternehmenskäufe als Immobiliengeschäfte betrachtet zu haben. Auffällig war weiter der Versuch, die Verantwortung für die Kaufentscheidung auf die Treuhandverantwortlichen abzuschieben. Er sei gedrängt worden, die Unternehmen zu kaufen: *„Die Initiative für die Verkäufe ging immer von Herrn G aus.“* Außerdem sei er bei einer Vielzahl von Objekten getäuscht worden: die Ertragslage sei schlechter gewesen als dargestellt, Eigentumsverhältnisse seien ungeklärt gewesen und Restitutionsansprüche früherer Eigentümer hätten erhebliche Probleme verursacht. Persönlich sei er mehrfach von G getäuscht worden.

Diese Ausführungen waren Augenwischerei und der Versuch, sich als den ehrlichen Investor darzustellen, der er nie war. In vielen Beschuldigtenvernehmungen hielt er an dem Bild fest, er habe mit Konzepten versucht, die zu seinem schwäbischen Unternehmen passenden ostdeutschen Unternehmen zu erwerben. Schon der erste Kauf umfasste aber sechs Grundstücke und Dr. G musste in der Vernehmung zugeben, diese Grundstücke *„als Investition in Immobilien“* betrachtet zu haben, *„die in absehbarer Zeit eine Wertsteigerung erfahren“* hätten. Durch seine Verbindungen nach Baden-Württemberg habe er genügend Kontakte mit potentiellen Interessenten gehabt. Dieser Kauf wurde durch eine Belastung der Grundstücke mit einer Bankfinanzierung bezahlt. Zu diesen Praktiken, die Kaufpreise nicht oder aus dem Vermögen der gekauften Unternehmen zu bezahlen, gab er an: *„Mir wird vorgehalten, dass im Kaufvertrag ein Kaufpreis von 1 Million DM vereinbart und eine Investitionszusage bis 1995 in Höhe von 40 Millionen DM gemacht wurde. Auf die Frage, wie ich diese Mittel aufbringen wollte, kann ich folgendes sagen: Den Kaufpreis in Höhe von 1 Million DM sehe ich überhaupt nicht als Problem an; es ist auch durchaus üblich, bei dieser Art von Treuhandverträgen, dass dieser Kaufpreis aus dem Vermögen der erworbenen Gesellschaft beglichen werden kann ... dieser Kaufpreis von 1 Million DM war nach meiner Überzeugung von mir nie als Summe aufzubringen und zu bezahlen, das heißt, ich hatte nie die Vorstellung, dass ich von meinem oder einem Konto der Firma eine solche Summe durch einen Scheck oder eine Überweisung an die Treuhand bezahle, sondern es war vielmehr klar, dass der Kaufpreis aus der S (dem erworbenen Unternehmen) heraus an die Treuhand geht ...“.* Mit dem Verneinen einer bereits länger bestehenden Bekanntschaft oder gar privater Beziehungen hat Dr. G wahrscheinlich versucht, sein Bild des ehrlichen Investors, der

vom Abteilungsleiter Privatisierung der THA geradezu zu Unternehmenskäufen gedrängt worden sei und der die Schmiergelder nur auf Initiative des G gezahlt habe, aufrecht zu erhalten. Auch Enttäuschungen über das Aussageverhalten des G können eine Rolle gespielt haben. Der Hinweis auf die bekannte Unternehmensberatung ist auch typisch für das Aussageverhalten der Täter. G war nicht über diese Unternehmensberatung zur THA gekommen und Dr. G wusste dies. Solche Hinweise fielen jedoch häufiger und gehörten wahrscheinlich mit zu dem betrügerischen Auftreten: Durch Hinweise auf renommierte und bekannte Persönlichkeiten, Firmen und Statussymbole versuchten diese Täter häufig, einen guten Eindruck zu hinterlassen. In Wahrheit hatten Dr. G und G nicht nur ein gemeinsames Konto in Luxemburg mit beiderseitiger Verfügungsbefugnis besessen, sondern im Frühjahr 1992 auch einen gemeinsamen Urlaub in Kalifornien verbracht, wo sie wiederum gemeinsam eine 3-Zimmer-Wohnung für 315.000 US\$ erwarben. Auch ihre Leidenschaft für Luxusautos teilten sie, wenngleich Dr. G versuchte, lediglich G als „autoverrückt“ darzustellen. So gab Dr. G in Beschuldigtenvernehmungen an, er habe G des öfteren gefragt, ob er verrückt sei und so viel Geld für Autos ausgeben müsse, obwohl er doch bereits einen „Fuhrpark“ besitze. Bei der gemeinsamen Tour durch die USA habe G einen Pick-up und einen Rolls-Royce mit der Bemerkung gekauft, für bestimmte Anlässe brauche man ein besseres Fahrzeug. Dr. G selbst kaufte jedoch bei Freunden des G, die einen Gebrauchtwagenhandel betrieben (und ebenfalls Straftaten im Zusammenhang mit den Treuhandprivatisierungen begingen) eine S-Klasse für 175.000 DM. Auch er besaß mehrere Wagen der Luxusklasse, auf Firmenkosten oder aus den betrügerischen Entnahmen finanziert. Überhaupt spielten angesichts der großen Bestechungssumme und der erheblichen Schädigungen, die der Unternehmer im Zusammenwirken mit den Treuhandverantwortlichen angerichtet hatte, die „kleineren“ Verfehlungen in den Strafverfahren überhaupt keine Rolle mehr. Auch diese Verhaltensweisen geben jedoch ein deutliches Bild seiner Persönlichkeit. So ließ er sich von ostdeutschen Geschäftsführern auch „kleinere“ regelmäßige Beträge in Höhe von 10.000 bis 20.000 DM auf seine Privatkonten überweisen und ließ dubiose Rechnungen von befreundeten Steuerberatern, Versicherungsvertretern und anderen Personen durch die ostdeutschen Unternehmen begleichen. Mitte 1993 hatte Dr. G für sein schwäbisches Unternehmen mit einer Belegschaft von damals 450 Arbeitnehmern die Eröffnung des Vergleichsverfahrens beantragt. Der Vergleichsverwalter hatte Mühe, eine Zusammenarbeit mit Dr. G zu erreichen und die Vergleichswerte zu ermitteln und zu sichern. Es stellte sich heraus, dass die Firma bereits seit Ende 1992 völlig überschuldet war und dieses nur durch rechtswidrig abgezogene Gelder aus den von Dr. G unrechtmäßig erworbenen Ost-Unternehmen verdeckt wurde. Es wurde bekannt, dass Dr. G zur selben Zeit sein Haus in Baden-Württemberg für 600.000 DM umbauen und renovieren ließ und eine Abrechnung der Bau- und Handwerkerkosten über die Firma geplant war, aber vom Vergleichsverwalter verhindert werden konnte. Weiterhin war auf die Firma ein BMW 850i zugelassen, den Dr. G gegenüber dem Vergleichsverwalter nicht angegeben hatte. Als der Fahrer

den Wagen zu einem Autohaus fuhr, um ihn im Auftrag von Dr. G zu verkaufen, behielt man den Wagen dort ein, weil Dr. G bei diesem Autohaus noch Schulden von über 100.000 DM hatte. Auch die Freundin des Dr. G setzte dem Vergleichsverwalter zu, indem sie sich über die Abholung von zwei PKW der Marke Daimler beschwerte. Sie wollte sich die Wagen wieder aneignen, so dass der Vergleichsverwalter die Fahrzeuge an einem anderen Ort unterbringen musste. Es stellte sich weiter heraus, dass ein Rolls-Royce, zugelassen auf die Firma, der Vergleichsmasse entzogen worden war. Während der Unternehmer Dr. G also nach außen das Bild des „soliden Mittelständlers“ vermittelte, der aus wirtschaftlicher Notwendigkeit in Straftaten hinein rutschte und er auch in einem frühen SPIEGEL-Artikel ähnlich charakterisiert wurde, zeigte sich in Wahrheit eine typische Betrügerpersönlichkeit.

G - Abteilungsleiter Privatisierung

Der Abteilungsleiter Privatisierung (Maschinenbau) der THA Niederlassung Halle und nach Beförderung im Januar 1992 Direktor Privatisierung der THA wurde 1996 wegen Bestechlichkeit in sechs Fällen sowie wegen Untreue zu der Gesamtfreiheitsstrafe von fünf Jahren und sechs Monaten verurteilt. G wurde lediglich wegen der Straftaten im Zusammenhang mit den Bestechungen durch den Unternehmer Dr. G angeklagt und verurteilt. Die weiteren Taten (Ankauf eines Unternehmens gemeinsam mit R und Mu sowie der Verkauf eines weiteren Unternehmens an eine ihm und dem Rechtsanwalt und Liquidator D zuzurechnende Gesellschaft) wurden erst später offenkundig und die Ermittlungen insoweit eingestellt.

G wurde 1950 in Stuttgart geboren. Sein Vater war Polizeibeamter, seine Mutter Hausfrau. Nach mehreren Internatsaufenthalten, über die nichts näheres bekannt ist, erreichte er die mittlere Reife. Eine Maschinenbauerlehre schloss er mit der Gesellenprüfung ab, besuchte dann zwei Jahre die Wirtschaftsoberschule, brach diese aber nach zwei Jahren ab und wechselte zur Bereitschaftspolizei. Nach Streifendienst, einem Wechsel zur Kriminalpolizei und zum Personen- und Objektschutz musste er sechs Jahre später die Polizei wegen dienstlicher Verfehlungen verlassen, was er jedoch verheimlichte. Stattdessen gab er gegenüber späteren Geschäftspartnern an, er habe Spezialeinheiten der Polizei angehört. In dieser Zeit meldete er erstmals – auf seine damalige Ehefrau – ein Gewerbe an und gründete 1976 mit einem Freund aus der Schulzeit (R, der bei weiteren Straftaten im Zusammenhang mit der Treuhandanstalt eine Rolle spielte) eine GmbH mit Mindesteinlage. Er meldete kleinere – unwirtschaftliche – Patente an, mit denen er später versuchte, einen erfolgreichen Eindruck zu hinterlassen. 1979 gründete er eine Motor- & Sportvertrieb GmbH & Co KG, die 1983 Konkurs anmelden musste. In diesem Zusammenhang wurde G wegen Konkursverschleppung, Betrug durch unordentliche Buchführung und fortgesetzten Bankrotts durch verspätete Bilanzerstellung zu einer Geldstrafe von 120 Tagessätzen zu 60 DM verurteilt. 1983 schied G offiziell aus der mit R betriebenen GmbH aus und gab sich nun als selbststän-

diger Berater von Banken im Bereich Firmensanierungen, Liquidationen und Verwertung von Vermögensgegenständen aus, was er später ausschmückend in seiner recht dürftigen Bewerbung bei der THA nutzte; in Wahrheit hatte er erfolglos bei einigen Banken um Kredite gebeten. Diese angebliche Berater-tätigkeit nutzte er auch zur Bewerbung als freier Berater bei einer Werbeagentur im Medienbereich; bei dieser Schweizer Unternehmensgruppe begann er 1986 als Verkäufer für Videoanlagen auf Provisionsbasis und schaffte es, Einfluss und Vertretungsvollmachten zu erlangen. Nach seinem Ausstieg bei dem Schweizer Unternehmen, aber bereits 1991, also kurz vor seinem Beginn bei der Treuhand, gründete er zusammen mit einem seiner ehemaligen Schul-freunde R und dessen Bekannten Mu, einem früheren Gastwirt, eine GmbH, die sich mit Gebrauchtwagenhandel beschäftigte.

Der in Baden-Württemberg ansässige Schweizer Kaufmann S aus der Werbebranche, der mit G zusammen gearbeitet hatte und sich von ihm betrogen fühlt, sagte folgendes über ihn: Eine Mitarbeiterin habe G als Verkäufer empfohlen. Später wurde sie die Freundin des G. G habe beim Kennenlernen damit geprahlt, er sei damals der jüngste Polizeibeamte Baden-Württembergs gewesen und zwar auf seinem Spezialgebiet, der Wirtschaftskriminalität. Außerdem wäre er bei einer Spezialeinheit gewesen und bei einem Einsatz in Mogadischu dabei gewesen. In Wahrheit war er beim Personen- und Objektschutz tätig und musste den Polizeidienst quittieren, weil er sich bei einem Einsatz im Personenschutz einer Frau, die er bewachen sollte, gegen ihren Willen genähert hatte. G begann als freier Mitarbeiter auf Provisionsbasis bei S und war mit dem Verkauf von Videoanlagen sehr erfolgreich. Er verkaufte in kurzer Zeit (1–2 Jahre 1986, 1987) angeblich über 500 Anlagen und kassierte dafür Provisionen in Höhe von über 600.000 DM sowie eine Abfindung von 600.000 DM, weil er nach dieser guten Leistung als festangestellter Verkäufer übernommen wurde (1988). Unmittelbar danach gingen die Verkäufe drastisch zurück. Trotzdem wurde er Anfang 1989 Geschäftsführer der Hauptgesellschaft und war bei den fünf Tochtergesellschaften teilweise allein vertretungsberechtigt und nun zuständig für die Anbahnung von Kontakten zur Automobilindustrie. Er erreichte durch Falschinformationen und Intrigen, in die er auch die bei S beschäftigte Freundin einspannte, nach und nach die Entlassung langjähriger Mitarbeiter. Dabei berief er sich immer wieder auf seine frühere Tätigkeit als Kriminalbeamter und auf seine angebliche Freundschaft mit Prof. Werner Niefer, Graf Waldersdorf und Ministerpräsident Lothar Späth. Dann entließ er den für das Rechnungswesen zuständigen Mitarbeiter sowie die Steuerberaterin und etablierte seine guten Freunde Re und D (den späteren Liquidator bei der THA Niederlassung Halle) als Steuerberater und Rechtsanwalt. D erledigte alle anwaltlichen Angelegenheiten, auch Immobilienverkäufe und -vermittlungen, alle drei schönten die Bilanzen, um Sonderauszahlungen an G zu erwirken. G verdiente als Geschäftsführer 12.500 DM im Monat und bekam in 1990 eine Tantieme von 500.000 DM, die aufgrund einer Bilanz gewährt wurde, deren Gewinn maßlos überhöht war und an dessen Erstellung Re und D mitgewirkt hatten. Außer-

dem war er an einer Tochterfirma beteiligt. In Bezug auf seine persönlichen Verhältnisse soll G nicht sehr mitteilksam gewesen sein, trotzdem hatte er gegenüber S fallen lassen, er besitze ein Haus in Stuttgart, eines in Sindelfingen und eines in Kanada, außerdem eine umfangreiche Autosammlung (Maserati, Ferrari, teure Mercedes), er sei an einer GmbH in Kanada beteiligt, seine Lebensversicherungen liefen über eine Londoner Versicherung und er habe Kontakte zu den Bahamas. An G und D flossen ungerechtfertigte Provisionen von 700.000 DM, weil sie beim Tätigwerden für ein Immobiliengeschäft den Kaufpreis von 6,2 Millionen DM eigenmächtig auf 6,9 Millionen DM erhöht hatten. S habe dieses erst später vom Käufer und Bankangestellten erfahren. G hatte umfangreich teure Gegenstände geleast, er leaste zusätzlich zu seinem Geschäftswagen einen neuen Mercedes SL auf Geschäftskosten und seiner Freundin ein Mercedes-Coupé. S sah sich vor dem persönlichen Ruin, weil er auf Veranlassung von G mindestens 3,3 Millionen DM an Gesellschafterdarlehen aus der Schweiz in die deutschen Tochterfirmen transferiert hatte, von denen mindestens 1 Million DM bar an G ausgezahlt wurde und der Rest sich als Fehlinvestition erwies. Erst im Sommer 1990 hatte S den Verdacht, dass einige Vorgehensweisen Gs nicht rechtmäßig waren. Nach anwaltlicher Beratung hatte ihn S im Sommer 1990 fristlos entlassen, aber keine Strafanzeige erstattet. Mitte März 1991 bewarb sich G offiziell bei der THA und wurde Mitte April Abteilungsleiter Privatisierung im Bereich Maschinenbau. Schon die Bewerbungsunterlagen offenbarten einiges über seine Persönlichkeit. Sie enthielten Lügen und falsche Angaben, belegten aber ebenso die fehlende Kontrolle der THA bei der Rekrutierung von Personal: Mit einer zweiseitigen Bewerbung (s. u.), die falsche Angaben, aber keine Zeugnisse oder Unterlagen enthielt, war es möglich, Abteilungsleiter Privatisierung mit einem Bruttogehalt von 15.000 DM zuzüglich Reise- und Aufwandsentschädigung zu werden.

BEWERBUNG

An die
Treuhandanstalt
Niederlassung Halle

Sehr geehrter Herr Direktor,
ich bewerbe mich um eine Stelle als Abteilungsleiter „Maschinenbau“ in Ihrem Direktionsbereich.

Meine persönlichen Daten gebe ich wie folgt bekannt:

- Name, Geburtsdatum
- 1970 Abschluss Wirtschaftsoberschule Sindelfingen
- Lehre als Maschinenbauer abgeschlossen
- Abgebrochenes Maschinenbau-Studium, da Einberufung zur Bundeswehr

Wesentliche geschäftliche Stationen:

- 1976–1983 geschäftsführender Gesellschafter der Fa. R, Maschinenbau und Werkzeuge, Sitz Böblingen
- 1983 Verkauf des eigenen Geschäftsanteils (50 %) an Fa. Rothenberger, Frankfurt a. M. (großer europ. Maschinenhandels- und Werkzeug-Konzern);
- 1983–1985 selbstständiger Berater. In dieser Eigenschaft Verkäufer von Unternehmen sowie von Unternehmensteilen und Sanierungen für Banken und Leasing-Gesellschaften (u. a. Deutsche Bank, GENO, WTB, Langenauer Bank);
- 1985–1986 ausschließlich freiberufliche Tätigkeit für Fa. Nixdorf, Paderborn. In dieser Zeit Mitwirkung am Verkauf von zwei verbunden Unternehmen und mehreren Patentrechten;
- 1986–1988 freier Berater der S-Gruppe;
- 1988–1990 geschäftsführender Gesellschafter der Fa. S GmbH Stuttgart, Werbe- und Marketingagentur (Wesentliche Kunden: Mercedes Benz, Michelin, Continental, BBS-Felgen, Walther-Montanwerke; Kullen & Metz Schleifmaschinen etc.);
- seit Ende 1990 freier Berater für verschiedene Banken und Leasing-Gesellschaften im Bereich Verwertung von Sicherheiten. Aus dieser Tätigkeit bestehen vertragliche Verpflichtungen, die voraussichtlich für die Dauer von 3 Jahren weitergeführt werden müssen.

Mit freundlichen Grüßen

Anlagen wie Zeugnisse und Dokumente fehlten. Die polizeilichen Ermittlungen ergaben folgendes:

Die Fa. R Präzisionswerkzeuge, Holzgerlingen, Stammkapital 100.000 DM, betrieb G (49 %) mit seinem Freund R (51 %). Am 30. 12. 1982 übertrug G an R seine Anteile an der R GmbH und übernahm dafür dessen Anteile an einer Motor- & Sportvertrieb GmbH & Co KG, Stammkapital ebenfalls 100.000 DM. Ein im November 1983 eröffnetes Konkursverfahren wurde mangels Masse abgelehnt. Die Patente erwiesen sich als wertlos. Mit den angegebenen Un-

ternehmen hatte G keine oder nur unbedeutende geschäftliche Kontakte. Die Fa. Nixdorf antwortete, dass sie „trotz Ausschöpfung sämtlicher uns zur Verfügung stehender Informationsquellen keine Hinweise auf eine Tätigkeit des Herrn G für unsere Gesellschaft gefunden, insbesondere keine Zahlungen“ habe feststellen können. Die Person sei ihnen unbekannt. 1986 wurde G wegen drei Taten der Konkursverschleppung, des Betruges durch unordentliche Buchführung und des fortgesetzten Bankrotts durch verspätete Bilanzerstellung zu einer Geldstrafe von 120 Tagessätzen zu 60 DM verurteilt. 1986–1988 handelte G im Rahmen einer GbR in Esslingen mit Neu- und Gebrauchtwagen. Bei der S-Gruppe Stuttgart war G von 1986 bis 1987 freier Handelsvertreter für Videoanlagen, wurde 1988 als Verkäufer fest angestellt und 1989 Geschäftsführer dieser Firma, die sich mit dem Vertrieb von Videoanlagen befasste. Im Sommer 1990 wurde ihm fristlos gekündigt. Die angeblichen Tätigkeiten für Banken und Unternehmen stellten sich als Kreditanfragen oder als zufällige und einmalige Abwicklung eines Kfz-Verkaufes heraus; bei einer der angegebenen Banken hatte er ein Schließfach, aber niemals eine Berater-tätigkeit. Mit Beginn seiner Tätigkeit bei der THA gründete G gemeinsam mit zwei alten Freunden aus der Gebrauchtwagen-Branche eine Firma, die auch ein Treuhandunternehmen aufkaufte, um es betrügerisch und gewinnträchtig im eigenen Interesse zu verwerten (s. dazu unten R und Mu). Der befristete Anstellungsvertrag bei der Treuhandanstalt sah als Tätigkeitsbeschreibung lediglich vor: Abteilungsleiter Maschinenbau innerhalb unserer Abteilung Privatisierung, Dienort Halle, das Gehalt belief sich auf monatlich 15.000 DM, Reisekosten, Spesen, Kraftfahrzeug, Umzugskosten und gegebenenfalls Trennungsschadensersatzungen nach betrieblichen Regelungen. Im übrigen waren Regelungen zur Geheimhaltung und Nebenbeschäftigung enthalten.

In Wahrheit war die „Bewerbung“ ohnehin eine auf einer Schmiergeldabrede vom 30. Januar 1991 zwischen dem Privatisierungsdirektor A und dem Rechtsanwalt D beruhende Einstellung einer Person, die Schmiergelder eintreiben und weiterleiten sollte, ohne dass die Hintermänner in Erscheinung traten. Von Anfang an war geplant, unter Firmenmänteln eigene Beteiligungen an den zu privatisierenden oder zu liquidierenden Unternehmen zu erwerben, um diese gewinnträchtig weiter zu verkaufen. Konfrontiert mit den Erkenntnissen der Ermittlungsbehörden antwortete G ausweichend und wortreich in belanglosen Punkten, wie generell bei seinen Vernehmungen festzustellen war. Auf den letzten Punkt in seinem Bewerbungsschreiben, seine angeblich andauernde Beratertätigkeit für Banken (die in Wahrheit nie bestand) ging er ausführlich ein, indem er diese Beratertätigkeit als wirklich existierend beschrieb und weiter ausführte, dass er der THA gegenüber sichergehen wollte: *„Ich hatte der THA dies deswegen mitgeteilt, um sicher zu gehen, nicht belangt werden zu können, indem ich noch eine Firma besitze. Ich wollte also klarstellen, ich arbeite auch parallel selbstständig weiter und wollte damit auch ganz klar und deutlich machen, dass ich hier nicht in einen Beamtenjob einsteige, so wie ich dies auch im mündlichen Gespräch damals gesagt habe. Mir wurde dann ganz deutlich*

gesagt, Herr G., es handelt sich hier weder um einen Beamtenjob noch in irgendeiner Form um einen beamtenähnlichen Job. Ich möchte dies wirklich betonen, sonst hätte ich diesen Job niemals angetreten.“ Einlassungen wie diese waren natürlich vor dem Hintergrund zu sehen, dass der Vorwurf der Bestechlichkeit erhoben war. Selbstverständlich wussten G und alle anderen Verantwortlichen der THA, dass sie einen Amtsträgerstatus hatten, zumal die THA in einem Rundschreiben bereits 1991 auf diesen Punkt ausdrücklich noch einmal hingewiesen hatte. Auch in dem sonst dürftigen Anstellungsvertrag war bereits eine Klausel enthalten, dass der Arbeitnehmer seine ganze Arbeitskraft in den Dienst der THA stelle und jegliche andere Tätigkeit genehmigungspflichtig sei. Auch aus seinem Verhalten, wie es in Zeugenaussagen geschildert wurde, ergab sich, dass G geradezu ein Paradebeispiel für einen Betrüger und Blender darstellte: Ein Fahrradhändler aus Stuttgart sagte aus, G habe im Juni 1993 bei ihm ein Rad im Wert von 3.000 DM mit 1.000 DM-Scheinen bar bezahlt. Beim Kauf eines weiteren Rades habe er erzählt, er besitze einen Ferrari, einen Bentley und einen 12-Zylinder-Mercedes im Wert von 200.000 DM. Er sei bei der THA gewesen und sitze jetzt noch in ein paar Aufsichtsräten. Außerdem habe er ein Forsthaus auf Rügen und ein Haus in Kalifornien in New Port Beach sowie ein Haus an der Ostsee. Sein Haus in Stuttgart wolle er für 600.000 DM verkaufen. Der Fahrradhändler gab zu den Kontakten des G an, er habe ihn in Begleitung „halbseidener Uhrenhändler“, die ebenfalls Rolls-Royce und Bentley fuhren, sowie einer Person aus dem „Immobilien- und Rotlichtmilieu“ gesehen. Durch die laufenden Ermittlungen gegen den Unternehmer Dr. G und nach der Strafanzeige der Revision der THA sowie nach der fristlosen Entlassung hielt sich G monatelang in den USA auf. 1994 unterbrach er den USA-Aufenthalt für eine Woche, um auf einer Reise über Stuttgart, die Schweiz und Liechtenstein über 5,7 Millionen DM von seinem Konto abzuheben. Strafverfolgungsbehörden und Gericht vermuteten, dass das Geld auf dem Rückweg über die Schweiz auf weitere Auslandskonten transferiert wurde, die Vermögensverhältnisse und der Verbleib des Geldes konnten jedoch nicht geklärt werden. Weiter verschleierte G nicht nur die 5,7 Millionen DM, sondern versuchte, weiteres Vermögen zu entziehen: Kurz nach seiner Inhaftierung in den USA im Mai 1994 (er war wegen Geschwindigkeitsübertretung inhaftiert worden und es dauerte Monate, bis eine Auslieferung nach Rechtshilfeersuchen und über den internationalen Haftbefehl erreicht wurde) verkaufte G sein Haus in Stuttgart für 1 Million DM an eine ihm zuzurechnende Briefkastenfirma in Liechtenstein zum Schein. Sein Ferienhaus übertrug er pro forma für 450.000 DM auf seine Mutter. Sein weiteres an der Ostsee für 29.000 DM erstandenes Ferienhaus, das er angeblich für 300.000 DM renoviert hatte, übertrug er seinem Verteidiger als Sicherheit für anstehende Anwaltskosten. Das Komplott zwischen A, D und G wurde erst später entdeckt, das Verfahren wegen des gemeinschaftlichen Erwerbs mit seinen Freunden R und Mu gegen ihn wurde eingestellt, so dass es nicht fern lag, anzunehmen, weitere Gelder seien kassiert und im Ausland deponiert worden. Die THA hatte G auf Zahlung von 11,7 Millionen DM verklagt. Zum Zeitpunkt der Hauptverhandlung hatte G noch keine Schadenswiedergutmachung erbracht und die-

ses war auch weiterhin nicht zu erwarten. Im Urteil wurde die Hoffnung ausgesprochen, er werde Schadenswiedergutmachungen auf zivilrechtlichem Wege an die THA leisten. In einem Brief, den G versucht hatte, aus der Justizvollzugsanstalt zu schmuggeln, äußerte er sich gegenüber einem Freund jedoch anders: „Die Treuhand hat mir eine Klage über 11 Millionen an den Hals gehängt, die Sache wird von meinen Anwälten als aussichtslos für die THA angesehen und bekämpft...“. Das zwiespältige Verhalten Gs wurde in diesem Punkt noch einmal deutlich, als er auf der einen Seite immer betonte, er sei nun vermögenslos und könne gar keinen Schadensersatz leisten, auf der anderen Seite prahlte er aber vor einem Staatsanwalt und einem Mithäftling, er habe einige Millionen, an die niemand heran könne. Während der Verhandlungstage versuchte der Prozessbeobachter der BvS aus Berlin mit G und dessen Anwälten eine vergleichsweise Erledigung der zivilrechtlichen Schadensersatzklage der THA zu erreichen. G berief sich auf die fehlende Kontrolle bei der THA, der Prozess koste ihn sowieso sein ganzes Vermögen (die Anwälte hätten bereits über 500.000 DM kassiert) und es komme noch eine Steuernachforderung, um in demselben Gespräch mitzuteilen, die verbliebenen drei Millionen DM, die er nach seinen eigenen Einlassungen noch übrig behalten habe, seien so sicher untergebracht und angelegt, dass man keinen Zugriff darauf nehmen könne. Seine amerikanischen Anwälte hätten schon im Rahmen des Auslieferungsverfahrens das Geld entsprechend sicher untergebracht. Vieles blieb ungeklärt. In der Anklageschrift gegen A wurde ausgeführt, G habe über seinen Verteidiger versucht, auf Zeugenaussagen Einfluss zu nehmen. G habe ein erhebliches Interesse daran gehabt, A zu schützen, da ihn dieser in dem damals gegen ihn gerichteten Strafverfahren finanziell unterstützt habe und A Kenntnis über weitere Schmiergeldvorfälle habe, nachdem er G als „Schmiergeldsammler“ eingestellt habe. G müsse deshalb bei wahrheitsgemäßen Angaben die Aufdeckung weiterer noch nicht bekannter Vorfälle befürchten.

A – Direktor Privatisierung

Der Direktor Privatisierung der THA Niederlassung Halle wurde 1998 wegen Untreue in sechs Fällen, davon in vier Fällen in Tateinheit mit Bestechlichkeit zu einer Freiheitsstrafe von fünf Jahren und sechs Monaten verurteilt. Der aus Niedersachsen stammende Rechtsanwalt A arbeitete nach seinem zweiten Staatsexamen in vier Kanzleien als angestellter Rechtsanwalt in Baden-Württemberg und Niedersachsen, schied dort aber jeweils nach zwei Jahren wieder aus, weil sich seine Erwartungen, als Sozius aufgenommen zu werden, nicht erfüllten und der wirtschaftliche Erfolg hinter seinen Erwartungen zurück blieb. Im Anschluss kaufte er sich 1987 für 100.000 DM in eine Anwaltskanzlei ein, die jedoch etwa zwei Jahre später insolvent wurde. Danach ließ er sich als selbstständiger Anwalt in Baden-Württemberg nieder und legte seinen Schwerpunkt auf Insolvenzrecht, nachdem er in den früheren Kanzleien zunehmend mit der Abwicklung von Firmen- und Nachlasskonkursen befasst war. Auch hier erfüllten sich seine wirtschaftlichen Erwartungen nicht. Er

bewarb sich Ende 1990 auf ein Inserat in der FAZ, mit dem die THA in Berlin geeignete Führungskräfte mit einschlägigen Rechtskenntnissen für die Privatisierung der ehemaligen volkseigenen Betriebe und deren Vermögenswerte suchte, erfolgreich um eine Anstellung. Vom 1. 1. 1991 bis zum 31. 3. 1992 war er dann bei der THA Niederlassung Halle als Privatisierungsdirektor angestellt und anschließend noch als anwaltlicher Berater auf freiberuflicher Basis für die Niederlassung Magdeburg tätig. In dieser Zeit kassierte er durch rechtswidrige Unternehmensverkäufe mindestens 4,7 Millionen DM Schmiergelder. Verantwortlich für die Privatisierung von Unternehmen hatte er als Amtsträger die Interessen der THA zu wahren, „möglichst gute Kaufpreise zu erzielen und nicht deren Vermögenswerte zu verschleudern“, wie die Anklageschrift ausführt. Seit Herbst 1990 gab es für die Privatisierung Richtlinien und Vorgaben der THA, die festlegten, dass ein Verkauf eines Unternehmens auch bei vorhandenem Privatisierungsdruck ein Sanierungs- und Unternehmenskonzept eines Investors voraussetzte, Gutachter zur Unternehmensbewertung hinzugezogen werden mussten und das Gutachten der Preisermittlung zugrunde zu legen war. In der Zeit ab Herbst 1991 hatte jede Kaufpreisfestlegung auf der Grundlage von Wertgutachten zu erfolgen (zum Sach- und Ertragswert, Rekonstruktionswert) und bei Veräußerung mit einer Differenz zwischen Wertgutachten und Angebot war eingehend schriftlich zu begründen, warum der Verkauf erfolgte. Ein Unternehmenskauf durfte immer nur mit einer Unternehmensakte (der Stammakte) erfolgen, Bonitätserklärungen waren vom Investor einzuholen und nicht betriebsnotwendige Grundstücke waren auszugliedern oder aber bei der Preisfindung durch Nachbewertungs- und Mehrerlösklauseln zu berücksichtigen. Für die Kaufpreisfindung waren folgende Kriterien vorgegeben: Erzielung eines angemessenen und fairen Kaufpreises, Sicherung und Übernahme von Arbeitsplätzen, Übernahme von Investitionsverpflichtungen durch den Investor für Weiterführung und Modernisierung des Betriebes, sozialverträgliche Gestaltung der Privatisierung, Sicherung der Übernahme von Lehrlingen, Auswirkungen der Privatisierung auf die Überlebensfähigkeit von Zulieferbetrieben aus den neuen Bundesländern sowie der zukünftige Beitrag des Unternehmens zum Steueraufkommen. Unter bewusster Missachtung dieser Vorgaben der THA genehmigte der Privatisierungsdirektor die Veräußerung von Unternehmen ohne Einholung eines Unternehmenskonzeptes, ohne Einholung von Wertgutachten für die zu veräußernden Unternehmen und Grundstücke, ohne Ausgliederung nicht betriebsnotwendiger Grundstücke bei der Privatisierung und unter Missachtung von besseren Konkurrenzangeboten nach Forderung und Annahme von Schmiergeldern. Im Zusammenwirken mit einem schwäbischen Rechtsanwalt, der ihm aus früheren Zeiten der Zusammenarbeit in der Kanzlei bekannt war, erlangte er für sechs Unternehmensverkäufe Schmiergeldzahlungen zwischen 125.000 DM und 1,58 Millionen DM, insgesamt 4.755.000 DM. Das Urteil führt dazu aus, der Angeklagte habe bereits kurze Zeit nach seiner Bestellung zum Privatisierungsdirektor die Möglichkeit gesehen, seine Entscheidungskompetenzen auszunutzen, um in großem Umfang zu Geld zu kommen. *„Er wollte bei geeigneten Objekten die*

Erteilung der für die Wirksamkeit der einzelnen Kaufverträge erforderlichen Genehmigung durch die THA davon abhängig machen, dass die Kaufinteressenten neben dem an die Treuhandanstalt zu zahlenden Kaufpreis zusätzlich noch eine „Provision“ an ihn privat bezahlten. Da sich der Angeklagte selbst bei der Akquisition der Schmiergelder im Hintergrund bedeckt halten wollte, benötigte er einen Komplizen, der mit der Schmiergeldforderung an den Kaufinteressenten herantrat und dann auch die entsprechenden Zahlungen entgegennahm. In dem Stuttgarter Rechtsanwalt D, den er bei seiner eigenen Anwaltstätigkeit bei Konkursverfahren kennen gelernt hatte, sah der Angeklagte den geeigneten Partner für den geplanten Schmiergelderwerb. Der getrennt verfolgte und in diesem Zusammenhang bereits rechtskräftig zu der Freiheitsstrafe von vier Jahren und zehn Monaten verurteilte D erklärte sich bereit, für die Treuhand-Niederlassung Halle Firmenliquidationen durchzuführen und am Schmiergeldprojekt des Angeklagten mitzuwirken. Bei einem gemeinsamen Abendessen am 30. Januar 1991 im Grand-Hotel in Ostberlin besprach der Angeklagte mit D, wie das gemeinsame Schmiergeldprojekt durchgeführt werden sollte. Der dabei gefasste Tatplan ging dahin, dass der Angeklagte D mit der Liquidation geeigneter Firmenobjekte beauftragt wurde und dabei die Höhe des Kaufpreises und des vom Käufer für die Genehmigung des Kaufvertrages durch die THA zusätzlich zu zahlenden Schmiergeldes bestimmte. Kaufinteressenten hatte D dann nahe zu bringen, dass die Genehmigung des Kaufvertrages für das betreffende Objekt durch die THA nur dann erteilt werde, wenn außer dem offiziellen Kaufpreis noch ein weiterer Betrag als Schmiergeld bezahlt werde. Die jeweils geforderten Schmiergeldbeträge sollte D dann in voller Höhe vereinnahmen und zur Hälfte an den Angeklagten weiterleiten. Die andere Hälfte sollte D für sich behalten. Nach Zahlung der Schmiergelder hatte der Angeklagte für die Genehmigung der betreffenden Verträge durch die THA zu sorgen. Zur Durchführung des Tatplans bestellte der Angeklagte in seiner Eigenschaft als Direktor für Privatisierung als Vertreter der THA – Niederlassung Halle D mit der vom 31. Januar 1991 datierenden „Rahmenvereinbarung“ sodann allgemein zum Liquidator für Firmen der THA.“ Dieser Tatplan funktionierte in der Praxis zunächst sehr gut. Er führte dazu, dass beide in sehr kurzer Zeit hohe Schmiergelder bar erhielten, Unternehmen unter Wert und damit auch im Käuferinteresse verkauften. Alle Käufer wären bereit gewesen, statt des Schmiergeldes auch einen entsprechend höheren Kaufpreis zu zahlen. Keiner dieser Kaufinteressenten verweigerte die Schmiergeldzahlung und erstattete Anzeige. Es handelte sich bei den Kaufinteressenten nicht nur um ebenfalls betrügerisch handelnde Personen mit Gewinnmaximierungsinteressen, sondern zum Beispiel auch um Personen aus den neuen Bundesländern, die in dem Unternehmen zu DDR-Zeiten eine hohe Position innehatten und tatsächlich am Geschäftszweck und an der Weiterführung des Unternehmens interessiert waren. Kaufinteressenten mit ehrlichen Kaufinteressen wunderten sich zwar, warum die Verhandlungen mit ihnen abgebrochen wurden, wussten aber nicht, dass Schmiergeldzahlungen im Spiel waren und konnten das Komplott nicht aufdecken. Über die Abrede hinaus vereinbarten die beiden außerdem, geeignete Personen bei der THA einzustellen, die das Schmiergeldsystem mit unterstützten. Auf diese Weise kam es zur fatalen und für die THA äußerst schädigenden Bevorzugung des schwäbischen Unternehmers Dr. G, der letzt-

lich zu 5 Jahren und 3 Monaten Freiheitsstrafe verurteilt wurde. Der Abteilungsleiter Privatisierung und spätere Nachfolger des Privatisierungsdirektors, der ebenfalls aus Baden-Württemberg stammende Kaufmann G, der zunächst mit dem eben genannten Unternehmer viele Unternehmenskäufe vereinbarte, wurde auf diese Weise eingestellt. Es kam darüber hinaus zu Verkäufen zum Nachteil der THA, weil diese Personen auch Unternehmen extrem unterbewerteten, um sie an Bekannte und Scheinfirmen zu verkaufen, die ihnen selbst zuzurechnen waren. Der Tatplan funktionierte zunächst auch in der Hinsicht, dass von den Strafverfolgungsbehörden das konspirative Komplott fast nicht erkannt worden war. Nachdem der Unternehmer und der Abteilungsleiter Privatisierung bereits verurteilt waren, wurden die Ermittlungen in Richtung der Vorgesetzten und anderer Bekannter intensiviert, weil Verdachtsmomente in diese Richtung sich verdichtet und bewahrheitet hatten. Das Aussageverhalten der Beschuldigten spielte dabei ebenfalls eine Rolle. Fast alle Beschuldigten leugneten zunächst und wiesen die Vorwürfe weit von sich. Auch A leugnete während des Ermittlungsverfahrens und der Untersuchungshaft, obwohl zu diesem Zeitpunkt bereits die Zahlung von 1,58 Millionen DM über G sicher feststand und auch von A zugegeben wurde. Allerdings hatte er dafür die abenteuerliche Erklärung geliefert, ihm sei diese Summe von G unverhofft ausgehändigt worden und er habe sich eben über diesen Geldsegen sehr gefreut. Die Strafverfolgungsbehörden prognostizierten jedoch bereits den „Zusammenbruch“ des A, als sich die Fakten mehrten und A mit erneuten Tatvorwürfen und Beweisen konfrontiert wurde. In der Hauptverhandlung hatte er sich zum Geständnis durchgerungen und anders als andere Beschuldigte auch fast den gesamten Schaden wiedergutmacht, indem er Schmiergelder zurück zahlte und Guthaben auf Schweizer Bankkonten an die BvS abtrat. Über den noch ausstehenden Restbetrag von etwa 400.000 DM hatte er mit der BvS vereinbart, jährliche Raten in Höhe von 30.000 DM zu zahlen. Die Strafverfolgungsbehörden charakterisierten A als „weinerlich“, mit viel Selbstmitleid, er habe sich für den ewig „Zu-kurz-Gekommenen“ gehalten, der es im Leben besonders schwer hatte. So habe er in der Hauptverhandlung mit weinerlicher Stimme seinen Lebenslauf geschildert, er beklagte sich, dass er damals zum Studium jeden Tag 50 Kilometer hätte pendeln müssen, er habe beim Studium vieles auf sich nehmen müssen, die Eltern hätten ihn nicht wie erhofft unterstützt, im Beruf habe er immer nur die kleinen und unbedeutenden Fälle bearbeiten dürfen, er sei ausgenutzt worden und habe deshalb immer wieder seinen Arbeitsplatz gewechselt. Auch der erwartete finanzielle Erfolg sei ausgeblieben, er sei schlecht bezahlt worden und sei nie zufrieden gewesen. In D, den die Strafverfolgungsbehörden als die treibende Kraft, den gewinnsüchtigen und skrupellosen Täter ansahen, fand A bereits in der Vergangenheit ein Vorbild, mit dem ihn vor allem sein Streben nach Geld und Ansehen verband. Die Strafverfolgungsbehörden behielten auch mit der Voraussage des Aussageverhaltens recht: Kurz vor der Hauptverhandlung sei A zusammen gebrochen und habe weinend gestanden, er halte es nicht mehr aus und berichtete von dem Schmiergeldsystem, den beteiligten Personen und den empfangenen Schmiergeldern. Er war dann

auch zu umfangreichen Schadenswiedergutmachungen bereit. Auch bei A fand man den Täter, der von vornherein illegale Gewinne aus seiner formalen Machtposition ziehen wollte. Er hatte seine beiden früheren und die jetzige Lebenspartnerin in die Abwicklung der Schmiergeldzahlungen als Gehilfen eingebunden, sie eröffneten Konten in Liechtenstein, Luxemburg und der Schweiz auf ihren Namen und A erhielt Kontovollmacht, bekleideten Posten bei der THA und bei befreundeten „Kaufinteressenten“ (vgl. unten Dr. D). Auch A pflegte eine Vorliebe für auffällige Autos, die nicht selbst bezahlt wurden: Allein 1991 erwarb er bei dem Autohandel von R, Mu und G einen Mercedes-Benz 600 SEL im Wert von 223.000 DM, mietete einen Porsche 911 Carrera 4 Coupé und besaß einen BMW 750.

D – Liquidator

Der als Liquidator bei der THA Niederlassung Halle tätige Rechtsanwalt wurde 1997 wegen Untreue in drei Fällen, Steuerhinterziehung und falscher uneidlicher Aussage zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von vier Jahren und zehn Monaten verurteilt. Die rechtlich ebenfalls als erfüllt angesehene Beihilfe zur Bestechlichkeit aufgrund der Schmiergeldabsprache mit dem Privatisierungsdirektor A berücksichtigte das Gericht zu seinen Lasten bei der Strafzumessung.

D war für die Strafverfolgungsbehörden im Verhältnis zu den Treuhandverantwortlichen die „Spinne im Netz“, die Person, die maßgeblich über die Geschäfte bestimmte und die Beziehungen knüpfte. Er sei weit skrupelloser vorgegangen als beispielsweise A und habe auch massiv versucht, seine Beteiligung gegenüber den Strafverfolgungsbehörden zu vertuschen. Dabei schreckte er auch vor Einschüchterungen und Beeinflussungen von Zeugen nicht zurück. D sei Rechtsanwalt geworden, um reich zu werden, habe mit Geld geprotzt und skrupellos seinen Vorteil um jeden Preis gesucht. Er habe die Millionen in der Plastiktüte von Kofferraum zu Kofferraum transportiert und am Flughafen übergeben. D wurde 1948 geboren und wuchs in Baden-Württemberg auf, wo er Jura studierte und das Referendariat absolvierte. Zunächst arbeitete er in einer Anwaltskanzlei mit, 1988 machte er sich mit einer eigenen Kanzlei selbstständig (und verlegte sie 1993 in Bestlage). Er befasste sich hauptsächlich mit Baurecht, Gesellschaftsrecht und Insolvenzrecht. Zwischen Januar 1991 und September 1992 war er von der THA bei vier Unternehmen zum Liquidator bestimmt worden. 1991/92 stieg der Gewinn seiner Kanzlei als Folge der Tätigkeit bei der THA von rund 270.000 DM 1990 auf rund 3,2 Millionen DM 1991 und 1,6 Millionen DM 1992, was im wesentlichen auf Liquidationshonorare zurückzuführen war; 1993 lag der Gewinn wieder bei etwa 300.000 DM. 1993 vereinbarte er mit seiner Ehefrau Gütertrennung und übertrug seiner Frau als Zugewinnausgleich Immobilien und Barvermögen von rund 4 Millionen DM. Seine Ehefrau besaß nun ein Vermögen von etwa 4,4 Millionen DM, er selbst hatte keine verwertbaren Vermögenswerte mehr. Das Vermögen einer ihm zuzurechnenden Stiftung in Liechten-

stein (2,4 Millionen DM) wurde von der StA Vaduz 1997 im Zuge eines Strafverfahrens wegen Geldwäsche gesperrt. Schadenswiedergutmachungen hat D nicht geleistet. Die BvS verklagte ihn auf Zahlung von 10,2 Millionen DM. Bei mit A abgesprochenen Verkaufsverhandlungen forderte und erhielt er von den Käufern insgesamt 2,45 Millionen DM Schmiergeld, wovon er die Hälfte an A weitergab. Zusätzlich kassierte er Liquidationshonorare. In einem weiteren Fall zahlte D an A 500.000 DM und 1,3 Millionen DM Schmiergeld, weil er gemeinsam mit G eine GmbH gegründet hatte, die, nach außen vertreten durch die Freundin des G, zwei Unternehmen deutlich unter Wert für 1 DM und 2,35 Millionen DM kaufte und dabei verschleiert werden sollte, dass D und G hinter der GmbH standen. Rechtlich wurde dies als Steuerhinterziehung gewertet. Weiterhin hatte D im Verfahren gegen den Abteilungsleiter Privatisierung der THA Niederlassung Halle als Zeuge vor dem Landgericht falsch ausgesagt. Er hatte alle Fragen nach Kenntnissen von der Schmiergeldabrede und Fragen nach dem Erhalt von Schmiergeldern verneint und damit bewusst falsche Angaben gemacht. Er hatte verschwiegen, dass es Angebote und insbesondere Schmiergeldzahlungen außerhalb der abgeschlossenen Kaufverträge gab, mit denen er etwas zu tun hatte. Er hatte selbst Schmiergelder angenommen, weitergeleitet und gezahlt. Er war über einen Treuhänder Inhaber eines Kontoguthabens in Liechtenstein und es gab Treffen mit Rechtsanwalt A nach dessen Tätigkeit für die THA.

M – Freier Mitarbeiter des Liquidators D

Der ehemalige Notar und freie Mitarbeiter des als Liquidator für die THA Niederlassung Halle tätigen D wurde 1997 wegen Untreue in zwei Fällen zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von vier Jahren und zehn Monaten verurteilt.

M wurde 1942 in Stuttgart geboren, begann nach 6-jährigem Besuch des Gymnasiums eine Ausbildung zum Bezirksnotar und schloss diese 1964 ab. Er arbeitete als Notarsvertreter, in der Haushaltsabteilung des Justizministeriums und in der Verwaltungsabteilung Haushalt und Beschaffung des Oberlandesgerichts. Ab 1973 war er Bezirksnotar in Stuttgart, seit 1978 war er freiberuflich als öffentlich zugelassener Notar in Stuttgart tätig. 1987 wurde er auf eigenen Antrag aus diesem Amt entlassen. Der Hintergrund waren Unregelmäßigkeiten bei Immobiliengeschäften und massive finanzielle Schwierigkeiten. Ein Ermittlungsverfahren der StA Stuttgart wegen Betruges und Untreue wurde 1993 nach § 170 II StPO eingestellt. In diesem Verfahren machte er falsche Angaben über seinen Immobilienbesitz, die StA vermutete, dass M auch nach 1987 weiterhin Immobiliengeschäfte betrieb, genauere Angaben gab es jedoch nicht. Der Kontakt zwischen D und M entstand, weil D freie Mitarbeiter suchte und einen früheren Rechtsanwaltskollegen aus Stuttgart (der in anderer Sache zu einer mehrjährigen Freiheitsstrafe verurteilt wurde) fragte. Dieser Kollege empfahl ihm M. D nahm im Februar 1991 mit M Kontakt auf und vereinbarte mit ihm ab April 1991 eine freie Mitarbeit zur Unterstützung und Abwicklung von Liquidationen. Nach Einarbeitung von 1–2 Monaten

sollte M selbstständig Liquidationen vornehmen, bekam aber keine Erlaubnis zur Abgabe verbindlicher Vertragsangebote, auch keine Kontovollmacht. Sein Gehalt belief sich auf 4.000 DM monatlich zuzüglich MwSt. 1991 erwarb M eine Sitzgesellschaft aus Liechtenstein. Diese Gesellschaft wurde als so genannte „Vorratsgründung“ von einem Treuhänder aus Liechtenstein gegründet. Gegenstand der Gesellschaft war die Durchführung von Finanz- und Handelsgeschäften jeder Art, insbesondere aus der Baubranche, Übernahme von Vertretungen, Patent- und Lizenzverwertungen, Leasinggeschäfte, Handel mit und Vertrieb von Waren aller Art, Export, Import- und Transitgeschäfte auf eigene und fremde Rechnung, Beteiligungen, Anlage und Verwertung von Vermögenswerten aller Art sowie die Durchführung aller mit diesem Zweck in Zusammenhang stehenden und vom Verwaltungsrat als im Interesse der Gesellschaft gehaltenen Finanz- und Handelstransaktionen. Das Stammkapital betrug 50.000 sfr. Ein kaufmännisches Gewerbe wurde in Liechtenstein nicht ausgeübt, es handelte sich um eine reine Sitzgesellschaft. Nach Erwerb der Anteile wurde M wirtschaftlich Berechtigter, wollte aber nach außen nicht in Erscheinung treten und beauftragte deshalb den Treuhänder, weitere Strohleute zu beauftragen, die Gesellschaft nach außen zu vertreten. Nach Erwerb fasste M den Entschluss, ein Grundstück einer zu liquidierenden Gesellschaft, das in der Eröffnungsbilanz mit einem Wert von fast 11 Millionen DM angegeben war, für 2,8 Millionen DM an die Sitzgesellschaft zu veräußern. Der Plan ging weiter dahin, das Grundstück nach Erwerb gewinnbringend weiter zu veräußern. Er entwarf ein Verkaufsangebot ohne die erforderlichen Nachbewertungs- und Mehrerlösabführungsklauseln und nahm eine Investitionsklausel auf, die er nie vorhatte zu erfüllen. Weiter musste er einen Gutachter finden, der den weit geringeren Wert in einem Gutachten bestätigte. Ein solcher Bekannter wurde ihm von D empfohlen und der „Gutachter“ entwarf ein gewünschtes Ergebnis. Nun hatte D mitbekommen, dass M einen Verkauf unter Wert plante und forderte 500.000 DM als Gegenleistung für seine Mitwirkung. Der Verkauf fand statt, es gab jedoch Schwierigkeiten, das Grundstück zu beleihen. Schließlich wurde unter Mitwirkung von D eine Bürgschaft aus dem Liquidationsguthaben der Hauptgesellschaft in Höhe von 10 Millionen DM erteilt, eine Grundschuldbestellung scheiterte aber immer noch, weil der Kaufpreis nicht bezahlt war. M fand mit einem Käufer, der bereit war, 8 Millionen DM zu zahlen, eine andere Lösung, das Grundstück zu Geld zu machen. In der Folgezeit kam es jedoch zu Schwierigkeiten, weil der Erwerber den Kaufpreis nicht finanzieren konnte. 2,6 Millionen DM wurden von der Sitzgesellschaft an den Liquidator überwiesen, es wurde jedoch davon ausgegangen, dass der THA ein Mindestschaden von über 4 Millionen DM entstanden war, wobei fehlgeleitete Mietzahlungen an den Angeklagten und Zinsschäden unberücksichtigt blieben. Die Aufklärung dieses sehr verschachtelten Systems, hinter dem allein M stand, war sehr schwierig. Mit weiteren rechtswidrigen Grundstücksverkäufen, an denen der Angeklagte verdiente, entstand der THA ein Schaden von fast 800.000 DM. M wurde im April 1995 in der Schweiz aufgrund eines Schweizer Haftbefehls vom März 1995 wegen Geldwäsche und Vermögensdelikten nach

einer Verdachtsanzeige der Thurgauer Kantonalbank festgenommen. Der deutsche Haftbefehl vom Januar 1995 wegen Ermittlungen nach Anzeige durch die THA, M habe bei Liquidationen Grundstücke an Firmen verkauft, die ihm zuzurechnen sind und kurze Zeit später zu wesentlich höheren Preisen weiterverkauft, wurde am 12. 4. 1995 in einen internationalen Haftbefehl umgewandelt. Nach fast sechs Monaten in schweizerischer Untersuchungshaft wurde M in die Untersuchungshaft nach Deutschland überführt. In der Schweiz fand eine Kontenbeschlagnahme mit 2,1 Millionen DM statt. Das Verhältnis zwischen D und M bot für D wohl einige Überraschungen. Womit D nicht gerechnet hatte, war die entfaltete eigene kriminelle Energie, die M an den Tag legte. Durch die Vertragsgestaltung („angestellter freier Mitarbeiter für 4.000 DM“) glaubte er M in der Hand zu haben. Dieser verfolgte jedoch selbst mit erheblicher krimineller Energie seine eigenen Interessen, oder wie das Urteil in den Strafzumessungsgründen ausführte: „Zu Lasten des Angeklagten fiel der in beiden Fällen verursachte hohe Schaden und die extreme Sozialschädlichkeit seines Verhaltens ins Gewicht. Der Angeklagte zeigte zudem ein gesteigertes Maß an krimineller Energie durch die Art, wie er andere Personen als Werkzeuge und Gehilfen seiner strafbaren Machenschaften missbrauchte, und durch ein raffiniert ausgeklügeltes Vertragswerk sowohl seine eigene Stellung und Täterschaft verschleierte als auch alle Umstände aus dem Weg räumte, die seinen Profitinteressen hätten entgegenstehen können.“ Auch in der Hauptverhandlung ließen sich seine Vermögensverhältnisse nicht klären; M machte dazu entweder keine Angaben oder behauptete, sein Vermögen von mehreren Millionen DM verloren zu haben.

Mu und R – die Gebrauchtwagenhändler

Mu und R waren zusammen angeklagt. Mu wurde 1998 wegen Bestechung, Betrugs und Untreue zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von drei Jahren und drei Monaten verurteilt. R wurde 1998 wegen Bestechung zu einer Freiheitsstrafe von zwei Jahren und zehn Monaten verurteilt.

Mu, geboren 1958, wuchs in Baden-Württemberg auf, absolvierte eine Schlosserlehre und arbeitete als Schlosser, bis er sich 1980 zunächst mit einem Imbissstand, dann mit einer Kneipe selbstständig machte. R, geboren 1948, stammte aus Baden-Württemberg, absolvierte dort ebenfalls eine Schlosserlehre und bildete sich im technischen Verkauf fort. 1974 machte er sich mit einem Freund selbstständig und vertrieb technische Anlagen. Ab 1977 arbeitete er mit G, den er seit seiner Kindheit kannte, zusammen und betrieb eine GmbH mit den Geschäftszwecken PKW-Ersatzteile und Präzisionswerkzeuge. 1981/82 verließ G die GmbH und R verkaufte die Anteile an eine größere Gesellschaft, blieb aber alleinvertretungsberechtigter Geschäftsführer. 1987 gründete R ein Unternehmen, das Stahlkonstruktionen für den Ostmarkt herstellen sollte. Geschäftsführer dieser Firma wurde der Mitangeklagte Mu. R und Mu kannten sich aus einem kleinen Ort bei Stuttgart, in dem Mu früher eine Gaststätte betrieben hatte. Die GmbH hatte keinen Erfolg, R musste

schließlich alle Gesellschaftsanteile übernehmen und ihm entstanden Schulden in Höhe von 500.000 DM. Weitere Aktivitäten entwickelten R und Mu in der Automobilbranche. Ab 1990 befassten sie sich als R und Mu GbR mit Gebrauchtwagenhandel. Mit ihrer Autovermietung GmbH (nach dem Vorbild von SIXT – so die überzogene Vorstellung) wollten die beiden Angeklagten mit Leihwagen der Luxusklasse Gewinne erzielen. Aber auch hier blieb der Erfolg letztlich aus. Im Frühjahr 1991 nahmen beide G, den auch Mu aus früheren Zeiten kannte, mit ins Fahrzeuggeschäft. Zu dritt gründeten sie eine Beteiligungsgesellschaft mbH mit Sitz in Baden-Württemberg als Nachfolgerin der R und Mu GbR. Mittlerweile hatte R etwa 1 Million DM Schulden und Mu etwa 150.000 DM Schulden aus den Autogeschäften. Diese Beteiligungsgesellschaft kaufte im Herbst 1991 von der THA ein Unternehmen und entnahm rechtswidrig 5,5 Millionen DM aus den Guthaben. Aus einem anderen Unternehmen verkauften sie rechtswidrig elf LKW aus dem Unternehmensbestand und Mu behielt den Erlös von etwa einer Million DM für sich. Im einzelnen:

Die THA wollte ein Nutzfahrzeug-Unternehmen 1991 privatisieren. Zu diesem Zweck übergab der damalige Privatisierungsdirektor A dem ihm unterstellten Abteilungsleiter G die Verkaufsunterlagen „mit dem Bemerkten, er könne das Unternehmen für 1,5 Millionen DM an seine Freunde aus der Automobilbranche verkaufen. Voraussetzung für die Genehmigung des Verkaufs sei aber, dass er von den bei der Firma in erheblichem Umfang vorhandenen Barbeständen einen Teilbetrag von 2 Millionen DM abbekomme. Da es sich bei diesen Barbeständen um mehrere Millionen DM handle, bleibe danach noch genügend Geld für die Käufer übrig“, wird im Urteil ausgeführt. A wusste von Gs „Freunden aus der Automobilbranche“, weil er kurz zuvor, vermittelt durch G, über deren Firmen einen Mercedes-Benz 600 SEL gekauft und einen Porsche Carrera 4 Coupé gemietet hatte. G trat also an R und Mu heran und diese hielten das Angebot für eine gute Idee. Da weder ihre GmbH, „noch sie selbst wirtschaftlich in der Lage waren, den Kaufpreis von 1,5 Millionen DM für die Firma aufzubringen oder zu finanzieren, sie vielmehr selbst Gelder zur Abdeckung ihrer privaten und geschäftlichen Verbindlichkeiten benötigten, kam ihnen dieses offerierte „Millionengeschenk“ mehr als gelegen. Denn dieses erlaubte ihnen – auch nach Abzug des Schmiergeldes für A – nicht nur die Bezahlung des „offiziellen“ Kaufpreises für den Erwerb des Unternehmens, ohne auch nur einen Pfennig aus eigener Tasche zu erbringen, sondern verschaffte ihnen darüber hinaus erhebliche weitere Mittel, die sie für ihre Zwecke verwenden konnten, und – als Zugabe – auch noch ein wirtschaftlich tätiges Unternehmen mit allen seinen übrigen Vermögenswerten“, wird im Urteil ausgeführt. Die Genehmigung des Kaufvertrages wurde von dem THA-Direktor A erteilt. G erwirkte dann durch seine Stellung als Abteilungsleiter der THA in Absprache mit R und Mu die Ausstellung zweier Schecks in der Gesamthöhe von 5,5 Millionen DM, wobei sie den Geschäftsführern vorspiegelten, sie benötigten das Geld für die Tilgung von Altverbindlichkeiten. Die 5,5 Millionen DM wurden von Mu einem Konto gutgeschrieben und verabredungsgemäß nach Luxemburg transferiert. A drängte nun auf Zahlung des Schmiergeldes und ließ von seiner Freundin

in Luxemburg ein Konto eröffnen, über das er Verfügungsberechtigt war. Zur Verärgerung von A übergab G „nur“ einen Scheck über 1,58 Millionen DM statt der vereinbarten 2 Millionen DM. Auch der restliche Betrag wurde in Luxemburg unter den Beteiligten aufgeteilt: R und Mu erhielten 400.000 DM für eigene Zwecke, G erhielt 920.000 DM, 2,2 Millionen DM wurden von R, Mu und G zur Verschleierung der Finanzierung des Kaufpreises für das Unternehmen an die panamesische Briefkastenfirma S. Management Corp. überwiesen. Mit diesem Guthaben wurde ein Darlehen in Höhe von 1,5 Millionen DM bei einer Bank in Baden-Württemberg abgesichert, mit dem letztlich Ende 1991 der Kaufpreis für das Treuhand-Unternehmen bezahlt wurde. Das bis dahin durch aufgelaufene Darlehenszinsen auf rund 2,2 Millionen DM angewachsene Darlehenskonto wurde später aus dem Guthaben der panamesischen Briefkastenfirma abgelöst. Das Treuhand-Unternehmen geriet durch die Entnahme der 5,5 Millionen DM in ernsthafte wirtschaftliche Schwierigkeiten, die den Fortbestand des Unternehmens gefährdeten. Investitionen, die dringend erforderlich waren, mussten um Jahre zurückgestellt werden. Die vertraglich von der Erwerberin zugesagten 7 Millionen DM wurden nicht erbracht.

Der zweite Komplex betraf ein Unternehmen, das der anderweitig verurteilte Unternehmer Dr. G erworben hatte; dieses Unternehmen besaß elf LKW, die Dr. G loswerden wollte. G beauftragte seinen Freund Mu als Geschäftsführer ihrer gemeinsamen GmbH, diese LKW zu verkaufen. Mu überführte die LKW von Halle nach Baden-Württemberg, wo sie aber unverkäuflich blieben. Das Urteil führte aus: „Wieder wusste G, Abteilungsleiter der THA-Niederlassung in Halle, Rat. Die im zu privatisierenden Bestand der THA-Niederlassung Halle befindliche GmbH sollte die LKW kaufen. Durch die Vermittlung von G gelang es dem Angeklagten Mu dann tatsächlich, die hier unveräußerlichen elf LKW an die GmbH zu veräußern.“ Den Kaufpreis von fast 1 Million DM verwendete Mu für andere Verbindlichkeiten der R, Mu und G zuzurechnenden GmbH sowie zur Tilgung eigener Verbindlichkeiten.

Dr. D – Niederlassungsleiter THA Niederlassung Halle

Gegen den ersten Leiter der Niederlassung Halle der THA wurde ein Ermittlungsverfahren wegen Beihilfe zum Betrug beziehungsweise wegen Untreue zum Nachteil der THA geführt, jedoch Ende 1994 nach § 170 II StPO eingestellt. Er war bis Ende 1992 Leiter der Niederlassung Halle der THA, ab Mitte 1992 zusätzlich in der Zentrale der THA für den Bereich Energiewirtschaft für das gesamte Gebiet der ehemaligen DDR zuständig, weil angeblich die Privatisierung bereits abgeschlossen war. Der Verdacht, der zur Einleitung des Ermittlungsverfahrens führte, ergab sich aus den Ermittlungen gegen den schwäbischen Unternehmer und den Abteilungsleiter Privatisierung der THA. Bei dem Verkauf zweier Unternehmen gegen Bestechungsgelder soll der Niederlassungsleiter nicht nachvollziehbare Kaufpreisreduzierungen bei den beiden Kaufverträgen bewusst genehmigt haben. Er hatte zudem

selbst den Unternehmer als Käufer bei dem verantwortlichen Sachbearbeiter und dem zuständigen Leiter der Abteilung empfohlen. Zugleich hatten die Strafverfolgungsbehörden den Verdacht, der Niederlassungsleiter sei ebenfalls in das Bestechungssystem involviert. Es gab Indizien, letztlich aber keinen hinreichenden Tatverdacht, der eine Anklage gerechtfertigt hätte. Er selbst bestritt, von den Zahlungsschwierigkeiten des Unternehmers und von den Bestechungsgeldern gewusst zu haben. Er bestritt auch, die Unzulässigkeit der Kaufpreisreduzierung erkannt zu haben, er habe sich auf die Angaben der für den Verkauf zuständigen Personen verlassen. Diese beiden Personen nahmen ihr Aussageverweigerungsrecht in Bezug auf die mögliche Kenntnis des Niederlassungsleiters in Anspruch, während sie sonst zu Aussagen bereit waren. Der Leiter der Niederlassung war zuvor Leiter der Niederlassung eines großen deutschen Automobilkonzerns in Brasilien gewesen. Während des Ermittlungsverfahrens setzte er sich nach Brasilien ab. Weitere Unstimmigkeiten ergaben sich aus Zeugenaussagen. So führte der Nachfolger aus, der Niederlassungsleiter habe jegliche Kontrolle und ordentliche Geschäftsführung vermissen lassen und Vetternwirtschaft und Straftaten zum Nachteil der THA ermöglicht. Ein anderer Zeuge, der detailliert zu einem Privatisierungsvorgang aussagte, berichtete über die Kaufpreisfindung und über zwei Bekannte des Niederlassungsleiters, die nicht so recht in das Bild eines Top-Managers mit angeblich besten Kontakten zu Frau Breuel passten. Der Zeuge kannte den Betrieb zu DDR-Zeiten und machte der THA als ehrlicher Kaufinteressent ein Kaufangebot in Höhe von 1,8 Millionen DM beziehungsweise 2,3 Millionen DM, da ein weiterer ehemaliger Mitarbeiter 500.000 DM für einen anderen Betriebsteil bot und beide den Betrieb auch gemeinsam erworben hätten. Die THA hatte jedoch vertreten durch den Abteilungsleiter Privatisierung G und den Direktor A bereits insgeheim entschieden, dass sie diesen Betrieb unrechtmäßig zu einem rechtswidrig reduzierten Kaufpreis über Mittelsmänner erwerben wollte. Der Zeuge wurde mit der Privatisierung vor Ort beauftragt und angewiesen, Verhandlungen mit angeblich „besseren“ Kaufinteressenten zu führen. Zu diesem Zweck hatte der Abteilungsleiter Privatisierung den Betrieb kurz besichtigt und dem Zeugen und Kaufinteressenten lapidar mitgeteilt, der Betrieb sei preislich zwischen 4 und 5 Millionen DM einzuordnen, die angebotenen 1,8–2,3 Millionen DM wären also ein zu geringes Gebot. Außerdem könne er als Ostdeutscher den Betrag sowieso nicht aufbringen. Der Betrieb würde nur für einen Preis von 4 Millionen DM verkauft werden. Einige Tage später kam dann der vermeintliche Kaufinteressent K aus Niedersachsen, wie sich später herausstellte, ein Bekannter sowohl des Niederlassungsleiters, des Direktors und des Abteilungsleiters der Niederlassung Halle der THA in den Betrieb, „guckte kurz auf unser großes Grundstück und verschwand dann nach einer Stunde wieder“, so der Zeuge. Der Zeuge wusste nichts von den Schmiergeldzahlungen und betrügerischen Handlungen der übrigen Beschuldigten, ihm fielen jedoch sowohl die Beziehungen wie die aus seiner Sicht „dubiosen Machenschaften“ der Beteiligten auf: „Zwischenzeitlich bekam ich bei den Gesprächen in (Niedersachsen) mit, dass der eigentliche Mann im Hintergrund ein gewisser Herr B, Deutsch-Brasilianer, ein guter

Freund von Herrn K ist. Dieser hat die THA Halle, Herrn Dr. D, angeschrieben, er möge ihm bitte 3 bis 4 Betriebe mitteilen, die recht waren, die er kaufen wollte.“ Dr. D. habe B dann vier Betriebe per Fax benannt. „Daraufhin trat dann quasi der Herr K als der Mann in Deutschland auf, der sich um die Kaufabwicklung des Betriebs bemühte [. . .] zu dem Eindruck, den ich von Herrn K hatte: Herr K gab sich sehr weltmännisch, ich muss sagen, er war elegant gekleidet. Sein fachliches Wissen zum Korrosionsschutz, würde ich sagen, war gleich null. Er wusste vielleicht, dass ein Fenster mit einem Pinsel angestrichen wird, mehr aber auch nicht. Was er nun für Qualitäten im Finanzgebaren hatte, das konnte ich damals zu diesem Zeitpunkt nicht einschätzen. Er schmiss nur so mit Zahlen um sich. Er erzählte mir abends bei einem Glas Bier, was so üblich ist. Er habe auch schon 1 Million in den Sand gesetzt. Er war meiner Ansicht nach damals Steuerberater und hatte ein recht imposantes Gebäude. Die Firma hieß K & Partner. Zu der Partnerschaft gehörten Steuerberater und Steuerprüfer. Er erzählte mir, dass er sich verzweifelt bemüht, den Wirtschaftsprüfer, diese Qualifikation oder diesen Nachweis zu tätigen. Er sagte mir gegenüber, ach, da muss ich zum Lehrgang, hoffentlich schaff ich's, Doktor. So war seine Aussage. Es ist doch alles recht kompliziert und schwer und er habe so viel zu tun. Also ich hatte den Anschein, dass er weniger mit dem Steuerbüro, sondern mehr mit irgendwelchen Geschäften, die sich mit Immobilien beschäftigten, zu tun hatte. Er sagte mir auch, und ich muss sagen, soviel Einblick hatte ich 1991 nicht als Bürger der neuen Bundesländer, dass er da eine Gesellschaft hat, wo die ganzen Immobiliengeschäfte abgewickelt werden. Er machte mir damals den Vorschlag, er wird die Korrosionsschutz, wenn das was werden sollte mit diesem Kauf, in diese Gesellschaft einbringen. Das waren so damals die ersten Eindrücke von mir. Ich muss sagen, ich hatte damals, ich betone, damals im November 1991, einen sehr guten Eindruck von Herrn K, den ich natürlich in der Nachfolge stark korrigieren musste. Ich hätte damals keine Gespräche mit ihm geführt, wenn ich mitbekommen hätte, dass hier irgendwelche unlauteren Sachen bezüglich der GmbH laufen würden. Ich hätte einem Kauf nie zugestimmt, generell meine Unterschrift verweigert. Aber diese Meinung hatte ich damals von Herrn K nicht. In diesem Gespräch im November wurde mir auch als zweiter Gesellschafter, der da mit einsteigen wollte, der schon einmal erwähnte B angedeutet. Diesen Herrn B habe ich in einem Gespräch in Hannover kennen gelernt. Herr K, Herr B und ich haben zu Abend gegessen und es wurde der Plan geboren, eine Beteiligungs-GmbH zu gründen. Soweit ich jetzt in Erinnerung habe, gibt es bei dieser Beteiligungs-GmbH zwei Gesellschafter. Eine Stiftung in Liechtenstein, das ist der Herr B und die andere, das ist wiederum der Herr K. Damit wurde mir gesagt, der Herr K und der Herr B sind die Chefs, sind die Eigner, und damit läuft alles über deren Tisch . . .“

In der Folgezeit ging es um undurchsichtige Kaufpreisbestimmungen, bei denen der Zeuge nicht immer informiert wurde und auch die Unterschriften verweigerte. Er erfuhr jedoch von ausgedachten Wertbestimmungen, Kaufpreisreduzierungen und verschiedenen Kaufpreisänderungen, an denen neben den Herren B und K vor allem der Abteilungsleiter Privatisierung G und der Niederlassungsleiter Dr. D beteiligt waren. Letztendlich wurde der Betrieb für 750.000 DM nach Niedersachsen an K und B verkauft, obwohl allein die Grundstücke einen Wert von etwa 7 Millionen DM hatten und das Unter-

nehmen keine Schulden, sondern Reserven und Forderungen hatte. Der Zeuge weiter: „In den vielen Gesprächen, die ich mit K vor dem Verkauf geführt habe, wurde immer wieder auf die guten Beziehungen zwischen Herrn G (Abteilungsleiter Privatisierung) und Herrn Dr. D (Niederlassungsleiter) und deren Unterstützung für das Kaufsinnen verwiesen. Ich kenne solche Aussagen von Herrn K „ach, unser G'chen wird das schon richten“. Außerdem ist ja der Herr Dr. D mit dem B verwandtschaftlich verbunden. Entweder ist der Herr Dr. D der Patenonkel eines der Kinder des Herrn B oder der Herr B ist der Patenonkel eines der Kinder des Herrn Dr. D. Ich kann mich da nicht mehr genau erinnern, auf alle Fälle gab es hier patenschaftliche Verhältnisse und beide, Dr. D und der Herr B kennen sich aus Brasilien her.“ Der Zeuge schilderte seitenlang persönliche Beziehungen zwischen den Beteiligten und es stellte sich weiterhin heraus, dass die frühere Ehefrau des Privatisierungsdirektors A, die zuvor bei der THA beschäftigt war, nun bei Herrn K in Hannover beschäftigt war und von K als Assistentin der neuen Beteiligungsgesellschaft vorgestellt wurde. Bekannt wurden auch überteuerte Abrechnungen der Flüge des B, die dem zu verkaufenden Unternehmen in Rechnung gestellt wurden. Zudem lautete die Rechnungsanschrift auf die Mutter des B in Hannover. Jeden Monat wurden außerdem 20.000 DM von dem Unternehmen an das Steuerbüro des K in Hannover bezahlt, ohne dass der Zweck offen gelegt wurde; eine Abrechnung erfolgte nie. Auch Abrechnungen und Versicherungen sowie angebliche Zwischenbilanzen für das Unternehmen wurden von dem Steuerbüro übernommen, in Wahrheit stellten sich die Rechnungen als Überweisungen ohne Gegenleistungen dar.

Niederlassungsleiter Halle der THA und Beziehungen

Zeuge

Geschäftsführer des zu privatisierenden Unternehmens, Kaufinteressent, bot 1,8 Millionen DM; Abteilungsleiter G verhinderte Kauf; das Unternehmen müsse für 4–5 Millionen DM verkauft werden

Dr. D

Niederlassungsleiter der THA Halle, früher Leiter der Niederlassung eines großen deutschen Automobilkonzerns in Brasilien

Frau E

frühere Ehefrau des Privatisierungsdirektors A, Mitarbeiterin bei THA, dann Mitarbeiterin des K in Hannover, Assistentin des von M und A erworbenen Treuhandunternehmens

A

Direktor Privatisierung stammt aus Hannover

K

Steuerberater und Immobilienmakler in Hannover Strohmann für A

G

Gute Bekanntschaft K und G, Abteilungsleiter Privatisierung

B

Deutsch-Brasilianer
Gute Bekanntschaft Dr. D, einer ist Pate des Kindes des anderen
Mutter lebt in Hannover; dubiose Abrechnungen über Mutter

Das Unternehmen wurde für 750.000 DM an GmbH (K und B) verkauft.

Allgemeine Bemerkungen zur strafrechtlichen Bewältigung

Bei den Ermittlungen hatten die Strafverfolgungsbehörden große Kapazitätsprobleme. Verfahren dieser Art werfen große Probleme mit dem Legalitätsprinzip auf, weil ständig neue Ermittlungsansätze auftauchen, denen man aber aus personellen und anderen Gründen nicht ausreichend nachgehen kann. In fast allen Fällen droht die Verjährung, wenn es nicht gelingt, die Ermittlungen auf einige wesentliche Komplexe zu reduzieren, bei denen die Verurteilungswahrscheinlichkeit hoch ist. Angesichts der Vielzahl der Tatvorwürfe konnten nicht alle Verdachtsmomente ausreichend ermittelt werden und es wurde in hohem Umfang vom Opportunitätsprinzip (§§ 153, 154 StPO) Gebrauch gemacht. Zudem waren die Täter zunächst nicht geständig, son-

dern versuchten mit allen Mitteln die Aufklärung zu verhindern. Teilweise versuchten sie, sich den Ermittlungen durch Flucht ins Ausland zu entziehen, was zu erheblichen Problemen mit Auslieferungersuchen und Rechtshilfe führte und lange dauerte. Auch die Untersuchungshaft allein wirkte nicht „geständnisfördernd“. Die Täter gestanden das ein, was ihnen deutlich nachgewiesen werden konnte oder was Mitbeschuldigte ausgesagt hatten. Sehr schwierig war die Ermittlung verschwundener Gewinne aus den Straftaten. Die Ermittlungsbehörden konnten auch auf positive Erfahrungen mit den „Steuerparadiesen“, zum Beispiel Caicos Islands, aber auch Luxemburg, Liechtenstein und der Schweiz verweisen, wenn sie genügend Material ermittelt hatten, um konkrete Transaktionen nachfragen zu können. Bei den staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen spielte die Zusammenarbeit mit Buchprüfern, der enorme persönliche und zeitliche Einsatz der Ermittler und der Umstand eine Rolle, dass gefundene Belege (Bewirtungen, Tankbelege, Safe-Protokolle, Übernachtungen) genau analysiert wurden und dadurch Rekonstruktionen der zeitlichen Abläufe und Begegnungen ermöglicht wurden, die zur Vorhaltung in Vernehmungen genutzt werden konnten. Dieses Detailwissen führte in erheblichem Umfang zur Geständnisbereitschaft. Interessanterweise wurde den Tätern so ihre Geldgier zum Verhängnis, denn sie hatten diese Belege bei der Treuhand oder bei der Steuer abgerechnet, während sie es in ihren sonstigen Angelegenheiten mit der ordentlichen Buchführung nicht so genau nahmen.

Aussageverhalten

Auffällig häufig bestand die Aussagetaktik der Beschuldigten nicht nur darin, so lange wie möglich vehement zu bestreiten, sondern vor allem darin, durch vorbereitete oder vorangekündigte Aussagen seitenlang über relativ belanglose Themen zu berichten, die nur am Rande mit dem Tatvorwurf zu tun hatten. Zu den typischen Rechtfertigungsstrategien gehörte es, den politischen Druck zur Privatisierung und vermeintliche Haftungsfreistellungen für jede Form von Fahrlässigkeit zu betonen. Interessant waren zum Beispiel Einlassungen, die auf angeblich viel schwerwiegendere Fälle von Unterwertverkauf hinwiesen, die zu Verfahrenseinstellungen geführt hätten. Die Schuldabwälzung auf die Rahmenbedingungen der Privatisierung bis hin zu persönlichen Vorwürfen an Frau Breuel fand man fast in jeder Beschuldigtenaussage. Obwohl ein Beschuldigter vorsätzlich mehrere Unternehmen unter Wert verkauft hatte, um von den Schmiergeldern zu profitieren, beschrieb er in seiner Beschuldigtenvernehmung seitenlang sein Dilemma als Privatisierungsdirektor durch den Druck der THA-Zentrale nun nicht mehr sorgfältig die Wertermittlungen vornehmen zu können. Er sei durch die politische Situation gezwungen gewesen, die Unternehmen zu „verschleudern“, da er allein zeitlich keine Wertprüfungen mehr hätte vornehmen können. Aus der Beschuldigtenvernehmung des Privatisierungsdirektors A: *„Meines Erachtens, gerade wenn ich hier den Treuhandausschussbericht lese, fühle ich mich darin bestätigt, dass man uns vorsätzlich sozusagen ins offene Messer hat laufen lassen ...“*. Dass es sich dabei

um bloße Ablenkungsmanöver handelte, belegten nicht nur sein späteres Geständnis in der Hauptverhandlung, sondern auch die detaillierten Recherchen der Strafverfolgungsbehörden. Bei den Unternehmensverkäufen war darauf geachtet worden, Betriebsteile in kurzer Zeit gewinnbringend weiter veräußern zu können. Kurioserweise gehörte selbst das Grundstück, auf dem später das neue Justizzentrum errichtet wurde, zu diesen Grundstücken, dessen zukünftigen Wert die Täter durchaus erkannt hatten. Auch wurden kurze Zeit später Aktiva der Unternehmen entnommen, um die Schmiergeldzahlungen, Entnahmen für private Zwecke und weitere Unternehmenskäufe zu ermöglichen sowie Inventar, Warenlager und Fuhrparks zu weit höheren Preisen als der Gesamtpreis für das Unternehmen selbst betrug, verkauft. Auch auf der Erwerberseite fiel dieser Widerspruch auf: Obwohl bei fortgeschrittenen Beschuldigtenvernehmungen bereits klar war, dass die Käufer betrügerisch aus Gewinnmaximierungsinteresse Unternehmen erworben hatten, stellten sich diese Täter immer wieder so dar, als hätten sie „echte“ Verkaufsverhandlungen mit Wertabwägungen, Gewinnerwartungen, Risikoeinstufungen und unter Berücksichtigung von Gutachten vorgenommen. Sie stellten sich teilweise als seriöse Geschäftsleute dar (*„als Geschäftsführer durfte ich diese Handlung vornehmen ...“*), obwohl die Unternehmen reine Scheinfirmen ohne Geschäftstätigkeit darstellten. Wahrscheinlich gehörte gerade dieses Wechselspiel zwischen dem Eingestehen der betrügerischen Handlungen und der Selbstdarstellung als seriöser Geschäftsmann und Unternehmer zu ihrem Selbstbild. Der Eindruck konnte gewonnen werden, die Täter haben glauben wollen, sie handelten ehrlich und seriös. In diesem Zusammenhang fiel auch immer wieder ihr Bedürfnis nach Selbstdarstellung auf. Mehr oder weniger ausgeprägt wurden von jedem Täter Kontakte zu bekannten Personen oder Unternehmen ins Spiel gebracht, einer meinte sogar in der Beschuldigtenvernehmung, er sei Mitglied in einem Rotary Club, er könne gar kein Betrüger sein.

Gang der Ermittlungen

Nach der Strafanzeige der Revision der THA wurden die Verhältnisse des schwäbischen Unternehmers unter den Aspekten Untreue und Konkursstraf-taten untersucht. Dabei wuchs sich das Verfahren sehr schnell aus, denn der Unternehmer hatte in kurzer Zeit eine Vielzahl von Unternehmen gekauft und ein Schachtelsystem von Entnahmen und unklaren Kaufpreiszahlungen errichtet. Nach Untersuchungshaft und Vorhaltungen über Entnahmen von 50 bis 60 Millionen DM sowie dem Konkurs des schwäbischen Unternehmens gab es Verbindungen zu dem Abteilungsleiter Privatisierung der THA Niederlassung Halle. Da 7 Millionen DM aus den Entnahmen verschwunden waren, konnte die Verbindung zu dem Abteilungsleiter mit dem Verdacht von Schmiergeldzahlungen gezogen werden. Geständnisse, das Untertauchen des Abteilungsleiters in den USA und weitere Indizien wie Verdacht auf Insidergeschäfte und Firmengründungen, die beim Erwerb von Unternehmen die wahren Berechtigten verbergen sollten, bestätigten die Verdachts-

momente. Die Ermittlungen wurden personalintensiv unter Hinzuziehung eines Buchprüfers geführt, der zeitliche Einsatz war enorm, die Belastung für die Ermittler hoch. Um die Ermittlungen durchführbar zu halten, mussten Komplexe eingegrenzt und Ermittlungen beschränkt werden. Trotz zahlreicher Indizien war nicht alles beweisbar und nicht allen Ermittlungsansätzen konnte nachgegangen werden. Einlassungen der Beschuldigten über Verteidiger waren sehr umfangreich, manche Verteidiger agierten regelrecht querulatorisch, aber auch qualitativ höchst unterschiedlich. Vorsichtig deutete sich an, dass einige sehr geschickt auf „deals“ hinarbeiteten und ihre Arbeit somit eher mündlich im Hintergrund verlief während die Ungeschickteren sehr lange Schriftsätze mit zum Teil abstrusen Behauptungen versendeten und in der Hauptverhandlung nicht einmal in der Lage waren, korrekte Beweisangebote zu stellen. Sehr schwierig war es, die Strukturen der THA Niederlassung Halle mit den Beziehungsgeflechten der auf der einen Seite statushohen, auf der anderen Seite aber mit krimineller Energie handelnden Angeklagten aufzudecken. Ohnehin waren Bekanntheitsgrad und persönliche Beziehungen unter den Funktionsträgern der THA und ihren Beratern und freien Mitarbeitern enorm. Dazu wurde immer wieder darauf hingewiesen, die Verantwortlichen der THA hätten in Besprechungen darauf verwiesen, es müsse verkauft werden und alle Kontakte zu möglichen Interessenten sollten geknüpft werden. Die Vertuschungsaktivitäten der Täter waren sehr ausgeprägt. Das zeigte sich in ihrem Aussageverhalten, in Beeinflussungsversuchen und Einschüchterungen von Zeugen und anderen Beschuldigten, vor allem aber in dem Verbergen der Gewinne (Bestechungsgelder und rechtswidrige Entnahmen sowie Erlöse aus Verwertungen), die über die Schweiz, Liechtenstein, Luxemburg bis hin zu den USA und den weltbekannten Steuerparadiesen wie den Caicos Islands und den Bahamas führten. Rechtshilfeersuchen waren nicht aussichtslos, setzten aber bereits konkrete Vorstellungen über die Herkunft und den Weg der Gelder voraus. Sehr effizient war die Zusammenarbeit mit den Steuerbehörden. Unbefriedigend blieb die Gewinnabschöpfung: Da nicht alle Komplexe durchermittelt werden konnten und einige Verfahren in Bezug auf einzelne Beschuldigte nach § 154 StPO eingestellt werden mussten, war davon auszugehen, dass weit mehr Geld kassiert und sicher im Ausland untergebracht worden war. Mit dem strafrechtlichen Instrumentarium wurden die erlangten Bestechungsgelder und Gewinne fast nie zurückgefordert. Eine bedeutende Rolle bei den Gewinnabschöpfungen spielten die Steuernachforderungen, Zivilprozesse gegen die Beschuldigten und Kontenbeschlagnahmen durch die Behörden in der Schweiz und in Liechtenstein aufgrund der dort geführten strafrechtlichen Ermittlungen. Schadenswiedergutmachungen auf eher freiwilliger Basis spielten eine Rolle gegen Ende der Hauptverhandlungen, wenn absehbar war, zu welchen Verurteilungen es kommen würde. Hier zeigten sich manche Beschuldigte bereit, Gelder von Konten ihrer Ehefrauen und Freundinnen und von Konten im Ausland zur Schadenswiedergutmachung zur Verfügung zu stellen. Dabei blieben aber bei fast allen die Vermögensverhältnisse insgesamt unklar, auch weil nicht alle Taten aufgedeckt waren und einige der Täter erklärten sich

schlicht für vermögenslos oder übertrugen ihr Vermögen sogar noch kurz vor der Hauptverhandlung auf Ehefrauen und Freundinnen. Die Bereitschaft zur Schadenswiedergutmachung, zivilrechtliche Vergleiche oder den Steuerbehörden zur Verfügung gestellte Zahlungen wurden in den Strafzumessungsgründen durchweg positiv berücksichtigt, auch wenn nur der Druck des Strafverfahrens diese Bereitschaft bewirkt hatte. Sie spielte auch eine erhebliche Rolle bei den Absprachen; der Privatisierungsdirektor, der lange bestritten hatte, überhaupt Bestechungsgelder genommen zu haben, hatte von den nachgewiesenen 4,7 Millionen DM Bestechungsgeldern gegen Ende der Hauptverhandlung fast 4,4 Millionen DM zurück gezahlt und sich bereit erklärt, durch jährliche Raten von 30.000 DM den Rest zu zahlen, wobei er bereits feststehende Vorausabtretungen auf sein zukünftiges Gehalt bei einem zukünftigen Arbeitgeber erklärt hatte. Eine solche weitgehende Wiedergutmachungsbereitschaft war bei diesen Tätern jedoch eine Ausnahme.

Verurteilungen

In den meisten Treuhandverfahren waren die Urteile abgesprochen. Die Strafverfolgung hatte mit immensen Schwierigkeiten zu kämpfen. Bei fast allen beteiligten und verdächtigten Personen waren weitere Verdachtsmomente vorhanden. Nicht allen Beschuldigten konnte der Tatverdacht nachgewiesen werden, allein zehn Verfahren wurden nach § 170 II StPO eingestellt, obwohl Verflechtungen mit den anderen Angeklagten und Verurteilten vorhanden waren. In großem Umfang wurde von den Opportunitätsvorschriften der §§ 153, 154 Gebrauch gemacht. Je bedeutender ein Tatvorwurf, umso mehr geringere Straftaten fielen gänzlich weg und wurden nicht ausermittelt. Dies zeigte sich bei fast allen Tätern, denen Bestechung oder Bestechlichkeit mit Summen von mehreren Millionen DM vorgeworfen wurde. Eine Ermittlung bei den sonstigen Verdachtsfällen (z. B. rechtswidrige monatliche Abschöpfungen von 20.000 DM aus einem Unternehmen, Konkursstraftaten durch Vorenthaltung von Gegenständen im Wert von 100.000 DM, Bevorzugung von Freundinnen und Bekannten bei der Einstellung und Versorgung mit finanziellen oder geldwerten Vorteilen u. a. m.) unterblieb völlig. Um den Verfahrensabschluss bei wichtigen und umfangreichen Tatvorwürfen zu erreichen, erfolgte eine nachvollziehbare Konzentration auf diese Punkte, um die Anklage abzuschließen und eine Verurteilung zu erreichen. Bei den Verurteilten zeigte der Vergleich von Ermittlungsberichten, Anklageschriften, Haftbefehlen und Urteilen, dass bereits die angeklagten Sachverhalte deutliche Beschränkungen enthielten. Die meisten Urteile waren abgesprochen, wobei in den Urteilen selbst niemals ein offener Hinweis auf eine Absprache enthalten war. Die Art der Urteile (Rechtskraft noch am selben Tag oder innerhalb einer Woche bei mehrjährigen Freiheitsstrafen, deutlich abgekürzte Urteilsgründe, kurze Urteile (20 bis 30 Seiten) bei Umfängen der Anklageschriften zwischen 80 und 270 Seiten) sowie Informationen von Staatsanwälten, Verteidigern und Richtern belegten jedoch die Üblichkeit von Absprachen bei der Bewältigung dieser umfangreichen Fälle von Wirtschaftskriminalität.

Der Umfang der „deals“ differierte und reichte von einer lockeren Absprache, kein Rechtsmittel einzulegen, wenn die Strafe eine bestimmte Höhe nicht überschreite bis hin zu genauen Inhaltsbestimmungen über Strafhöhe, Rechtsmittelverzicht, Aussageverhalten und Einigung über Tatvorwürfe, Schadenswiedergutmachungen auf verschiedenem Wege und Art der Strafvollstreckung (offener Vollzug, Freigang, Inaussichtstellen von Entscheidungen nach § 57). Auch die meist schon recht lang andauernde Untersuchungshaft (bis zu zwei Jahren) spielte dabei eine erhebliche Rolle.

Rechtliche Bewältigung

Auffällig waren die erheblichen Schwierigkeiten bei der Annahme von Untreue und Betrug. Die Schadensfeststellung bereitete erhebliche Probleme und bereits in den Anklageschriften fand häufig eine rechtliche Einordnung als Untreue nur mit dem Argument statt, der Schaden bestehe in Höhe der Bestechungssumme, weil die Käufer und Schmiergeldzahler auch bereit gewesen wären, statt des Schmiergeldes einen entsprechend höheren Kaufpreis zu bezahlen. Die materiell bedeutenderen Schäden durch Unterwertverkauf, bestochene oder gefällige Gutachter, unterbliebene Investitionen, verlorene Arbeitsplätze trotz Zusagen, unterbliebene ernsthafte Geschäftstätigkeiten mit der Folge weiterer Verluste, Ausverkauf von Aktiva der Unternehmen, gewinnbringende Verwertung von Grundstücken der Unternehmen trotz Verbots blieben bei den Schadensermittlungen außer Betracht.

Die Annahme der Merkmale der §§ 331–334 bereitete dagegen keine Schwierigkeiten. Die rechtliche Bewertung von Staatsanwaltschaften und Gerichten war hier dieselbe, was natürlich auch auf Absprachen beruhen konnte: Die Zulassung der Anklageschriften dauerte nicht selten ein Jahr und länger, die Hauptverhandlungen waren jedoch relativ zügig und die Urteile ließen mit ihrer schnellen Rechtskraft bei abgekürzten Gründen trotz hoher Freiheitsstrafen auf „deals“ schließen.

Weiteres Fallbeispiel:

Interessant war im Zusammenhang der Korruptionsfälle bei den Treuhandverfahren auch die Verurteilung eines 28-jährigen Rechtsreferendars zu einem Jahr und drei Monaten Freiheitsstrafe, deren Vollstreckung zur Bewährung ausgesetzt wurde, aber die Beendigung des Beamtenverhältnisses zur Folge hatte. Damit blieben ihm der Abschluss der Volljuristenausbildung und der öffentliche Dienst verschlossen. Aus dem Akteninhalt ging nicht hervor, ob er Kontaktpersonen bei der Treuhandanstalt hatte, die eine Art negatives Vorbild für Korruptionsstraftaten darstellten. Er schien seine Straftat selbstständig ausgeführt zu haben, was immerhin die Frage aufwirft, ob bei der Treuhandanstalt eine gewisse „Üblichkeit“ von Bestechungen vorhanden war. In einem beliebigen Angestelltenverhältnis kommt man als 28-Jähriger, der ein halbes Jahr angestellt ist, ohne Einbindung in ein Bestechungsnetz eher nicht auf die

Idee, plötzlich ein Schmiergeld in Höhe von 250.000 DM für eine belanglose Diensthandlung zu fordern. Der 28-Jährige, angeklagt wegen Bestechlichkeit und verurteilt wegen Vorteilsannahme, war als Rechtsreferendar bei der Treuhandanstalt tätig und hatte die Aufgabe, Privatisierungen zu koordinieren. Nach dem ersten Staatsexamen hatte er sich, um die Wartezeit bis zum Referendariat zu überbrücken, bei der Treuhandanstalt beworben. Er wurde ab März 1991 mit einem Gehalt von 6.500 DM brutto angestellt und begann zum 1. 7. 1991 seine Referendarausbildung, bei der er auf seinen Wunsch der Treuhandanstalt zugewiesen wurde. Keinen Monat später forderte er von einem Vertreter einer KG, die an Datenverarbeitungszentren interessiert war, „1 ¼ von 100 % des Kaufpreises“ (das waren 250.000 DM). Dafür werde er Einfluss auf die Beschleunigung der Veräußerung nehmen und mögliche Schwierigkeiten durch die Controlling-Abteilung der Treuhandanstalt beseitigen. Er hatte selbst den Kontakt zu dem Kaufinteressenten aufgenommen, indem er diesem mitteilte, es gebe Schwierigkeiten bei der Veräußerung. Mitbewerber hätten bessere Angebote vorgelegt. Er forderte zunächst pauschal Geld und der überraschte KG-Vertreter hielt ihn hin und informierte seine Kollegen. Sie wollten erfahren, „in welcher Höhe sich die Schmiergeldforderungen eines 28-Jährigen bewegen“. Der Referendar forderte schließlich 250.000 DM. Der Zeuge informierte seine Kollegen, rief den Referendar noch einmal an, um sich die Höhe des geforderten Schmiergeldes noch einmal bestätigen zu lassen und erstattete Anzeige.

5.7 Bürgermeister in Ostdeutschland²⁹⁴

Korruption im Zusammenhang mit den Folgen der deutschen Einheit ließ sich aber nicht nur bei den Treuhandprivatisierungen feststellen. Neben Tätern aus dem Westen nutzten auch Bürger der neuen Bundesländer ihre kriminelle Chance. Die besondere Situation der Nachwendezeit mit ihren Rechtsunsicherheiten und fehlenden Kontrollen einer funktionierenden Verwaltung und Justiz ermöglichte es vielen Personen in den neuen Verwaltungsstrukturen in einem erheblichen Umfang zu eigenen Gunsten zu manipulieren. Als Beispiel kann die Situation einer ostdeutschen Gemeinde am Stadtrand einer Großstadt genannt werden. Ein ostdeutscher Bürgermeister hat hier über einige Jahre an allen Gemeindeleistungen mit verdient.

Das sehr umfangreiche Wirtschaftsstrafverfahren in den neuen Bundesländern begann mit einer Strafanzeige der ZERV. Ein enttäuschter Bewerber, der mit seinem Versuch, ein Treuhandgrundstück zu erwerben, keinen Erfolg hatte, sagte umfassend aus. Diesem Zeugen war von dem Bürgermeister einer Gemeinde eine Honorarvereinbarung ausgehändigt worden. Er sollte 1 DM pro Quadratmeter des zu erwerbenden Grundstücks an den Bürgermeister beziehungsweise an dessen GmbH zahlen, der Bürgermeister werde dann

²⁹⁴ Es handelt sich um ein Verfahren der Struktur 2. Die Darstellung passt jedoch besser in den Zusammenhang der Treuhandverfahren.

dafür Sorge tragen, dass er das Treuhandgrundstück auch erhalte. Bei den strafrechtlichen Ermittlungen kam ein kaum überschaubares Geflecht von über 30 Firmen zu Tage, die sich um den Bürgermeister gruppierten. Dieser profitierte von fast allen wirtschaftlichen Vorhaben rund um die Gemeinde. Die Handwerksunternehmen, die Aufträge zur Modernisierung der Plattenbauten im Rahmen beschränkter Ausschreibungen oder freihändiger Vergabe erlangten, zahlten Schmiergelder an den Bürgermeister oder eine seiner Scheinfirmen. Die Aufsichtsbehörden fielen nicht nur durch mangelnde Kontrollmaßnahmen auf. Auch auf dieser Ebene gab es strafrechtlich relevante Vorgänge und Bestechlichkeit. Ein Bürgermeister einer Nachbargemeinde erhielt beispielsweise monatlich 3.500 DM „Honorar“ von dem Angeklagten, um erforderliche Genehmigungen für Versorgungs- und Erschließungsplannungen zu beschaffen. Um sich selbst zu bereichern, stellte der Angeklagte Scheinrechnungen einer GmbH, deren Geschäftsführerin seine Freundin war, an die Gemeinde und ließ diese unbegründeten Zahlungen ohne jegliche Gegenleistung auszahlen.

Der Angeklagte hat mindestens 500.000 DM an Bestechungsgeldern erhalten und über mindestens 230.000 DM Scheinrechnungen an die Gemeinde gestellt. Die Gemeinde war zum Zeitpunkt des Verfahrens mit etwa 30 Millionen DM verschuldet.

Das Verfahren nahm nach kurzer Zeit bereits einen großen Umfang an. Durchsuchungen, die zum Teil mit 50 Beamten durchgeführt wurden, führten zu Waschkörben voller Beweismaterial und einer Reihe von Zeugen- und Beschuldigtenvernehmungen. Um die Beweismittel zeitnah und sachkundig auswerten zu können, fehlte fachkundiges Personal. Nach und nach weitete sich das Verfahren auf 25 Beschuldigte aus. Den Bürgermeister als Haupttäter betreffend wurde das Verfahren in sehr kurzer Zeit durchgeführt. Von der den Tatverdacht begründenden Strafanzeige im April 1996 über Untersuchungshaft am 15. 8. bis zur Anklage am 18. 9. dauerte es nur knapp sechs Monate bis zum rechtskräftigen Urteil am 19. 10. 1996. Die Bewältigung des gesamten Komplexes dauerte jedoch Jahre. Aufgrund der besonderen Schwierigkeiten in den neuen Bundesländern (ständiger Personalwechsel der Dezernenten, dem Einsatz auch wenig erfahrener Staatsanwälte, mangelnder Unterstützung durch qualifizierte Polizeibeamte, Überlastung mit den überaus umfangreichen Treuhandverfahren und Wirtschaftsstrafverfahren im Zusammenhang mit der Vereinigung, Überlastungen der Wirtschaftsstrafkammern usw.) wurden die weiteren Ermittlungen auch weniger zielstrebig geführt und endeten trotz starker Verdachtslagen nicht immer mit Anklagen.

Auf Initiative der Staatsanwaltschaft wurde eine Absprache zwischen dem Staatsanwalt, dem Vorsitzenden der Wirtschaftsstrafkammer und dem Verteidiger getroffen. 5 ½ Jahre Freiheitsstrafe, Einstellung weiterer Verfahren beziehungsweise Nichtverfolgung weiterer Verdachtsmomente und die Möglichkeit der Halbstrafenaussetzung sowie eventuell Verbüßung der Freiheitsstrafe als Freigänger. Nach nur einem Verhandlungstag wurde der Ange-

klagte zu fünf Jahren und sechs Monaten Freiheitsstrafe verurteilt. Im Prozess selbst beantragte der Staatsanwalt fünf Jahre Freiheitsstrafe, das Gericht ging mit den fünf Jahren und sechs Monaten absprachegemäß darüber hinaus, und der Richter führte aus, dass die Strafe eigentlich hätte noch höher ausfallen müssen, es seien acht bis zehn Jahre möglich gewesen. Zu Gunsten des Angeklagten sei jedoch sein „umfassendes Geständnis“ berücksichtigt worden sowie die Tatsache, dass er nach Pfändung seines vorhandenen Vermögens von etwa 150.000 DM nach der Haft bei Null anfangen müsse. Das Gericht wies auch darauf hin, dass das Urteil aufgrund der fehlenden Kontrollen der Aufsichtsbehörden nicht höher ausgefallen sei und dass der Verurteilte bei guter Führung schon nach der Hälfte der zu verbüßenden Haftzeit auf Bewährung entlassen werden könne.

Die Absprache wurde nach außen nicht bekannt. Der Verurteilte verzichtete auf Rechtsmittel. Das Verhalten des Sitzungsvertreters der Staatsanwaltschaft, der auf fünf Jahre Freiheitsstrafe plädierte und die dann erfolgte Verurteilung zu den vereinbarten fünf Jahren und sechs Monaten zeigt weiterhin, dass man den Anschein einer Absprache auch nicht aufkommen lassen wollte.

Alle Verfahrensbeteiligten hatten ein Interesse an der getroffenen Absprache.

Der Staatsanwalt ergriff die Initiative zur Absprache, da der gesamte Verfahrenskomplex mit etwa 30 weiteren Beschuldigten sich immer weiter auswuchs und damit schwer überschaubar wurde. Die Staatsanwaltschaft kam mit den Vernehmungen und Auswertungen aus den zahlreichen Durchsuchungen kaum nach. Die Unterstützungsleistung durch die hinzugezogenen Kripo-Beamten war aufgrund fehlender Erfahrung und Kompetenz mangelhaft. Es lag im Interesse des Staatsanwalts, den Hauptbeschuldigten, der sich in Untersuchungshaft befand, schnell anzuklagen und verurteilt zu sehen, damit dieser gegen andere Mitbeschuldigte aussagen könnte. Es sollte auch signalisiert werden, dass die Ermittlungen erfolgreich waren und zu Verurteilungen führen würden. Dazu war er bereit, auf weitere Ermittlungen gegen den Beschuldigten selbst zu verzichten. Dem Beschuldigten und Verteidiger kündigte er an, im Fall fehlender Kooperation so konzentriert zu ermitteln, dass eine langwierige Hauptverhandlung, andauernde Untersuchungshaft, neue Tatvorwürfe und etwa zehn Jahre Freiheitsstrafe zu erwarten seien. Vom Vorsitzenden der Wirtschaftsstrafkammer wusste er, dass dieser mit erheblichen Wirtschaftsstrafverfahren völlig überlastet war.

Der Beschuldigte ging auf die Absprache ein, weil er sich in Untersuchungshaft befand, sein Vermögen bereits gepfändet war, sein Ruf bereits durch Pressemeldungen ruiniert war und die anderen Beschuldigten die Schuld auf ihm abzuladen versuchten. Die Gewissheit einer bestimmten Strafe und eines Schlusstrichs unter der Angelegenheit war deshalb vorzugswürdig.

Der Verteidiger stimmte rasch zu; er konnte erkennen, dass eine Anklage auf jeden Fall erfolgen würde und sah sicher den Vorteil, das Verfahren ohne Vor-

bereitung an einem Hauptverhandlungstag beenden zu können. Seinem Mandanten „verkaufte“ er die Absprache als seinen Erfolg.

Der Vorsitzende der Wirtschaftsstrafkammer ging erwartungsgemäß auf die Absprache ein, wobei die Zeit- und Kapazitätsprobleme im Vordergrund standen. In kürzester Zeit wurde die Hauptverhandlung anberaumt und das ausgehandelte Urteil nach einem Verhandlungstag verkündet.

Aus der Anklageschrift²⁹⁵:

Der Bürgermeister (S) wurde wegen 26 selbstständiger Handlungen angeklagt, in Fall 1 eine Vorteilsannahme, in den Fällen 2–6 Bestechlichkeit, in Fall 7 eine Bestechung und in den Fällen 8–26 Untreue begangen zu haben.

Zu 1: 1994 schloss der Bürgermeister S über seine, ihm teilweise wirtschaftlich zustehende, tatsächlich aber von ihm allein geleitete Firma Unternehmensberatung Dr. R und S GbR mit einer GmbH²⁹⁶ einen Beratervertrag, wonach seiner Firma als Gegenleistung für die Beratung bei der Planung, Bauvorbereitung und Baudurchführung eines bestimmten Grundstücks der Gemeinde ein Gesamthonorar von 56.000 DM zufließen sollte. In Wirklichkeit übte die Unternehmensberatung keinerlei Einfluss auf das Projekt aus. Vielmehr war es S selbst, der als Bürgermeister der Gemeinde in zeitlicher Hinsicht auf die Bebauungsplanung Einfluss nahm. Die Vertreter der GmbH waren an den Bürgermeister herangetreten und bekundeten ihr Interesse am Ankauf von Wohnhäusern, Geschäftshäusern und Gewerbegrundstücken in der Gemeinde. Nach den Vorstellungen der GmbH sollte der Bürgermeister Einfluss auf den Verkauf bestimmter Immobilien und die notwendigen Genehmigungsverfahren nehmen. Als „Entschädigung“ für derartige Hilfestellung regte der Bürgermeister an, auf Basis eines Beratervertrages mit der ihm zuzurechnenden Firma Unternehmensberatung Dr. R und S GbR Schmiergelder in Höhe von 56.000 DM zu zahlen. Seine Einflussnahme auf die Beschleunigung der Bebauungsplanung wurde als nicht pflichtwidrige Handlung angesehen, deshalb wurde Vorteilsannahme angenommen.

Zu 2–6: 1994 ließ sich S durch einen Beratervertrag zwischen der Firma Unternehmensberatung Dr. R und S GbR und einer GmbH ein Honorar in Höhe von 190.000 DM für die Vermittlung der positiven Bescheidung von konkreten

295 Stark abgekürzt und zusammenfassend; Namen und Orte unkenntlich gemacht. Zur Veranschaulichung sind Inhalte dieser Anklageschrift sehr geeignet, das Korruptionsgeflecht zu umschreiben.

296 Nur am Rande sei erwähnt, dass bereits die aus Baden-Württemberg stammenden Gesellschafter dieser GmbH und ihr Umfeld eine Reihe unlauterer Geschäfte betrieben. Bei den Umfeldrecherchen stellte sich heraus, dass diese Personen einige Immobilienfirmen und andere undurchschaubare „Projektmanagement“-Gesellschaften besaßen, die teilweise nur ein Briefkastenschild, aber keine Geschäftstätigkeit aufwiesen oder dass angegebene Geschäftsadressen in Stuttgart überhaupt nicht auffindbar waren. Auch die unrealistischen Vorstellungen der GmbH, in der Gemeinde einen „Vergnügungspark“, bestehend aus Eissporthalle, Tennishalle, Spaßbad und Gastronomie, errichten zu wollen, sprachen bei näherer Betrachtung für sich. Da die Treuhandanstalt aber als Grundstückseigentümer von den „Provisionen“ erfuhr und die GmbH sich getäuscht fühlte, traten die Gesellschafter als Zeugen auf und eine Aussage wurde ihnen trotz des eigenen Tatverdachts durch Hinweis auf § 153 StPO erleichtert.

Genehmigungsverfahren der Versorgungs- und Erschließungsplanung versprechen. Gezahlt wurde noch im selben Jahr der Teilbetrag von 45.000 DM. Die Firma des S hatte auf das Genehmigungsverfahren keinen Einfluss, sondern es war Bürgermeister S selbst, der bei den Genehmigungsbehörden in seiner Eigenschaft als Bürgermeister der Gemeinde vorstellig wurde und nach seiner eigenen Einlassung „Druck“ machte, um das Verfahren positiv zu gestalten und den Verfahrensausgang zu beschleunigen. Den gesondert verfolgten Bürgermeister der Nachbargemeinde beauftragte er für ein monatliches Honorar in Höhe von 3.500 DM zudem, die erforderlichen Genehmigungen einzuholen und dabei als Vertreter der Gemeinde des S aufzutreten.

In seiner Eigenschaft als Bürgermeister erteilte S in Absprache mit gesondert verfolgten von der Gemeinde beauftragten Vertretern einer Baubetreuungs- und Verwaltungs-GmbH (U) sowie einer Bauplanung und Bauprojektierung Projektmanagementgesellschaft mbH (R) unter jeweiliger Verletzung der Ausschreibungsvorschriften im Zusammenhang mit der Rekonstruktion von fünf Wohnblöcken der Gemeinde 1994 und 1995 Aufträge an Firmen und ließ sich für die pflichtwidrigen Handlungen Schmiergelder versprechen und gewähren. Der Hintergrund war, dass die an Bauaufträgen interessierten Personen H, U und R sich Anfang 1994 in einer Gaststätte der Gemeinde trafen und dabei auf das Baugewerbe zu sprechen kamen. Auftragnehmende Firmen seien bereit, an den Auftraggeber für die Auftragsvermittlung 5 % der abschließenden Rechnungssumme zu zahlen. Die Anwesenden kamen überein, diese Verfahrensweise auch in der Gemeinde des S durchzusetzen und hatten dabei vor allem die mit KfW-Mitteln²⁹⁷ geförderten Rekonstruktionsarbeiten der fünf, im ehemaligen Eigentum der THA stehenden Wohnblöcke der Gemeinde, vor Augen. Die Rollenverteilung sollte dabei so sein, dass der Verantwortliche der Firma Bauplanung und Bauprojektierung Projektmanagementgesellschaft mbH R zunächst einen Architektenvertrag ohne öffentliche Ausschreibung mit der Gemeinde abschloss. Eine öffentliche Ausschreibung wäre jedoch nach § 3 VOB / A erforderlich gewesen, da das Bauvolumen bei 1,2 Millionen DM lag. Nach dem Abschluss des Architektenvertrages zwischen der Firma des R und der Gemeinde war R als Verantwortlicher der Firma für die Ausschreibung der einzelnen Gewerke zuständig. U als Vertreter der von der Gemeinde mit der Verwaltung des 12 Millionen DM-Vorhabens beauftragten Baubetreuungs- und Verwaltungs-GmbH sollte die Vorgehensweise mit R koordinieren und R Hilfestellung leisten, damit die ins Auge gefassten Handwerksfirmen die abgesprochenen Aufträge auch wirklich bekamen. Die Vertreter der Handwerksfirmen wurden also pflichtwidrig während des Ausschreibungsverfahrens vor dem Submissionstermin von R und U zu Nachverhandlungen gebeten. Dort wurde ihnen ebenfalls pflichtwidrig der Preis genannt beziehungsweise diktiert, der erforderlich war, um als „günstigster Bieter“ den Zuschlag zu bekommen. Den bevorzugten Fir-

297 Mittel des Bundes für Wohnraum-Modernisierungsprogramm / Finanzierung von Investitionen im Wohnungsbau in den fünf neuen Ländern und Berlin (Ost).

men wurde der Zuschlag erteilt. Der Bürgermeister S wies nach jeweiliger Rechnungslegung an die Gemeinde die Rechnungssummen zur Zahlung an und profitierte dabei mit einer 5%-igen „Provision“ (Schmiergeld) bei jeder Zahlung, die entweder von der Firma Unternehmensberatung Dr. R und S GmbH oder aufgrund eines fiktiven Außendienstmitarbeitervertrages zwischen den Firmen und der Ehefrau des S gefordert wurde. Im einzelnen erhielt S aus dem Auftrag über tatsächlich 1,3 Millionen DM, den R ohne öffentliche Ausschreibung erhalten hatte, Schmiergelder in elf Teilbeträgen 1994 und 1995 in Höhe von insgesamt etwa 286.000 DM. 1994 schloss S mit einer weiteren Projekt- und Bauleistungs-GmbH einen Provisionsvertrag zwischen der Dr. R und S Unternehmensberatung und der GmbH. Eine Provision von jeweils 5 % der jeweiligen Schlussrechnungen sollte fällig werden. Die GmbH sollte dafür Aufträge für Fliesen und Innenausbau in 290 Neubauwohnungen der Gemeinde erhalten. Später wurde noch ein weiterer fiktiver Außendienstmitarbeitervertrag zwischen der GmbH und der Ehefrau des S mit den gleichen Bedingungen abgeschlossen. Die Ehefrau erbrachte keine Leistungen, es handelte sich um Scheinverträge. Zwischen Ende 1994 und Mitte 1996 erhielt S aus diesen Vereinbarungen knapp 100.000 DM Schmiergelder in zwölf Teilbeträgen. Mit einer Firma für Sanitärabau wurde ebenso verfahren. S erhielt 1994 und 1995 knapp 26.000 DM und knapp 17.000 DM von einer anderen Sanitär-Firma.

Zu 7: 1996 bot Bürgermeister S dem gesondert verfolgten G, dem ehrenamtlichen Bürgermeister einer anderen Gemeinde und hauptamtlichen Leiter der Verwaltungsgemeinschaft des Kreises, in dessen Diensträumen Schmiergeldzahlungen in Höhe von 5 % der Rechnungssumme auf jeden von der Gemeinde des G an die Unternehmen des S vergebenen Auftrag an. Dem stimmte G zu und schloss mit einer GmbH, deren Mehrheitsgesellschafter S war, im Namen seiner Gemeinde einen VOB-Vertrag zum Ausbau des Dachgeschosses des gemeindeeigenen Wohnhauses mit einem Bauvolumen von etwa 120.000 DM ab. Zuvor hatte G die Angebotspreise beim ausschreibenden Ingenieurbüro in Erfahrung gebracht und pflichtwidrig an S weitergegeben, so dass dieser über den Bauleiter seiner GmbH das günstigste Angebot unterbreiten konnte. Nachdem der Zuschlag an die GmbH des S und auch die Zahlungen der Gemeinde erfolgt waren, übergab S an G in dessen Diensträumen zwei Teilbeträge der vereinbarten Schmiergelder in Höhe von 2.000 und 2.800 DM, die in den Diensträumen des G sichergestellt werden konnten.

Zu 8–26: Im ersten Halbjahr 1996 stellte S über eine GmbH unter der Geschäftsführung seiner Freundin, deren faktischer Geschäftsführer jedoch er selbst war, 19 Rechnungen über insgesamt mehr als 230.000 DM an die Gemeinde und zahlte sie zugleich an sich selbst aus. Diesen Rechnungen lag keine Leistung zugrunde, es handelte sich um bloße Luftrechnungen.

Die Ermittlungen ergaben zur Person des Bürgermeisters S, dass er verheiratet war und seit 1979 in der ostdeutschen Gemeinde lebte. Nach einem vierjährigen Abendstudium (Maschinenbauingenieur) hatte er dieses Studium 1974

erfolgreich abgeschlossen. Bis 1979 arbeitete er als Technischer Leiter im Bereich Naherholung. Bei seinem Umzug in die Gemeinde 1979 übernahm er die örtliche Gaststätte. Zwischen 1987 und Mitte 1990 war er als Ingenieur für Grundmittel und Investitionen tätig. Seit 1990 war er selbstständiger Mitarbeiter einer Versicherung und leitete in der Gemeinde eine Generalagentur. Auf freier Provisionsbasis erzielte er seit 1991 ein Jahresbruttoeinkommen zwischen 200.000 und 300.000 DM, wovon ihm etwa 50 % netto nach Abzug aller Kosten verblieben. Bis 1981 war er SED-Mitglied, 1982 trat er in die LDPD ein, 1989 wieder aus und gründete 1990 die FDP in seiner Gemeinde. 1992 wurde er Vorsitzender. Seit 1990 war er Gemeinderatsmitglied, seit 1994 gewählter ehrenamtlicher Bürgermeister und zugleich Mitglied des Kreistages. Im Zusammenhang mit dem Strafverfahren legte er seine politischen Ämter nieder und trat aus der FDP aus. Vorstrafen waren nicht bekannt.

Im Verlauf der strafrechtlichen Ermittlungen zeigte er sich geständig und hat schließlich auch zusätzliche Angaben gemacht, die den Ermittlungsbehörden noch nicht bekannt waren. Aus den umfangreichen Unterlagen, die bei ihm selbst, seiner Freundin und den über 20 weiteren Beschuldigten sichergestellt werden konnten, ergab sich, dass er in dem korruptiven Geflecht bis zu seiner Verhaftung die Hauptrolle gespielt hatte. S konnte sich als gewählter Bürgermeister der Gemeinde ganz willkürlich und auf verschiedene Weise aus den gemeindlichen Haushaltsmitteln bedienen. Es fehlte an ausreichender Kontrolle sowohl des Gemeinderates wie auch der Beamten der Verwaltungsgemeinschaft des Kreises oder der zuständigen Kommunalaufsicht. Eine Prüfung haushaltsrechtlicher und vergaberechtlicher Voraussetzungen für die Ausgabe öffentlicher Mittel unterblieb ebenso wie die Prüfung der beim Abschluss von für die Gemeinde mit hohen Zahlungsverpflichtungen verbundenen Verträgen wie zum Beispiel mit Firmen wie Wasser- und Abwasser-GmbH, Erschließungs- und Entwicklungsgesellschaft, Wohnungsgesellschaft mbH, Baubetreuungs- und Verwaltungsgesellschaft mbH. Hervorzuheben waren die ständigen Missachtungen der Vergabevorschriften, die es den Beteiligten ermöglichten, beliebig Aufträge an ausgewählte Unternehmen zu vergeben und Verstöße gegen die einschlägigen haushaltsrechtlichen Vorschriften! – außerhalb des gemeindlichen Haushalts ein so genanntes Baukonto zu errichten, von dem er unkontrolliert dubiose Überweisungen vornehmen konnte. Weder S noch seine Mittäter hatten eine Entdeckung zu fürchten. Nach seinen eigenen Angaben hatte er am Schluss jegliches Maß verloren. Ein Unrechtsbewusstsein habe er nicht gehabt, weil Schmiergelder seiner Ansicht nach überall, vor allem in der freien Wirtschaft, bezahlt würden. Im übrigen habe er von vergleichbarem Sachverhalten im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge durch andere Bürgermeister positive Kenntnis. Zur Tarnung und Verschleierung bediente sich der Bürgermeister mehrerer Firmen, die ihm wirtschaftlich zuzurechnen waren beziehungsweise auf deren Geschäftstätigkeit er maßgeblichen Einfluss ausübte, wie zum Beispiel auf die drei GmbH, bei denen seine Freundin nach außen geschäftsführend einge-

setzt war und die im wesentlichen der Erstellung von Scheinrechnungen und Scheinverträgen dienten, um Zahlungen an sich selbst zu verschleiern. Dass es sich bei den Rechnungsbeträgen um Schmiergelder handelte, war allen Beteiligten klar. Die beteiligten Firmen waren an Rechnungen interessiert, um diese steuerlich geltend machen zu können und ordentliche Geschäftsführungen vortäuschen zu können. Von den erheblichen Summen, die S als Schmiergeld erhalten hat, will er allein 420.000 DM für seine Freundin in Form von Bargeld und Geschenken aufgewendet haben. Erhebliche weitere Summen Schmiergeld will er an Freunde ausgezahlt haben. Beschlagnahmt wurden lediglich 150.000 DM, die sich auf seinem Bankkonto befanden.

Die Staatsanwaltschaft stellte in der Anklageschrift heraus, dass die angeklagten Straftaten nur die erheblichen Tatvorwürfe betrafen. Man ging jedoch davon aus, dass die zum Zeitpunkt der Anklage festgestellten Schmiergelder, die an S in seiner Eigenschaft als Bürgermeister gezahlt worden waren sowie die durch die Untreuehandlungen in Wahrheit verursachten Nachteile bei dem doppelten bis dreifachen Betrag des angeklagten Betrages lagen.

III Täter

1 Wer sind die Täter?

Es stellt sich die Frage, ob die Täter Besonderheiten bei den Sozialdaten und in der Vorgehensweise aufweisen. Der Versuch, Täterpersönlichkeiten zu charakterisieren ist sehr umstritten oder wird selten unternommen. Üblich ist es, den typischen Wirtschaftsstraftäter nach Sozialdaten zu beschreiben. Darüber hinaus findet man selten aussagekräftige Charakterisierungen. Nach Sozialdaten ergeben sich hier bereits Auffälligkeiten, insbesondere wenn man nach den unterschiedlichen Fallstrukturen unterteilt. Besonders auffällig ist jedoch der „typische“ Täter der Korruptionsverfahren der Strukturen 2 und 3 als relativ angepasst, mit grundsätzlich legalen Wertvorstellungen, in legalen und unauffälligen Sozialstrukturen lebend und beruflich über das Normale hinaus engagiert.

1.1 Unterschiedliche Strukturen – unterschiedliche Täter

Die 436 Beschuldigten waren ganz überwiegend männlich (16 Frauen, 3,7 %) und überwiegend deutsch (nicht deutsch 70 n, 16 %). Auch bezogen auf die Geschlechterverteilung in den einzelnen Strukturen sind Frauen deutlich unterrepräsentiert: Von den 82 Beschuldigten der Verfahren der Struktur 1 waren sechs oder 7,3 % weiblich, bei 117 Beschuldigten der Verfahren der Struktur 2 waren sieben Frauen (6 %) und bei den 237 Beschuldigten der Verfahren der Struktur 3 waren drei Frauen (1,3 %) beteiligt. Gegenüber durchschnittlichen Anteilen von etwa 22–25 % Tatverdächtigen²⁹⁸ sind Frauen bei allen Erscheinungsformen der Korruption damit deutlich unterrepräsentiert. Ausländer

298 Polizeiliche Kriminalstatistik; SCHWIND 1998, 70; KAISER 1996, S. 495 ff.

waren überwiegend in Verfahren der Struktur 1 beteiligt, eine relativ hohe Anzahl (46 n) stammt aus einem einzigen Verfahren der Struktur 3 (Ausländerbehörde), das aber nicht typisch ist für Korruptionsfälle der Strukturen 2 und 3. Von den 70 nicht deutschen Tätern waren 50 Täter in drei Verfahren der Struktur 3 beteiligt, ein Täter in einem Verfahren der Struktur 2 und 19 Täter in 17 Verfahren der Struktur 1. Die 50 Täter aus den Verfahren der Struktur 3 betrafen in einem Verfahren der Korruption in Ausländerbehörden 46 türkische Staatsangehörige, in einem Führerscheilverfahren zwei Verurteilte aus Marokko und einen Verurteilten aus Pakistan und in einem dritten Verfahren einen chinesisch-stämmigen Verurteilten, der mittlerweile deutscher Staatsangehöriger war; auch hier ging es um Korruption in den Ausländerbehörden. In der Struktur 2 gab es lediglich einen türkischen Verurteilten aus einem Verfahren mit langjährigen Bestechungen im Zusammenhang mit Markthalten. Die 19 Täter in den 17 Verfahren der Struktur 1 verteilten sich auf folgende Nationalitäten: Polen (5), Türkei (3), Rumänien (2), Äthiopien (1), Dänemark (1), Gambia (1), Jugoslawien (1), Schweden (1), Tschechien (1) und Asylbewerber aus sonstigen Ländern (3). Trotz der hohen Anzahl der nicht deutschen Täter in den Verfahren der Struktur 3 relativiert sich die Häufigkeit also deutlich, wenn man die Anzahl und Art der Verfahren betrachtet: Ausländer sind am häufigsten in Verfahren der Struktur 1 beteiligt. Nur bezogen auf diese Verfahren nähert sich ihre Anzahl der üblichen statistischen Verteilung nach der PKS an (23,2 %, 19 von 82 Beschuldigten).²⁹⁹ In Verfahren der Struktur 2 und 3 sind Ausländer dagegen fast nicht vorhanden, außer es handelt sich um typische Verfahren wie Korruption in Ausländerbehörden und bei Führerscheilverfahren, in denen es ganz überwiegend um Bestechungen durch ausländische Fahrschüler ging.

1.2 Täter der Struktur 1

In der Struktur 1 finden sich unterschiedlichste Täter. Da hier die Gelegenheits- und Einzelfallkorruption betroffen ist, hat man es nicht mit „typischen Tätern“ zu tun, sondern mit unterschiedlichen Personen, die nicht zu kategorisieren sind. Täter kann grundsätzlich jeder sein. Im Vergleich fällt deutlich auf, dass sich die Täter der Strukturen 2 und 3 beschreiben und von Tätern der Struktur 1 abgrenzen lassen.

1.3 Täter der Strukturen 2 und 3: zwei auffällige und gegensätzliche Tätertypen

Aufgefallen sind zwei gegensätzliche Tätertypen.³⁰⁰

²⁹⁹ Ausländer waren als erwachsene Tatverdächtige zwischen 1992 und 1998 in etwa 28–30 % der Fälle an der Kriminalität beteiligt, vgl. auch Bock 2000, S. 379.

³⁰⁰ Es wäre sicher möglich, eine weitere Differenzierung vorzunehmen. Um jedoch die grundsätzlichen Unterschiede zu verdeutlichen, erscheint es ausreichend und sehr treffend, diese Grobkategorien zu wählen. Weitere Differenzierungen können eher dazu führen, die charakteristischen Unterschiede

„Betrügerpersönlichkeiten“

- ⇒ legale Fassaden, Lügen, Täuschungen und Fälschungen
- ⇒ geringe Qualifikationen, Vortäuschung hoher Qualifikationen
- ⇒ bei nach außen hin existierendem hohen beruflichen Status (Unternehmer, Rechtsanwalt, Steuerberater, Notar, Bürgermeister u. a.) in Wahrheit Auffälligkeiten (Konkurs, Rückgabe der Notariatszulassung, Entziehung der Anwaltszulassungen, verschiedene Straf- und Zivilverfahren wegen Vermögensdelikten oder betrügerischem Bankrott u. a.)
- ⇒ ausgeprägter Hang zur Selbstdarstellung und Angeberei
- ⇒ sehr manipulativ
- ⇒ hohe kriminelle Energie
- ⇒ einschlägige Vorstrafen oder Verdacht (betrügerischer Bankrott, Betrug, Untreue)
- ⇒ oft exotisches Leben (Häuser und Villen im In- und Ausland, mehrere luxuriöse PKW; Yachten; Bankkonten in den sog. Steuerparadiesen; Freundinnen/Geliebte werden in die Taten eingebunden)
- ⇒ extreme Rechtfertigungen und Neutralisierungen des Fehlverhaltens
- ⇒ fehlende Verantwortungsübernahme und Leugnen der Verantwortlichkeit auch bei Verurteilung

1.3.1 „Betrügerpersönlichkeiten“

Ein sehr auffälliger, aber eher seltener Typ soll hier „Betrügerpersönlichkeit“ genannt werden. Dieser Typ trat vor allem in den Treuhandverfahren auf, war aber auch bei anderen schwer wiegenden Korruptionsverfahren vertreten. Häufig handelt dieser Typ als Unternehmer/Selbständiger, aber auch in freien Berufen oder als ehrenamtlicher Bürgermeister. Er handelt sehr viel häufiger auf der Geberseite, ist aber auch auf der Nehmerseite, zum Beispiel als Verpflichteter oder Freiberufler, der öffentliche Aufgaben wahrnimmt, vertreten. In Treuhandverfahren und als Bürgermeister handeln diese Personen als Amtsträger.³⁰¹ Als sehr auffällig stellte sich bei ausführlichen Recherchen und Fallanalysen ein hohes Maß an Täuschungen, Fälschungen und Lügen bei diesen Tätern heraus. Diese Erkenntnisse ergeben sich zunächst aus der Ermittlung der Tatumstände: sehr typisch ist die Verwendung angeblicher Bonitätsnachweise durch gefälschte Bank- und Kontoauszüge oder die Vortäuschung, Inhaber bedeutender Firmen mit Tochterunternehmen zu sein oder gewesen zu sein sowie das immer wieder auftauchende Benennen bekannter und renommierter Namen und Adressen als Referenzen oder als angebliche Kunden, Geschäftspartner und gute Bekannte. Der Umgang mit bekannten Personen und Organisationen wird dabei weitgehend vorgetäuscht

wieder zu verwischen und zu verwirren. Eine Zweiteilung, wie sie hier gefunden und beschrieben wurde, erlaubt auch Konsequenzen für die Prävention.

301 Vgl. dazu die ausführliche Fallbeschreibung Treuhandverfahren.

und wenn ein solcher tatsächlich stattgefunden hat, dann häufig in einer ganz anderen Art und Weise als vom Täter behauptet (z. B. stellten sich langjährige Geschäftsbeziehungen als Berater einer Bank als Kreditanfragen heraus). Weiter fällt auf, dass diese Täuschungen nicht nur zur Tatbegehung eingesetzt werden, sondern bei näherer Betrachtung fast das ganze Leben durchziehen. So war in einigen extremen Beispielen in Treuhandverfahren die gesamte Biografie falsch: Aus abgebrochenen Weiterbildungsmaßnahmen wurden Universitätsabschlüsse, aus Konkursen lukrative Verkäufe angeblicher Firmenbeteiligungen, aus der Anmeldung völlig wertloser Patente „Vermarktungen erfolgreicher Patente“, aus der Abwicklung eines Gebrauchtwagenkaufes jahrelange erfolgreiche Zusammenarbeit als Berater der Bank. Manche dieser Täter besaßen mehrere Pässe mit ähnlich klingenden Namen im deutschsprachigen Raum und nutzten diese nach Belieben zur Gründung von Firmen in England und auf den Kanalinseln. Insbesondere fielen fehlende Qualifikationen in Ausbildung und Beruf auf, dagegen wurde nach außen eine hohe Qualifikation vorgetäuscht. Es fanden sich Fälle, in denen ein Universitätsabschluss behauptet wurde, aber nicht einmal das Abitur vorhanden war. Unternehmer prahlten mit ihren hervorragenden Qualitäten, Weiterbildungen und Spezialisierungen, manche führten Doktor-Titel, bei den Ermittlungen konnte aber nicht herausgefunden werden, wann und ob diese erworben worden waren. Hierunter fallen auch, obwohl auf den ersten Blick vielleicht nicht nachvollziehbar, Angehörige von freien Berufen wie Rechtsanwälte, Notare und Steuerberater. Personen mit einer solchen Qualifikation hatten bei näherer Untersuchung entweder Vorstrafen oder Vorfälle in ihrer Vergangenheit (z. B. Verdacht der Veruntreuung von Mandantengeldern u. ä.), die bereits zum Entzug der Anwaltszulassung geführt hatten oder sie hatten ihre Notarszulassung zurück gegeben, um einer Entziehung zuvor zu kommen. Manche wurden mit internationalem Haftbefehl gesucht (wegen Geldwäsche und Vermögensdelikten). Diese Täter hatten keine Schwierigkeiten, als Berater oder juristische Mitarbeiter bei der Treuhandanstalt selbst oder bei anderen Rechtsanwälten (ebenfalls mit zweifelhaften Kontakten und dubioser Vergangenheit) eingestellt zu werden. Vorstrafen allein waren aber nicht die einzigen auffälligen Merkmale, eher ergaben die Ermittlungen eingestellte Strafverfahren oder nicht aufgeklärte Vorfälle mit Anzeigeerstattungen in der Vergangenheit. Bei den Selbstdarstellungen und Einlassungen dieser Täter sowie aus Schilderungen dritter Personen offenbarten sich Besonderheiten im Verhalten und in der Persönlichkeit dieser Täter. Nicht selten fühlten sie sich für ihren Arbeitseinsatz oder ihr Engagement unterbezahlt oder sie hatten sehr hohe Einkommenserwartungen und Erwartungen an ihren Lebensstil. Einige gaben an, sich ständig von anderen und Arbeitgebern ausgenutzt zu fühlen und beklagten sich über ihre Lebensumstände, was objektiv nicht nachvollziehbar war. In diesem Zusammenhang stellten sie sich als Spezialisten mit hervorragenden Kenntnissen und weit überdurchschnittlichem Arbeitseinsatz dar. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass „legale Fassaden“, ob Unternehmer oder der Status des Berufes als Rechtsanwalt, Notar, Steuerberater, be-

nutzt wurden, um die wahren Absichten eigensüchtiger Profitmaximierung zu verschleiern.

Kaum nachvollziehbar, aber belegbar waren die erheblichen Kontrolldefizite, die in diesem Zusammenhang zutage traten: Es interessierten sich offenbar weder Verantwortliche der Treuhandanstalt bei der Einstellung von Mitarbeitern oder bei der Bonitätsprüfung von Erwerbern noch Banken, die diesen Personen erhebliche Kredite ausreichten³⁰², für Nachweise oder Belege, auch Führungszeugnisse wurden nicht angefordert.³⁰³ Neben dem Desinteresse oder einfach dem Fehlen von Kontrollen ist daher auch von einer hohen manipulativen Fähigkeit der Täter auszugehen. Immerhin gelang es ihnen, entweder in einflussreiche Positionen zu gelangen oder als Käufer von Unternehmen aufzutreten, ohne dass Kompetenzen, überzeugende wirtschaftliche Konzepte, finanzielle Bonität, Ehrlichkeit oder der Wille zum rechtmäßigen Handeln vorhanden gewesen wären. Das spricht dafür, dass sie in ihrer jeweiligen Umgebung den erfolgreichen Geschäftsmann (Anwalt, Steuerberater, Bürgermeister usw.) überzeugend spielen konnten. Dies wird weiter deutlich aus umfangreichen Ermittlungen, die weiter in die Vergangenheit reichten. Dabei zeigte sich das Bild von Personen, die andere sehr geschickt für ihre eigenen Zwecke einsetzten und es immer wieder schafften, ihre Profitinteressen durchzusetzen. Dieses Ziel trat deutlich hervor. Häufig lebten die Täter ihr ganzes Leben auf Kosten anderer, stellten sich dabei aber nach außen als hart arbeitende erfolgreiche Menschen dar. Das betrügerische Ausmaß war teilweise so groß, dass die Ermittlungen aus ökonomischen Gründen beschränkt werden mussten, um überhaupt einen Abschluss der Verfahren durch eine Anklage zu erreichen. Einige lebten durch ein Geflecht aus Leasingverträgen, Entnahmen, veranlasste monatliche Auszahlungen in Höhen bis zu 20.000 DM, gemietete oder gekaufte Immobilien im Namen verschachtelter Unternehmen und Scheinfirmen, die in Wahrheit nicht ordnungsgemäß bezahlt oder finanziert waren, gänzlich auf Kosten Dritter. Geschädigte hatten oft erhebliche Schwierigkeiten, zivilrechtliche Ansprüche durchzusetzen und verzichteten nicht selten auf Strafanzeigen. Die Gründe für diesen Verzicht sind nicht klar, es können aber verschiedene Gründe wie Scham, Schwierigkeiten, die Betrügereien zu durchschauen, angenommene Aussichtslosigkeit einer Anzeige, aber auch eigenes illegales Handeln, Handeln im wirtschaftlichen Graubereich sowie vor allem Steuervergehen vermutet werden. Sowohl aus dem rekonstruierten Tatgeschehen, wie auch aus Aussagen Dritter oder aus dem Verhalten der Täter bei Beschuldigtenvernehmungen fielen diese durch einen ausgeprägten Hang zur Selbstdarstellung und Angeberei auf. Zeugen berichteten von Situationen, in denen sich die Täter als weit bedeutender und wichtiger dargestellt hatten als sie waren. Darunter waren

302 Einem Täter gelang es sogar, nach dem Erwerb eines rein kreditfinanzierten Unternehmens mit einem äußerst fragwürdigen Privatisierungskonzept über 40 Millionen DM als Landesbürgerschaft zu erhalten, die bereits zwei Monate später fällig wurde und trotzdem die Schließung des Unternehmens und den Verlust von mehr als 2000 Arbeitsplätzen nicht verhindern konnte.

303 Dieses überraschte insbesondere bei den Treuhandverfahren, weil in diesen Fällen einige einschlägige Vorstrafen mit relativ hohen Sanktionen vorhanden waren.

auch belanglose Situationen wie solche, in denen zum Beispiel einer der Treuhandbetrüger einem Fahrradhändler seiner Heimatstadt erzählte, er sei jetzt für Privatisierungen bei der Treuhand tätig, müsse diesen Job aber nicht machen, er brauche die Abwechslung. Bei dieser Gelegenheit erzählte er weiter von – vorhandenem und nicht vorhandenem – Immobilienbesitz in verschiedenen Ländern, dass er mehrere PKW der Luxusklasse besitze und bezahlte schließlich ein Fahrrad bar mit drei Tausendmarkscheinen. Zur übertriebenen Selbstdarstellung gehört das Prahlen mit prominenten Bekannten und „Freunden“ (die die Täter in Wahrheit meistens gar nicht kennen) und das Zurschautragen von Luxusgütern. Es scheint enorm wichtig zu sein, dass man Häuser und Villen besitzt, Ferienhäuser, teure Markenkleidung, zuweilen Yachten, vor allem aber teure PKW. Es war sehr auffällig, dass jeder dieser Täter mehrere PKW (u. a. teure Mercedes, BMW-Limousinen der 7er-Klasse, BMW 850, Porsche) besaß, mit Schwarzgeld gekauft oder auf Firmenkosten geleast hatte. Es war auch auffällig, dass Freundinnen gezielt in die Manipulationen eingebunden waren (teilweise neben der Ehefrau) und ebenso mit Luxusgütern bis hin zu Sportwagen, die wiederum auf Kosten Dritter gemietet oder geleast waren, „ausgestattet“ wurden. Nicht selten waren mehrere Frauen (frühere und aktuelle Freundinnen, Ehefrauen und Lebenspartnerinnen) aktiv in die Betrügereien eingebunden, verwischten Spuren und ließen sich insbesondere Konten, Häuser und Wohnungen überschreiben. Dabei war ihnen häufig klar, dass sie Vermögen aktiv dem Zugriff des Staates, ob Strafverfolgung oder Steuerfahndung, oder Gläubigern entzogen oder dieses versuchten. Die Ermittler gingen jedoch häufig davon aus, dass die Frauen nicht in vollem Umfang Kenntnis vom Tatgeschehen hatten und nicht einmal Beihilfe zum Beispiel zu den Bestechungsdelikten oder den anschließenden Betrugs- und Untreuehandlungen gegeben war, sie hätten dagegen häufig den Versprechungen der Täter geglaubt und seien eher Opfer. Auffällig war weiter das Aussageverhalten in den Beschuldigtenvernehmungen, in denen die Täter zwischen kurzen Geständnissen mit nachfolgenden abenteuerlichen Begründungen für ihr Verhalten und Aussagen schwankten, in denen sie sich als ehrliche, hart arbeitende Manager beschrieben und Argumente anführten, die in sich hätten glaubhaft sein können, wenn sie tatsächlich ein solcher gewesen wären und die Ermittlungen nicht bereits Straftaten belegt hätten. Ihre Aussagen zeichneten sich aber auch durch seitenlanges „Geschwätz“ aus, das an den Fragen und Interessen der Ermittler vollkommen vorbei ging. Sie berichteten seitenlang wie Schauspieler von ihren Schwierigkeiten als Unternehmer, Berater, Anwalt usw. und flochten Allgemeinplätze und vermeintliches Fachvokabular ein, ohne jedoch auf die Tatvorwürfe einzugehen. Dieses Verhalten gehörte zu einer Strategie der Blendung und Selbstdarstellung, die teilweise den Eindruck erweckte, die Täter glaubten selbst, sie seien erfolgreiche Unternehmer, obwohl die objektiven Umstände bereits ein völlig abweichendes Bild ergaben.

Eine hohe kriminelle Energie ist nicht zu leugnen. Diese zeigt sich in einer Vielzahl von Vermögensstraftaten und einem Streben nach materiellen Vor-

teilen um jeden Preis. Bestechungen oder Bestechlichkeit werden ohne Zögern begangen, wenn es dem eigenen Vorteil dient. Auffallend war in den Treuhandverfahren die als skrupellos zu bezeichnende Installierung eines Bestechungssystems über mehrere Ebenen und beide Seiten – Geber und Nehmer – abdeckend. Bestechung und Bestechlichkeit wurden hier von Anfang an als Möglichkeit der Gewinnmaximierung zum eigenen Nutzen gesehen. Die Korruption ergab sich nicht bei Gelegenheit und fand nicht in der Weise statt, dass bei dem Angebot hoher Geldsummen auch bisher ehrliche Funktionsträger schwach geworden wären. Bestechungen waren in diesen Fällen nicht wirklich notwendig, um von der Gegenseite rechtswidrige Handlungen zu bekommen, die man sonst nicht erhalten hätte. Hier war bereits ein Stadium der Korruption erreicht, bei dem jede Seite um die Mängel beziehungsweise die Pflichtwidrigkeit des Handelns der Gegenseite wusste: Amtsträger waren hier von vornherein nicht bereit, ihre Amtspflichten ordnungsgemäß zu erfüllen, also Unternehmen pflichtgemäß unter Beachtung der Vorschriften zu privatisieren, sondern wollten beim Verkauf „beteiligt“ werden. Unternehmer hatten nicht vor, ein zu erwerbendes Unternehmen ordnungsgemäß nach kaufmännischen Regeln nach einem erfolgsversprechenden Konzept weiter zu führen, sondern wollten Gewinn aus der Aufteilung und „Ausschlachtung“ der Unternehmen ziehen, entweder, um große Bargeldmengen für den eigenen Bedarf zu gewinnen oder um ein Kreditkarussell in Gang zu setzen, bei dem nach Erwerb mehrerer Unternehmen nicht mehr leicht zu durchschauen war, welche Kredite für welche Zwecke gewährt und welche Kaufpreise bezahlt waren oder nicht. Ein Unternehmenskauf wurde dabei zum Beispiel mit dem Kredit eines ebenfalls erworbenen Unternehmens finanziert oder das Geld wurde nur auf Konten transferiert, um Bonität vorzutauschen. In anderen Fällen wurden Bestechungen und Bestechlichkeit ebenso massiv eingesetzt, wie die Umgehungen anderer rechtlicher Pflichten, um den eigenen Profit rechtswidrig zu mehren. Diese Täter spielten auf der einen Seite den engagierten „Manager“, um auf der anderen Seite ihren eigenen finanziellen Vorteil zu suchen. Sie schreckten dabei auch – je nach Persönlichkeit – vor körperlichen Bedrohungen oder Drohungen mit dem Einsatz von Rechtsmitteln und Schadensersatzklagen nicht zurück. Erstaunlich war dabei die Fähigkeit zur Steuerung von anderen – auch unwissenden – Personen. Sehr auffallend ist der Hang zum übertriebenen Luxus: Fast alle besaßen mehrere Häuser und Villen im In- und Ausland, die durch zweckentfremdete Kredite, mit Schmiergeldern oder aus Gewinnen aus Betrug, Untreue oder Unterschlagung finanziert waren. Bei den strafrechtlichen Ermittlungen ließen sich die vorhandenen Bankkonten im In- und Ausland nicht restlos aufklären. Von den bekannten „Steuerparadiesen“ (Schweiz, Liechtenstein, Luxemburg, Bahamas, Caiman- und Caicos-Inseln usw.) wurde reger Gebrauch gemacht. Um die Gelder der Strafverfolgung und Steuerfahndung zu entziehen, wurden Häuser, Bankkonten und Wertgegenstände auch auf Ehefrauen und Freundinnen überschrieben beziehungsweise übergeben. Sehr auffällig war bei allen der Besitz von mehreren Luxusautos, dabei dominierten teuerste Marken und exotische Modelle. Finanziert wurden diese Autos ebenfalls

aus illegalen Einnahmen oder auf Firmenkosten. Hierin dokumentiert sich erneut der Wunsch nach Selbstdarstellung, es wird aber auch deutlich, dass der Umwelt augenscheinlich „der erfolgreiche Geschäftsmann“ mit Statussymbolen präsentiert werden muss. Hinzu kommt die Rechtfertigung und Neutralisierung des strafrechtlichen Verhaltens in einer extremen Form, bei der sich das Vorspielen der beruflich erfolgreichen Persönlichkeit und verbale Angriffe auf die Ermittler mit kurzen Geständnissen abwechseln. So wurde zum Beispiel in einer Beschuldigtenvernehmung zugegeben, ein Schmiergeld in einer Höhe von einer Million DM erhalten zu haben und auch der Zusammenhang wurde bestätigt, um dann zu betonen, es habe sich selbstverständlich um Provisionen gehandelt, die bei solchen Geschäften nun einmal fällig würden, wenn besondere Beratungsleistungen erbracht würden und man sei nie Amtsträger gewesen. Im Gegensatz zu den typischen Korruptionstätern fehlen Verantwortungsübernahme, Einsicht und Wiedergutmachungsbereitschaft auch noch nach der Verurteilung. Nur selten war einer der Täter dieser Gruppe unter dem Druck des Strafverfahrens zu Schadenswiedergutmachungen und Steuernachzahlungen bereit.

1.3.2 Der typische Täter struktureller Korruption

Der typische Täter dieser Strukturen ist dagegen „auffällig unauffällig“ und hebt sich von „Betrügerpersönlichkeiten“ deutlich ab.

Übersicht 13:

Der typische Täter struktureller Korruption (Strukturen 2 und 3)

Typisch für Geber und Nehmer – ganz überwiegend

- ⇒ männlich
- ⇒ deutsch
- ⇒ nicht vorbestraft
- ⇒ keine Schulden (zumindest nicht bekannt)
- ⇒ gewisse Macht- und Entscheidungsbefugnisse in Unternehmen und Verwaltung
- ⇒ ehrgeizig, investieren viel Zeit in ihren Beruf, meist Fachkompetenz
- ⇒ eher „Aufsteiger“, oft 2. Bildungsweg, viele Aus- und Fortbildungen, aber auch Vorstandsmitglieder
- ⇒ mit Korruptionsstrukturen über 10–20 Jahre vertraut
- ⇒ legen Wert auf gesellschaftlichen Status, hoher Lebensstandard
- ⇒ keine illegalen Wertvorstellungen
- ⇒ verstehen sich nicht als illegal handelnd, ausgeprägte Rechtfertigungs- und Neutralisierungstechniken

Die typischen Täter sind ganz überwiegend männlich und zwar weit über die übliche Täterverteilung nach der PKS (ca. 75 % männliche Täter) hinaus (97,2 % in Verfahren der Struktur 2 und 3). Die wenigen Frauen (2,8 %), die als Täterinnen in Fällen struktureller Korruption aufgefallen sind, waren häufig Ehefrauen und Partnerinnen von Tätern und nahmen eher untergeordnete Positionen ein, das heißt, sie waren für die Buchhaltung oder die Ausführung von Anweisungen zuständig (z. B. Geld falsch zu verbuchen, Geld aus schwarzen Kassen zu besorgen, falsche Rechnungen zu schreiben u. ä.) oder sie unterstützten die Täter als Partnerinnen darin, das Korruptionsgeflecht zu verbergen und Gelder verschwinden zu lassen. Diese Unterstützung bei dem Verbergen von Geld und sonstigen Gewinnen aus den Taten darf in ihrer Bedeutung nicht unterschätzt werden, Ermittler und Richter sahen die Frauen jedoch nicht als die bestimmenden Personen, sondern als die Haupttäter unterstützend an. Anders war es in den seltenen Fällen, in denen Frauen als Ärztinnen oder Außendienstmitarbeiterinnen vor allem in den Herzklappen- und Medizinprodukteverfahren handelten (ihre Zahl war jedoch gering und es kam hier wegen vielfältiger Ermittlungsschwierigkeiten und rechtlicher Probleme selten zu Verurteilungen). Die Täter sind fast ausschließlich deutsch, auch hier weit über die durchschnittliche Verteilung nach der PKS hinaus (85,6 %), nimmt man die Ausländerbehörden- und Führerscheilverfahren heraus, war nur *ein* nicht deutscher Verurteilter unter den Tätern.³⁰⁴

Weit überwiegend lag das Alter der Täter über 40 Jahren, ein erheblicher Anteil war zur Zeit der Ermittlungen bereits über 60 Jahre alt. In den meisten Fällen waren die Täter nicht vorbestraft. Ganz überwiegend hatten sie keine Schulden (zumindest war dieses nicht bekannt), was aber häufig als Motiv vermutet oder unterstellt wird. Oft waren die Täter verheiratet und lebten, wie es in den Urteilen häufig ausgeführt wird, „in geordneten Verhältnissen“. Ihre Ausbildung war überwiegend gut bis sehr gut. Sie verfügten meistens über gute Fachkenntnisse und hatten bestimmte Einflussebenen als Unternehmer oder Selbständige, in Unternehmen oder in Verwaltungspositionen erreicht. Es ist auffällig, dass sie beruflich als sehr ehrgeizig beschrieben wurden und viel Zeit in ihren Beruf investierten. Sie zeichnen sich also deutlich durch Fachkompetenz und Engagement aus und werden von Kollegen und Bekannten als erfahren, „korrekt“ und eher penibel beschrieben. Sie sind Personen, die in Vorgesetztenpositionen streng und „pingelig“ Unkorrektheiten und Nachlässigkeiten anderer kritisieren (oft vor anderen Anwesenden) und nach außen sehr angepasst wirken. Man traut ihnen unkorrektes Handeln mehrheitlich nicht zu. Häufig findet man eher „Aufsteiger“, die sehr ehrgeizig Priorität auf die berufliche Entwicklung legen. Nicht selten sind Karrieren im zweiten Bildungsweg und ein hoher beruflicher Einsatz, wie zum Beispiel zeitlicher Einsatz, der Besuch von Fortbildungsveranstaltungen am Wochenende, freiwillige Versetzungen zum Beispiel in die neuen Bundesländer oder auf Unternehmerseite das engagierte Bemühen um Kunden unter hohem zeit-

304 Vgl. die Angaben vorn, 1.1.

lichen Einsatz. Bei vielen sind zusätzliche Aus- und Fortbildungen vorhanden und sie haben häufig auch besonderes Wissen und besondere Fähigkeiten. Es finden sich in der Bandbreite Vorstandsmitglieder oder sehr hohe Verwaltungspositionen, allerdings wird die Strafverfolgung deutlich schwieriger, wenn gegen diese Personen ermittelt wird, so dass Rückschlüsse auf ihren zahlenmäßigen Anteil oder die Häufigkeit involvierter Vorstandsmitglieder bei struktureller Korruption in Unternehmen nicht einfach sind. Es zeigte sich aber, dass in bestimmten Unternehmensbranchen, wie zum Beispiel im Baubereich, die Korruption als Unternehmensstrategie über viele Jahre, eher Jahrzehnte eingesetzt wird und hier eine Beteiligung oder Billigung dieses Verhaltens durch die Vorstandsebene zwangsläufig ist. Überhaupt fiel die Vertrautheit der Täter mit den Korruptionsstrukturen auf: Zehn- bis zwanzigjährige „Üblichkeiten“ der Korruptionsstrukturen waren nicht selten. Interessant ist im Gegensatz zu den Betrügerpersönlichkeiten, dass zwar durchaus auf einen hohen gesellschaftlichen Status und hohen Lebensstandard Wert gelegt wird, der materielle Aspekt erscheint aber lediglich motivierend, nicht allein ausschlaggebend. Diese typischen Korruptionstäter überhäuften sich nicht mit materiellen Luxusgütern wie schnellen Autos, Auslandsdomizilen und exotischen Urlaubstrips mit wechselnden Geliebten, sondern legten mehr Wert auf eine Steigerung des bisherigen Lebensstandards. Nach außen wurden diese Veränderungen zwar durchaus sichtbar, aber in einem anderen Ausmaß: Das Haus wurde ausgebaut oder es wurde neu gebaut, andere Häuser wurden vermietet, Schulden aus früheren Hausbauprojekten wurden schneller abgelöst, viele Bankkonten wurden angelegt, die Autos wurden neuer und Familienmitglieder erhielten Zweit- und Drittwagen und die Ausstattung der Häuser wurde auf den neuesten modischen und technischen Stand gebracht. Diese Täter haben keine illegalen Wertvorstellungen, sondern (wollen?) glauben, sie handelten gerechtfertigt, weil ihr Arbeitseinsatz derart hoch ist und durchaus Positives für Verwaltungen und Unternehmen erreicht wird. Sehr typisch sind deshalb ausgeprägte Neutralisierungs- und Rechtfertigungsstrategien nach Aufdeckung der Korruption. Auf Nehmerseite finden sich zum Beispiel Äußerungen wie: *„ich spare dem Staat Geld, da kann ich auch für mich zusätzlich etwas annehmen“*, oder *„ich Sorge dafür, dass Projekte ohne Mängel zeitgerecht fertig gestellt werden, diese ganze Ausschreibungsprozedur führt doch sowieso nur zu Zeitverzögerungen und der billigste Bieter ist der schlechteste“*, oder *„ich kümmere mich unter hohem Einsatz um die Durchführung von Projekten, ich will dann auch verdienen wie die Privaten“*, oder *„das macht doch jeder, wenn er kann, ich schade doch keinem“* und so weiter. Auf Geberseite werden Rechtfertigungen gebraucht wie: *„wenn wir nicht bestechen, macht es die Konkurrenz und bekommt die Aufträge“* oder *„das sind doch nur nützliche Aufwendungen, um die Sache zu beschleunigen“*, oder *„das ist doch normal“*, aber auch *„er ließ durchblicken, dass wir den Auftrag nur bekommen, wenn er mitverdient“*.

2 Unterschiede zwischen Gebern und Nehmern?

Geber und Nehmer unterscheiden sich letztlich in geringerem Maße als vermutet wird. Die Charakterisierungen (ehrgeizig, berufsorientiert, grundsätzlich legale Wertvorstellungen, Streben nach materiellem Wohlstand und gesellschaftlichem Status) treffen für beide Seiten gleichermaßen zu. Unterschiedlich ist zum Teil die Einbindung in die Gruppenstruktur der jeweiligen Organisation: In Unternehmen, die Bestechungen als Unternehmensstrategie einsetzen, ist das Verhalten üblich und eingebettet in ein zumindest geduldetes und stillschweigend praktiziertes Firmenkonzept des Vertriebs. In Verwaltungen bleibt der Bestochene eine Person, die Macht und Vertrauen missbraucht, nach außen hin dieses Verhalten aber verstecken muss und den korrekt und rechtmäßig handelnden Beamten spielen muss. Trotzdem haben beide Seiten mehr gemeinsam, als auf den ersten Blick erkennbar ist. Auch in Unternehmen wird nicht offen ausgesprochen, dass Bestechungen eine Vertriebsstrategie sind. Es gibt eine ausgeprägte Doppelmoral, Rechtfertigung und Neutralisierung der Bestechungen als „nützliche Aufwendungen“, „Provisionen“ oder „Vertriebskosten“, deren Herkunft (schwarze Kassen, gefälschte Belege) verschleiert wird. Diese Doppelmoral teilt auch der öffentliche Dienst: Während nach außen Bestechlichkeit als in der Behörde nicht vorhanden gezeugnet wird, ergreift man keine Kontrollmaßnahmen, um Korruption wirklich zu ächten. Damit gewährt man den bestechlichen Amtsträgern den notwendigen Spielraum, um trotz umfangreicher Verbote eigenständige Interessen hinter der Vertrauensstellung verbergen zu können.³⁰⁵

Die meisten Täter, ob Geber oder Nehmer, zeigten keine Auffälligkeiten im Lebensstil. Anders als die Betrügerpersönlichkeiten fallen diese Personen eher selten dadurch auf, dass äußere Umstände ihre verbesserten finanziellen Verhältnisse anzeigen.

Beispiele Nehmer

Die Amtsträger werden von Zeugen sehr häufig als ehrgeizig, penibel, übergenau und engagiert, aber auch als herrisch und durchsetzungstark beschrieben.

Über den Leiter einer Straßenmeisterei, der jahrelang drei Unternehmer regelrecht erpresste, immer höhere Summen an ihn zu zahlen, sagte sein Stellvertreter: *„Er betonte das Sie-Verhältnis, war distanziert; M war immer Chef geblieben, er war sehr rechthaberisch und konnte laut werden.“* Seine Sekretärin: *„Ich würde Herrn M als einen bestimmten Amtsleiter bezeichnen. Er war sehr korrekt und sehr penibel. Er konnte manchmal recht laut werden, so zum Beispiel gegenüber Herrn H in meiner Anwesenheit, wenn dieser etwas leicht verspätet zum Dienst erschienen war. Mir ist bekannt, dass ein oder zwei Straßenmeister als Vorgänger des Herrn H*

³⁰⁵ Zur Erklärung und weiteren Analyse siehe Teil 4: Warum erreicht der Normappell des Korruptionsstrafrechts die Täter nicht?

die Stelle wieder nach kurzer Zeit verlassen hatten. Welches die Gründe hierfür waren, weiß ich nicht.“

Über einen Prüfer, der sich jahrelang von Fahrschulinhabern bestechen ließ, um vor allem ausländische ungeeignete Kandidaten bestehen zu lassen, heißt es in den Urteilsausführungen:

„Er galt bis zu seiner Festnahme in der Dienststelle als Musterbeispiel für Zuverlässigkeit und Fachkenntnis und wurde deshalb auch bei der theoretischen und praktischen Ausbildung angehender Prüfer eingesetzt. Ab 1988 war er in der Dienststelle „Verantwortlicher für das Fahrerlaubniswesen“. Zu seinen Aufgaben gehörte unter anderem, Rechtsvorschriften, Dienstanweisungen und ähnliches auf dem jeweils neuesten Stand zu halten, seinen Kollegen bekannt zu machen und diesen bei Fachfragen mit Rat und Tat zur Seite zu stehen. Sein guter Ruf, der schließlich auch dadurch bestärkt wurde, dass er im März 1991 „zutiefst empört“ einen Fahrlehrer einer nicht in diesem Verfahrenskomplex verwickelten Fahrschule, der ihm anlässlich einer Prüfung 200 DM gegeben hatte, sofort bei der Leitung der Dienststelle in Mainz anzeigte, war der Hauptgrund dafür, dass er schon in den 80er Jahren verstärkt für die immer als problematisch eingeschätzten Dolmetscherprüfungen eingesetzt wurde.“

Ein ehemaliger Polizeidirektor, der sich mit 70.000 DM von einem Unternehmer bestechen ließ, um diesen bei der Vergabe von Schutzausrüstungen für die Polizei zu bevorzugen und der zudem eine Reihe von Waffen unerlaubt in seinem Privatbesitz hatte, wurde von allen Befragten als fachlich kompetent, menschlich umgänglich, zuverlässig, vertrauensvoll, penibel in der Einhaltung von Vorschriften und im Umgang mit Waffen, vor allem als sehr engagiert und fachlich bestens informiert geschildert. Ohne Unterschied berichteten dies Personen, mit denen er befreundet war und solche, zu denen er – nach seinem Wechsel in die neuen Bundesländer – ein distanzierteres Verhältnis hatte. Viele äußerten sich überrascht über das Strafverfahren, sie hätten ihm nie zugetraut, dass er bestechlich sein könnte. Ein Beamter der Dienststelle sagte in einer Zeugenvernehmung, er habe es als normal angesehen, dass der Leiter der Dienststelle mehrere Waffen in seinem Besitz hatte: *„In der Dienststelle lernte ich Herrn X als äußerst exakten und gewissenhaften Leiter kennen und schätze ein, dass er sogar in manchen Bereichen sehr kleinlich war. Herr X hatte großen Wert darauf gelegt, dass die Nachweisführung für Waffen und Munition äußerst korrekt zu führen war.“* Die Beurteilung aller Kollegen und Untergebenen geben dasselbe Bild wieder: Er wurde als korrekter, gerechter Vorgesetzter geschätzt, sein hohes Fachwissen wurde gelobt, ein Polizeibeamter sagte stellvertretend für die anderen Aussagen: *„Ich schätzte ihn als fachkompetente Persönlichkeit ... ich selber war von diesen Straftaten, die Herr X begangen haben soll überrascht, da ich ihn immer als korrekten und kompetenten Polizeibeamten eingeschätzt habe.“*

Beispiel Geber und Nehmer (Bauunternehmer und kommunaler Bürgermeister)

Nicht untypisch für die zahlreichen Verfahren gegen Bürgermeister war es, dass sich hier ehrgeizige und zielstrebige Menschen auf Geber- und Nehmerseite fanden. Es handelt sich dabei oft um Personen, die beruflich weit über

das Übliche hinaus engagiert sind, in der Gemeinde beliebt sind und auch positive Entwicklungen in Gang setzen. Typischerweise sind viele Bürger erstaunt, wenn strafrechtliche Vorwürfe erhoben werden und trauen weder dem Bürgermeister noch dem Unternehmer zu, in die eigene Tasche (oder in die der Partei) gewirtschaftet zu haben. Das folgende typische Beispiel wirft daher zugleich einen Blick auf die sich entwickelnden Beziehungen zwischen Geber und Nehmer:

Der Bauunternehmer wurde charakterisiert als umgänglicher kontaktfreudiger Typ, mit einer gewissen Großmannssucht und gesteigertem Geltungsbedürfnis, mit auffallender Freigiebigkeit und finanzieller Großzügigkeit, der die Bekanntschaft einflussreicher Kommunalpolitiker suchte und letztlich zu einer Art „Hausunternehmer“ der Gemeinde wurde. Er setzte Geld ein, um sich und sein Unternehmen ins Gespräch zu bringen und um dadurch Aufträge und geschäftliche Vorteile zu erlangen. Vielfach spendete er an die Partei, der der Bürgermeister angehörte, vor allem an den Ortsverein und war auch Mitglied des Ortsvereins. Mit dem Bürgermeister suchte er eine private Freundschaft, was auch gelang. Beide trafen sich häufig beruflich und privat und besprachen dabei auch anstehende Bauvorhaben und Aufträge. Es gab wachsende gegenseitige Einladungen und Besuche, Geschenke und gemeinsame Urlaubsfahrten der Familien. Über den Bürgermeister erfuhr der Unternehmer dann auch jeweils, welche konkreten Vorhaben und Veranstaltungen anstanden, aber auch, wo es Probleme und finanzielle Engpässe gab. Der Unternehmer setzte dann finanzielle Zuwendungen an Partei und Gemeinde ein und versetzte den Bürgermeister in die Lage, den örtlichen Fußballverein finanziell zu unterstützen und Sportanlagen zu renovieren. Dieses geschah natürlich nicht uneigennützig, da nicht nur die Vergabep Praxis entscheidend zugunsten des Unternehmers beeinflusst wurde, sondern sich auch Abrechnungsbetrügereien häuften. Der Unternehmer hatte ebenso wie der Bürgermeister als engagierter und dem Gemeinwesen verpflichteter Förderer einen guten Ruf. Der Bürgermeister hatte nach mittlerer Reife und einer Lehre als Versicherungskaufmann eine Bezirksstelle der Versicherung als Selbständiger betrieben und wurde zunächst zum ehrenamtlichen Bürgermeister, später zum hauptamtlichen Bürgermeister gewählt und wieder gewählt. Nebenher betrieb er selbst, dann seine Ehefrau die Versicherungsagentur weiter, ein Umstand, der sicher in der Gemeinde zu seiner großen Bekanntheit beitrug. In der Bilanz beruhte der Aufschwung der Gemeinde wesentlich auf den Aktivitäten des umtriebigen Bürgermeisters. Man verzeichnete einen deutlichen Einwohneranstieg, der Bürgermeister wies neue Gewerbegebiete aus, sorgte für die Ansiedlung zahlreicher neuer Handwerks- und Industriebetriebe und es entstanden mehrere tausend Arbeitsplätze. Neue Wohngebiete wurden erschlossen und eine ständige Verbesserung der finanziellen Einkünfte der Gemeinde war zu verzeichnen. Es gab erhebliche Zuschüsse des Kreises, Landes und Bundes, der Bürgermeister hatte viele überörtliche Kontakte und zeigte besonderen Eifer, insbesondere für Bauvorhaben. Eine erhebliche Verbesserung der Infrastruktur fand ebenso statt wie umfangrei-

che Kanal-, Tiefbau- und Straßenbaumaßnahmen sowie eine Erneuerung der Kanalisation. Außerdem wurden Gemeinschaftshäuser, Bürgerhäuser, Sportplätze und Tennisplätze gebaut. Irgendwann kam es dann trotz ständig wachsender Einnahmen zu Liquiditätsschwierigkeiten, die vor allem auf die zahlreichen Bauvorhaben zurück geführt wurden. Es stellte sich heraus, dass der Unternehmer nicht nur zu Unrecht bei vielen Vergaben bevorzugt worden war, der Wettbewerb somit ausgeschaltet war, sondern auch Abrechnungsbetrug von erheblichem Umfang und ein völlig unkontrolliertes Abzeichnen der Rechnungen ohne Kontrollen stattgefunden hatte. Der Bürgermeister wurde persönlich charakterisiert als der die Entscheidungen vorbereitende und maßgeblich beeinflussende Mann, was die Vergabe von Bauaufträgen durch den Gemeindevorstand anging. Bei allen dienstlichen Belangen in der Gemeindeverwaltung war er die herausragende und über alle wesentlichen Verwaltungsabläufe informierte Persönlichkeit. Er hatte über seine dienstlichen Aufgaben hinaus („*die er mit besonderem Eifer und Nachdruck wahrnahm*“) erheblichen Einfluss auf alle wesentlichen in der Verwaltung anfallenden Entscheidungen und Vorgänge, behielt sich oft die Letztentscheidung vor und nahm auch auf die Mitarbeiter der Kämmerei entscheidenden Einfluss, wenn es darum ging, Rechnungen, für deren Bezahlung kein Haushaltstitel vorhanden war oder die den Haushalt überstiegen, aus anderen Titeln bezahlen zu lassen. Er wirkte auch – im Zusammenwirken mit dem Rechnungssteller – darauf hin, dass Rechnungen inhaltlich geändert wurden. Solche Entscheidungen fällt er schließlich auch dann, wenn der Gemeindehaushalt mit diesen Rechnungen überhaupt nicht hätte belastet werden dürfen (Luftrechnungen und diverse Parteibegünstigungen). Über den Bürgermeister wurde bekannt, dass er seine Kenntnisse in abendlichem intensiven Selbststudium erweiterte, er besuchte Tagungen, Seminare, hielt zahlreiche Rückfragen bei anderen kommunalen Gremien, Fachbehörden und Kollegen, um sich in das Satzungs-, Haushalts- und Kassenwesen einzuarbeiten. Es wurde ihm umfangreiches Fachwissen attestiert. Darüber hinaus soll er einen ausgeprägten Sinn für das praktisch Durchsetzbare gehabt haben und mit volkstümlicher Art und vielseitigen Beziehungen sowie Ehrenvorsitzen in den Sportvereinen und anderen örtlichen Vereinen ein beliebter Bürgermeister gewesen sein. Wesentlich erleichtert wurden die Manipulationen und Bevorzugungen des Unternehmers durch nicht wahrgenommene Kontrollfunktionen in der Gemeinde und in Aufsichtsbehörden. Hier waren auch die politische Tätigkeit sowie die finanziellen rechtswidrigen Unterstützungen aus der Gemeindekasse nicht unwichtig.

3 Motive

Natürlich war ein dominierendes Motiv für Bestechlichkeit das Geld. Aber mindestens ebenso wichtig waren vielen Tätern Statusgewinn und immaterielle Vorteile.

Bei den vorrangig durch Geld motiviertennehmern fand sich häufig eine Schuldensituation, aber auch damit im Zusammenhang stehend ein dem Einkommen unangepasster Lebensstil und damit Geldgier. Die Nehmer hatten sich meistens beim Hausbau, bei Autokäufen und beim Konsum übernommen. Sehr selten waren Schulden im Zusammenhang mit Schicksalsschlägen, zum Beispiel das Motiv, der unheilbar an Krebs erkrankten Ehefrau noch einige Wünsche zu erfüllen und einige Reisen zu unternehmen, so dass die aufgewendeten Gelder sich zu Schulden von über 80.000 DM anhäuferten und bei weiter notwendigen Unterhaltsleistungen für Kinder mit dem Gehalt nicht mehr abgezahlt werden konnten. Die eher aus Geldgier motivierten Täter ergriffen häufig selbst die Initiative, von den Unternehmern Geld oder Leistungen zu fordern, sie waren auch unvorsichtiger in der Vorgehensweise und fielen eher auf. Häufig werden diese Täter so beschrieben, dass sie mit ihren angeblichen Einflüssen und Beziehungen prahlten, sich unangreifbar fühlten und in ihren Forderungen immer dreister wurden. Hier fand sich teilweise auch die Einbindung der Ehefrau oder Freundin in die Schmiergeldgeflechte. Es wurden eigens zur Verschleierung und zum eigenen Profit Scheinselbständigkeiten gegründet, um Aufträge an die eigene Firma vergeben und Schmiergelder leichter verbuchen zu können. Die anderen Nehmer legten zwar Wert auf Geld und Vorteile, es entstand jedoch deutlich der Eindruck, dass ihnen Statusgewinn, anwachsende Wichtigkeit und gesellschaftliche Vorteile ebenso wichtig waren: Sie verwendeten das Geld nicht, um völlig unangemessene Luxusgüter anzuhäufen, sondern um das tägliche Leben angenehmer zu gestalten. Das Haus wurde ausgebaut, renoviert, mit neuester Elektronik ausgestattet. Es wurden neue PKW, auch für Frau und Kinder angeschafft, aber hier dominierten weder Luxusportwagen noch Neuwagen, sondern ein etwas größeres Modell als vorher und ein gebrauchter VW Golf oder Polo für Frau und Kinder. Man unternahm häufiger Reisen, verkehrte jetzt aber auch gesellschaftlich mit Unternehmern, städtischen Politikern, unternahm Reisen mit den neuen Bekannten und legte das Geld auf verschiedenen Konten an. Schulden waren bei diesem Personenkreis kein Problem.

Ganz aus dem Rahmen fallend agiert der Tätertyp „Betrügerpersönlichkeit“. Hier gehen die Motivationen dahin, jedermann Fassaden eines reichen, erfolgreichen, einflussreichen und im Luxus lebenden Geschäftsmannes vorzugaukeln, der alles bekommt, was er will. Es wird fast ausschließlich auf Kosten anderer gelebt und Luxus sowie eine hohe Wertschätzung materieller Dinge spielen eine dominierende Rolle. Man gewinnt den Eindruck, die angestrebte Stuserhöhung werde mit materiellem Luxus aller Art „erkauft“.

Auch auf Geberseite spielte der Profit eine Rolle: Ob kleiner Unternehmer oder großer Konzern, der Wunsch einer Beeinflussung der Amtsträger hängt oft mit Gewinnaussichten, Verbesserung der Stellung im Wettbewerb, Sicherung der Aufträge auf Jahre hinaus und damit einer sicheren Einkommensquelle für die Zukunft zusammen. Die Geldgier und das Streben nach Gewinn um jeden Preis zeigte sich dabei vor allem bei den Unternehmern, die ihre Schwarzgeldsysteme perfektionierten und unkontrollierte Geldmengen für

Bestechungszahlungen, aber auch für eigene Zwecke abzweigen konnten. Hier fanden sich häufig auch andere Betrugsformen, gefälschte Bücher, Rechnungen und Steuerdelikte sowie vor allem die im Zusammenhang mit den Bestechungen stehenden Luftrechnungen, also Abrechnungen zu Lasten öffentlicher Kassen ohne jegliche Gegenleistung. Auf der anderen Seite gab es den Unternehmertyp, der nur mitspielte, weil er fürchtete, sonst Aufträge zu verlieren und in Gefahr stand, von anderen Unternehmern betrogen zu werden.

4 Beziehung zwischen Geber und Nehmer

Häufig wird die Frage gestellt, ob es Unterschiede zwischen Gebern und Nehmern gibt, ob also eine Seite grundsätzlich dominierender ist oder ob die Bestechungen grundsätzlich von einer Seite initiiert werden. Vermutet wird häufig, die Unternehmenseite verfüge über größere finanzielle Spielräume und sei deshalb zwangsläufig Initiator der Bestechungen. Andere vermuten, bestechliche Amtsträger erpressten die Unternehmer und seien auch die Fordernden. Gefunden wurden beide Verhaltensweisen in unterschiedlichen Ausprägungen und Überschneidungen. Von besonderem Interesse ist dabei der Beginn der Korruptionsbeziehung, denn grundsätzlich könnte ein potentiell bereiter Täter damit rechnen, dass die andere Seite auf das Angebot oder die Forderung nicht eingeht und Strafanzeige erstattet, die Vorgesetzten informiert oder andere Konsequenzen auslöst. Es zeigte sich, dass in der Anfangsphase die Forderungen oder Angebote meistens fließend sind, es werden von Unternehmenseite zum Beispiel kleinere Geschenke oder Aufmerksamkeiten überreicht und je nach Reaktion des Amtsträgers steigern sich die Geschenke und Zuwendungen. Es kommt aber auch vor, dass relativ großzügige Angebote mit einem Bezug zur gewünschten Geschäftsbeziehung von der Geberseite gemacht werden (Urlaubsreise, Einbeziehung in die Firmenleistungen, Stellen von PKW, Leistungen für Haus und Garten, prozentuale Beteiligung mit klarem Hinweis auf die Erforderlichkeit der Gegenleistung für das Unternehmen). Umgekehrt sind Forderungen der Amtsträgerseite in unterschiedlicher Form möglich. Es wird zu verstehen gegeben, dass man zusätzlich Arbeit leisten müsse und nur unter bestimmten Umständen die Bereitschaft zu dieser Leistung besteht, oder es wird angedeutet, man sei an einer finanziellen Beteiligung nicht uninteressiert, es wird aber auch recht offen eine finanzielle oder sonstige Zuwendung gefordert. Dabei fiel auf, dass die Bestechungen in Fällen der Struktur 2 häufiger von Amtsträgern durch versteckte oder auch weniger verborgene Forderungen initiiert werden. Die Unternehmen sind bei den „gewachsenen Beziehungen“ keine Großkonzerne, sondern eher lokal agierende Unternehmer, die ein deutliches Interesse an künftigen Aufträgen der öffentlichen Hand haben. Sie lassen sich deshalb häufig auf die Forderungen ein, die mit der Zeit größer werden und können so in aussichtslose Situationen geraten. Hier hat man es also eher mit Erpressungssituationen durch die Amtsträgerseite zu tun, weil diese in der mächtigeren Position sind und den Geber von künftigen Auftragsvergaben ausschließen können. Unterneh-

mer und Geber, die nicht (mehr) bereit sind, auf die Forderungen einzugehen, nehmen diese Situation erstaunlicherweise hin. Sie erstatten weder Strafanzeige noch beschweren sie sich bei der Verwaltungsleitung oder greifen zu anonymen Anzeigen, allenfalls weisen sie die Forderungen empört zurück. Unternehmer, die bereits Schmiergelder gezahlt haben, steigen selten aus, weil die Konsequenz, keine Aufträge mehr zu erhalten, dann zwangsläufig ist. Sie können also nicht mehr zurück, wenn sie bereits bestochen haben und fürchten zudem, bei einer Strafanzeige der einzige Verlierer zu sein. Erst wenn das Unternehmen vor dem wirtschaftlichen Aus steht, sind manche zur Aussage oder zur – oft anonymen – Strafanzeige bereit. In Fällen der Struktur 3 ist es eher umgekehrt. In der Regel geht hier die Initiative zur Bestechung von den Gebern aus. Diese Unternehmen agieren meistens bundesweit, zumindest in mehreren Bundesländern und nutzen ihre Wirtschaftsmacht ebenso wie die Üblichkeit der Bestechungen, um ihre Ziele durchzusetzen. Es gibt hier Einzelfälle, in denen innerhalb der Netzwerke einzelne Personen besonders aktiv Bestechungen fordern, die Initiative ist jedoch auf Seiten der Unternehmer üblicher. Auch hier geschieht im Falle der Zurückweisung von Angeboten nichts. Amtsträger, die sich nicht bestechen lassen, lassen es in der Regel dabei bewenden und erstatten weder Strafanzeige noch informieren sie die Vorgesetzten in der Verwaltung. Es wird nicht bekannt, dass das Unternehmen versuchte, zu bestechen. Dies ist präventiv ein Fehler, da sich diese Unternehmen massiv um unfaire Einflussnahme bemühen und andere Personen finden.

Bei Bagatell- und Gelegenheitskorruption kommen beide Möglichkeiten vor: Entweder versucht ein Geber, eine Leistung durch Geld oder sonstige Zuwendungen zu beeinflussen oder der Amtsträger gibt konkludent zu verstehen, dass der „Service“ Geld kostet.

Fallbeispiel:

Der betrunkene Autofahrer, der von der Polizei angehalten wird, überreicht mit seinen Papieren einen 100 DM-Schein, der um eine gewerberechtliche Genehmigung nachsuchende Antragsteller legt 1.000 DM in den schriftlichen Antrag oder der Bauwillige, der Schwierigkeiten bei der Genehmigung beseitigen will, überreicht ein teures Geschenk (Champagner, einen teuren Terminplan o. ä.). Umgekehrt gibt es Fälle, in denen der Amtsträger zu verstehen gibt, dass er den Bauantrag schneller bearbeiten könne, wenn die „Gebühr“ sofort bezahlt werde (überhöht und ohne Quittung) oder wenn ein bestimmtes Architekturbüro eingeschaltet werde, dessen Leistung zwar extra bezahlt werden müsse, was den Vorgang aber sehr beschleunige (der Architekt hatte dieses Vorgehen bereits mit dem Amtsträger abgesprochen und seine Einschaltung war sachlich nicht notwendig).

Bei den gewachsenen Beziehungen scheint sowohl die Initiative wie auch die Aufrechterhaltung der Korruptionsbeziehung häufiger vom Amtsträger auszugehen. Es finden sich viele Fälle, in denen die Amtsträger, die in Leitungs-

funktionen aufgerückt sind, Unternehmern zu verstehen geben, dass sie nur noch mit Aufträgen rechnen können, wenn sie „Provisionen“ zahlten oder „sich erkenntlich“ zeigten. Es entsteht eher eine Art Erpressungssituation durch Druck der Amtsträger. Die Unternehmer zahlen, weil sie nicht von der Auftragsvergabe ausgeschlossen werden wollen, Angst um ihren Betrieb haben oder auch von einer „gewissen Üblichkeit“ ausgehen. Eine Chance, die Forderungen durch Strafanzeige oder Anzeige bei der vorgesetzten Dienststelle oder Behörde zu unterbinden, sah in der Anfangsphase keines (!) der beteiligten Unternehmen. Wer nicht zahlt, fügt sich häufig und nimmt hin, keine Aufträge zu erhalten, zeigt den Amtsträger aber nicht an. Eine Strafanzeige oder Offenbarung erfolgt in Einzelfällen dann, wenn das eigene Unternehmen bereits vor dem Konkurs steht, die Bestechungszahlungen ein unternehmensbedrohendes Ausmaß erreicht haben oder strafrechtliche Ermittlungen im Umfeld, vor allem aber Ermittlungen der Steuerfahndung das eigene Unternehmen bereits erfasst haben.

Fallbeispiel:

In einem Strafverfahren, in dem der Leiter einer Straßenmeisterei jahrelang Schmiergelder von drei Unternehmern kassiert hatte, gab einer der beschuldigten Unternehmer in seiner ersten Beschuldigtenvernehmung zu, einen Amtsträger bestochen zu haben, um Aufträge zu bekommen und schilderte, wie es zu den ersten Zahlungen kam. Das Verfahren kam in Gang, weil Unregelmäßigkeiten eines Unternehmens dem Finanzamt auffielen. Der beschuldigte Unternehmer hatte Rechnungen fingiert und Vorsteuern in Ansatz gebracht. Der Grund dafür lag darin, dass er Bargeld für Bestechungszahlungen benötigte.

Aus der Beschuldigtenvernehmung des Unternehmers:

„Wir arbeiten mit der Straßenmeisterei schon länger zusammen. Nach einer Abnahme kam es zum üblichen Arbeitsessen, vor allem mit Amtsträger M, dem Leiter der Straßenmeisterei. Bei diesem Essen kam die Rede auch auf die Ausschreibung für das Projekt X. Er erklärte hierbei, dass wenn ich beziehungsweise meine Firma die Nummer 1 sind, dass wir dann mit Folgeaufträgen rechnen und neue Ausschreibungen vermeiden können. Zur Erläuterung muss ich noch ausholen. Zum Zeitpunkt dieses Gesprächs hatten wir unser Angebot auf die betreffende Ausschreibung noch nicht abgegeben. Der Umfang des Gesamtprojekts einschließlich der Folgeaufträge hat sich abgezeichnet, etwa 500.000 bis 550.000 DM. Ganz genau ließ sich das nicht sagen. Aufgrund der Äußerungen des M konnten wir damit rechnen, dass wir, wenn wir ein gutes Angebot auf die Ausschreibung abgeben würden, dass wir dann auch sämtliche Folgeaufträge ohne weitere Ausschreibung erhalten würden. M war für die Erteilung der Folgeaufträge der maßgebliche Mann. Das heißt, er hatte zu entscheiden, ob wir die Folgeaufträge erhalten könnten oder ob er eine neue Ausschreibung macht. Wird nämlich an denjenigen, der auf die erste Ausschreibung hin den Auftrag erhält, der Auftrag erteilt, so ist es nicht vorgeschrieben, für die Folgeaufträge weitere Ausschreibungen vorzunehmen. Gleichwohl ist dies in das Ermessen der ausschreibenden Stelle

gestellt, wenn es sich um eine gleichbleibende Leistung handelt, was in diesem Fall vorlag. Die weitere Arbeit unseres Unternehmens an dem Gesamtprojekt war also von dem Wohlwollen des Herrn M abhängig. Aufgrund meiner langjährigen Geschäfts- und Berufserfahrung war die Formulierung des Herrn M: „wenn Sie es fertig bringen, die Nase vorn zu haben, dann können Sie mit Folgeaufträgen rechnen“ unmissverständlich dahingehend zu verstehen, dass wir mit den Folgeaufträgen des Gesamtprojekts nur rechnen konnten, wenn auch persönlich Zuwendungen an Herrn M erfolgten in einer Höhe, die in einem bestimmten Verhältnis zu dem Gesamtauftragsvolumen standen. Dieses Verständnis kam bei mir im Hinblick auf die Äußerung des Herrn M gefühlsmäßig auf. Wenn ich gefragt werde, ob dieses gefühlsmäßige Verständnis auch seitens des Herrn M hinsichtlich seiner Äußerung bestand, so kann ich dies nur bejahen. Es hat also somit eine wenn auch nicht ausdrücklich ausgesprochene, so doch unausgesprochene Übereinstimmung hinsichtlich dieser Zuwendungserwartung bestanden.“

Zur weiteren Abwicklung:

„Ich habe ein Angebot auf die erste Ausschreibung abgegeben. Üblicherweise kalkuliere ich den ersten Auftrag noch. Wenn sich bei der Nachkalkulation ergibt, dass unter Einrechnung der Zuwendungen für Herrn M sich der Auftrag für uns rechnet, wir auch bereit und interessiert sein werden, die Folgeaufträge zu übernehmen und zwar zu denselben Konditionen wie der ausgeschriebene Erstauftrag. Ist dies nicht der Fall, übernehmen wir die Folgeaufträge nicht und bitten um eine neue Ausschreibung. Wenn es sich aber für uns rechnet und wir den ersten Folgeauftrag übernehmen, kann daraus Herr M entnehmen, dass er aus der Erteilung der Folgeaufträge mit Zuwendungen rechnen kann. Dies kann er wiederum aus seiner Berufserfahrung schließen. Ich habe die Gelder aus der fingierten Rechnung für Zuwendungen an M verwendet. Bei meiner Nachkalkulation des ersten Auftrages nach der Ausschreibung hat es sich im Hinblick auf das Gesamtvolumen der Folgeaufträge ergeben, dass ich etwa 80.000 DM aus meinen Einnahmen aus diesem Gesamtauftrag verwenden konnte für die Zuwendung an Herrn M. Das heißt, die Gesamtzuwendungen hatten sich größenordnungsmäßig schon im Zusammenhang mit der Nachkalkulation des ersten Auftrages ergeben. Etwa nach vier bis fünf Folgeaufträgen trat Herr M mit einem Wunsch auf Zuwendung an mich heran. Soweit ich mich erinnere, handelte es sich dabei um den Wunsch nach einem bestimmten Gegenstand, das heißt, nicht nach Bargeld. Die erste Zuwendung an Herrn M erfolgte dann etwa vier Wochen nach der Fertigstellung der Anlage und nach Erstellung der fingierten Rechnung. Ich habe den Gesamtbetrag von 80.000 DM Herrn M in Form von Bargeld und bestimmten Gegenständen, zum Beispiel Elektrogeräten, zugewandt und zwar im Laufe eines Zeitraumes von etwa zwei bis drei Jahren. Die Zuwendungen erbrachte ich immer nur auf gelegentlich geäußerte Wünsche des Herrn M. Solche Wünsche kamen bei verschiedenen Gelegenheiten zur Sprache, bei Baubegehungen, Arbeitsessen, Besuchen der Straßenmeisterei. Die Zusammenarbeit endete, seitdem die Ausschreibungen nicht mehr beschränkt, sondern öffentlich erfolgten. Das heißt, das Ausschreibungssystem hat sich seit 1992 grundlegend geändert und zwar zum Nachteil der kleinen Firmen. Es wird nämlich jeweils am Ende eines Jahres ein Jahresbedarf ausgeschrieben und der Zuschlag dann einheitlich vergeben. Bis 1992, das heißt, bis zu dem bis dahin

bestehenden Ausschreibungssystem, habe ich zusätzlich zu den oben beschriebenen speziellen Zuwendungen noch insgesamt etwa 15.000 DM pro Jahr aufgewendet für Sach- und Geldzuwendungen als Schmiergelder. Von diesen 15.000 DM pro Jahr erhielt Herr M von mir einen Teilbetrag in Form von Sach- und Geldzuwendungen. Die Schmiergelder habe ich aus Privatentnahmen bezahlt. Allerdings habe ich diese Zuwendungen wiederum bei meinen Entgeltberechnungen einkalkuliert und zwar durch Erstellung überhöhter Rechnungen oder durch Erbringung geringerer Leistungen. Zum Verständnis und zur Motivation meines Verhaltens möchte ich noch folgendes betonen: Das oben beschriebene Verfahren bei der Auftragserrlangung war weithin verbreitet. Ich konnte mich diesem Verfahren nicht entziehen, um nicht Aufträge zu verlieren und die Existenz meines Unternehmens aufs Spiel zu setzen. Diese Gebräuche widerten mich geradezu an, ich konnte mich aber aus den genannten Gründen diesen Anfechtungen nicht widersetzen.“

Die gesamte Dimension des Verfahrens offenbarte sich erst nach und nach. Im Ergebnis stand fest, dass hier der Amtsträger derjenige war, der die Initiative und ständigen Druck zur Aufrechterhaltung der Korruptionsbeziehung ausgeübt hatte. So gab er nach Leugnen und Beschuldigung der Unternehmer zu, was ihm durch die Ermittlungen bereits nachgewiesen werden konnte: Er habe von drei Unternehmern Geld genommen und sei auch derjenige gewesen, der alle drei, die früher unselbständig tätig waren, überredet hatte, sich selbständig zu machen. Vor 15 Jahren habe er sich mit ihnen darüber unterhalten, dass sie sich selbständig machen sollten, weil es entsprechende Marktlücken gäbe und er für Aufträge sorgen wolle. Die Beteiligten kannten sich vor dem Beginn der Bestechungen bereits lange. Ein Unternehmer (W) sagte aus, dass er mit M bereits zur Grundschule gegangen sei. Etwa 1971 habe M ihm vorgeschlagen, nebenher ein Geschäft zu betreiben und Mäharbeiten an den Straßenrändern für die Straßenmeisterei auszuführen. W meldete ein Gewerbe auf den Namen seiner Frau an. Die Aufträge wurden anfangs von dem Vorgesetzten des M ohne Bestechung erteilt und weiteten sich aus auf Reparaturarbeiten. 1980 habe ihn M erneut angesprochen und ihm vorgeschlagen, sich ganz selbständig zu machen. W gab seinen bisherigen Beruf auf. Von 1972 an will er jährlich etwa gleichbleibend einen Umsatz von 70.000–87.000 DM gehabt haben, ab dem ersten Jahr der Selbständigkeit 240.000 DM. Die Jahresumsätze stiegen bis zu einer Höhe von 2,5 Millionen DM. In der Folgezeit beschäftigte er neun Arbeitnehmer und zusätzlich sechs bis acht Aushilfen. Er schilderte:

„1983 oder 1984 sprach mich Herr M an und erklärte mir: Ich habe dich ja hochgebracht, es läuft ganz gut, ich möchte etwas sehen. Ich war überrascht und erklärte: was, wie? M verlangte von mir für die Zukunft 5–10% von meinem Umsatz mit der Straßenmeisterei. Ich habe diesem Wunsch entsprochen, anfangs habe ich die Gelder aus meiner eigenen Tasche bezahlt und ihm das Geld gebracht. M erklärte mir dazu, er brauche sich dafür bei mir nicht bedanken. Ich verfügte nicht über große Barmittel. Ich habe meine Erlöse oder Gewinne verwendet für Investitionen und Baumaßnahmen. Bevor mich M angesprochen hatte, hatte ich ihm gelegentlich mal 100 DM gegeben, damit er einmal zum Essen gehen konnte und mir auserbeten, dass er mir dann den

Beleg bringt. Ich erklärte ihm, dass ich ihm nicht mehr als 5.000 DM im Jahr geben könne. Zu irgendeinem späteren Zeitpunkt erklärte mir M, ich müsse das ihm gezahlte Geld nicht von mir nehmen, man müsse die Sache irgendwie anders machen. Er schlug mir vor, die Zahlungen auf Rechnungen, die ich auf von mir geleistete Arbeit erstellte, sollten auf ein anderes Konto laufen. Er richtete daraufhin zusammen mit mir ein anderes Geschäftskonto ein, nämlich auf die W-GmbH. Das war wohl 1984, ... es kann auch schon 1982 gewesen sein, als M mich auf die Zahlung der Gelder ansprach. Ich weiß nicht mehr, ob ich M von Anfang an Vollmacht gegeben habe. M hat mir dann in der Folgezeit Rechnungen geschrieben. Ich ließ dazu bei der Druckerei Rechnungsbögen drucken, auf denen die neue Bankverbindung aufgedruckt war. Etwa 50 Rechnungsbögen. Ich übergab alle Bögen M, der sie dann in seiner Wohnung im Schreibtisch aufbewahrte. M verlangte von mir, dass ein Teil der Rechnungen über dieses neue Konto laufen sollte. Von dort holte er dann „sein“ Geld ab. Er bewahrte die Kontoauszüge bei sich auf und verbrannte sie später, wie er mir 1991 sagte. In der Folgezeit wurde die Bankverbindung dieses Sonderkontos gewechselt. 1991 oder 1992 habe ich mir über dieses neue Konto eine Übersicht verschafft. Daraus habe ich ersehen, dass M den Löwenanteil von diesen Kontozuflüssen abgehoben hatte, es waren insgesamt 37.000 im vorangegangenen Jahr. Ich war schockiert und habe daraufhin dieses Sonderkonto löschen lassen und M die Kontoübersicht gezeigt und ihm vorgehalten, dass er so viel Geld abgehoben habe. Er veranlasste mich nun, ich solle alles verbrennen, was ich von dem Konto hatte. Daraufhin habe ich auch diese Kontoübersicht verbrannt. Andere Belege hatte ich nicht. Die 37.000 DM waren natürlich mehr als 5–10 % des Umsatzes mit der Straßenmeisterei. Es waren 20–30 % oder mehr.“

W nutzte das Konto selbst für weitere kleinere Abhebungen (eigene Entnahmen, 5.000–6.000 DM, Aushilfslöhne), aber auch für Geschenke und an eine namentlich nicht genannte Person habe er jährlich 2×2.000 DM gezahlt, was wiederum dafür spricht, dass kleinere Bestechungen zusätzlich vorkamen.

Auf weitere Nachfragen aus der Beschuldigtenvernehmung:

„Ich habe an M 150.000 bis 200.000 DM gezahlt. Ich weiß nicht, ob er die Rechnungen persönlich fingiert hat. M wollte 5–10 % der Umsätze mit der Straßenmeisterei, deshalb habe ich ihm Kontovollmacht gegeben, ich habe ihm vertraut. Wenn ich ihm kein Geld hätte zukommen lassen, hätte er vielleicht einen anderen Unternehmer mit öffentlichen Aufträgen beauftragt. ... Anders ausgedrückt: Vielleicht hätte mich M als Auftragnehmer „herausgedrückt“, wenn ich an ihn keine Gelder gezahlt hätte. Das Konto habe ich 1991 oder 1992 gelöscht. Seit der Kontoauflösung habe ich auch keine Aufträge mehr von der Straßenmeisterei bekommen. Nochmals: Anfangs erhielt M maximal 5.000 DM im Jahr, später 10.000 bis 12.000 DM. Das Geld floss jeweils nach Rechnungsstellung, 4–6 Wochen nach Anweisung. Als ich mir von der Bank im letzten Jahr des Kontobestandes eine Kontoübersicht habe fertigen lassen, habe ich mir auch Kopien der Quittungsbelege des Herrn M herstellen lassen. Es handelte sich um 8–10 Quittungsbelege, auf denen Herr M unterschrieben hatte. Ich habe diese Belege Herrn M gezeigt. Man kann schon sagen, dass er blass geworden ist, weil ich festgestellt hatte, wieviel Geld er tatsächlich abgehoben hatte. Ich erklärte ihm, dass ich dieses Verhalten von ihm für unverschämte hielte und kündigte an, dass ich das Konto

sofort löschen lassen werde. Damit war eigentlich unser gutes persönliches Verhältnis zerbrochen.“ Zu der Beziehung sagte er: „M war eigentlich mein einziger Freund. Wir waren bestimmt viermal zusammen segeln . . .“

Der Amtsträger hatte auch veranlasst, dass ein Leiter der Straßenmeisterei (Z) im Nachbarbezirk Geld bekam:

„M sagte, ich müsste auch Z etwas geben. Ich gab ihm ab 1982 einmal im Jahr 500 DM, wir gingen gelegentlich essen, es gab wenig Aufträge. Später habe ich teilweise auch Umsätze dieser Straßenmeisterei über das Sonderkonto laufen lassen. Auf den Rechnungsbögen, die speziell für M gedruckt waren. Z schrieb die Rechnungen auf seiner Schreibmaschine auf dem Tisch seines Wohnhauses. Ich habe auch hier keine Doppel; die Rechnungen wurden nicht verbucht, die Umsätze nicht versteuert. Z erhielt anfänglich 3.000 im Jahr, später 5.000 bis 8.000. Z wollte 40 % des Rechnungsbрутtotbetrages. Insgesamt müsste er 40.000 bis 50.000 erhalten haben. Die Umsätze sind ab 1992 ebenso zurückgegangen wie mit M. Ich hatte an Z gezahlt in der Erwartung, dass ich jeweils in der Zukunft bei der Erteilung von Aufträgen berücksichtigt werde.“

Ein anderer Unternehmer sagte zum Beginn der Bestechungszahlungen:

„Ich lernte M 1967 im Rahmen meiner damaligen Montageleitertätigkeit flüchtig kennen. Direkt hatte ich aber mit ihm nichts zu tun. Ich hatte M dann aus den Augen verloren und erst im Zusammenhang mit meinem ersten Jahresauftrag 1973 beim Straßenbauamt hatte ich wieder mit Herrn M zu tun. . . . Etwa Ende der 70er Jahre kam M dann auf mich zu und sagte wortwörtlich: „Ihr habt Arbeit bei mir, aber ich will auch leben.“ Dies war ein Schlag für mich. Solche Ansinnen sind bisher von keiner Person an mich herangetragen worden. Selbstverständlich sind wir in der Zeit davor manchmal essen gegangen oder haben einen Kaffee zusammen getrunken. Diese Bewirtungen haben sich aber in engen Grenzen gehalten. Ich war geschockt ob dieses Ansinnens. Ich habe dies am gleichen Abend mit meiner Frau besprochen. Ich befand mich in einer Zwangslage oder anders formuliert, ich fühlte mich erpresst und hatte nur die Wahl, entweder etwas bringen oder nichts bringen und keine Arbeit haben.“

Zur weiteren Entwicklung sagt er aus, warum er sich nicht gegen die Forderungen gewehrt hat: *„Ich hatte mit einem anderen Straßenbauamt sogenannte Jahresverträge abgeschlossen. Gleichwohl hatte M die Möglichkeit, einen Konkurrenten von mir zum Beispiel mit der Behebung eines Unfallschadens zu beauftragen – außerhalb des Jahresvertrages – . . . M hätte mich beim Straßenbauamt, das heißt bei seiner vorgesetzten Dienststelle, in Misskredit bringen können, indem er mich der Unpünktlichkeit, der mangelhaften Arbeitsausführung etc. hätte bezichtigen können. Die Folge davon wäre nach meiner Einschätzung gewesen, dass ich bei zukünftigen beschränkten Ausschreibungen nicht mehr zur Angebotsabgabe aufgefordert worden wäre. Damit hätte ich beim Straßenbauamt keine Arbeit mehr gehabt. Meine Frau und ich kamen damals überein, auf die Forderung des M einzugehen, notgedrungen.“*

Zusammenfassend wird in dem Verfahren hervorgehoben, dass M die Korruptionsbeziehung initiiert und mit Druck aufrechterhalten habe. Aus dem Abschlussbericht der Steuerfahndung:

Insgesamt ergab sich, dass die Bestechungssysteme von M initiiert, bis in die 70er Jahre zurückreichen, die Forderungen des M deutlich waren und immer mehr erhöht wurden. Er machte den Unternehmern deutlich, dass er sie „hochgebracht“ habe, er gebe ihnen Arbeit (!) und wolle auch leben. Die Gelder wurden zunächst aus den Gewinnen oder Reisekosten der Unternehmer aufgebracht oder es waren Schwarzgelder in geringerem Umfang. Später forderte M höhere Summen und hatte das System auch schon parat: Schwarzgeldkonten, zu denen er entweder mit Vollmacht Zugang hatte oder von denen er sogleich nach Eingang bezahlter Rechnungen Abhebungen forderte und ein System der Luftrechnungen, fingierte Rechnungen, denen keine Leistungen zugrunde lagen und die er selbst „sachlich und rechnerisch richtig“ zeichnete, bei der Post abging und persönlich zur vorgesetzten Behörde zur Anweisung brachte.

Das Aussageverhalten des M war auf Verschleierung angelegt, er gab vieles zu, wenn es bereits bewiesen war, versuchte aber immer, die Summen als geringer darzustellen und seinen bedeutenden Anteil an der Durchsetzung der Taten herunterzuspielen und anderen Personen die Schuld zuzuweisen. Hingegen gaben die Unternehmer nach anfänglichem Zögern die Sachverhalte zu und stellten M überzeugend und einstimmig als Initiator und „Erpresser“ dar.

Während M die Unternehmer erheblich unter Druck setzte, gab er in einer Beschuldigtenvernehmung zwar zu, Gelder erhalten zu haben, machte aber abweichende Angaben zu Beginn und Anlass der Provisionszahlungen an den Unternehmer F: *„Ich habe Herrn F als Straßenmeister kennen gelernt, als er für eine andere Firma in meinem Bezirk als Montageleiter im Zusammenhang mit Leitplanken tätig war. Ich erfuhr, dass er die Absicht hatte, sich selbständig zu machen. Dies war Anfang der siebziger Jahre. Ich und auch Herr Z, Straßenmeister im Nachbarbezirk, machten ihm den Vorschlag, er möge sich, wenn er selbständig geworden sei, beim Straßenbauamt darum bemühen, einen Jahresvertrag für Leitplanken zu erhalten und sein Interesse hierfür zu bekunden. Aufgrund dieser Empfehlung verhielt sich F dann auch dementsprechend. Dies hatte zur Folge, dass er vom Straßenbauamt bei der beschränkten Ausschreibung für den Jahresvertrag für Leitplanken aufgefordert wurde, ein Angebot abzugeben. Er erhielt dann auch den Jahresvertrag. Es war zwischen mir, Herrn Z und Herrn F vorher noch nicht zur Sprache gekommen, dass er an uns irgendwelche Gelder hätte zahlen sollen. Nachdem er den Jahresvertrag erhalten hatte, kam zwischen mir, Herrn Z und Herrn F das Gespräch darauf, dass wir beiden Straßenmeister von F ein „Dankeschön“ erhalten sollten. Wer dieses Thema als erster angesprochen hatte, kann ich heute nicht mehr sagen. Das „Dankeschön“ unsererseits war eine Gegenleistung dafür, dass wir Herrn F halfen, im Rahmen unserer Etatmittel. Es war uns nämlich möglich, den Schwerpunkt der Maßnahmen der Straßenmeisterei zwischen verschiedenen Bereichen zu verschieben, zum Beispiel den Jahresvertrag mehr oder weniger auszuschöpfen . . . Ich weiß nicht mehr, wie dieses „Dankeschön“, das heißt die Zuwendungen, die wir von Herrn F erhalten sollten oder erhielten, bemessen wurden, ich weiß zum Beispiel auch nicht mehr, ob es ein Prozentsatz des jeweiligen Rechnungsbetrages war oder ob es nach dem laufenden Meter*

Leitplanken bemessen wurde. Jedenfalls waren wir uns alle drei einig, dass Z und ich Zuwendungen von Herrn F erhielten. Einige Jahre später (zwei bis drei Jahre) nachdem sich F selbständig gemacht hatte, sprach er mich auf eine Beteiligung an seiner Firma an. Ich lehnte dies ab, weil ich Beamter war.“

Diese Versuche, Dritte zu belasten und sich selbst zu entlasten, durchziehen das Aussageverhalten des M. Es stand am Ende fest, dass M die Bestechungssysteme mit hoher krimineller Energie umgesetzt hatte. Der Hinweis auf seinen Beamtenstatus in der Aussage war der bloße Versuch, sich als „ehrlichen Beamten“ darzustellen.

Gegen Z, Straßenmeister des Nachbarkreises, wurde ebenfalls ein Ermittlungsverfahren eingeleitet. Der Unternehmer Ö sagte in einer Einlassung dazu: *„Es gab auch Zahlungen an den Straßenmeister Z. Auch hierbei ging die Initiative von M aus. Herr Z und Herr M kennen sich schon seit langem und Herr M wollte möglicherweise auf diese Art Herrn Z beeindrucken. Es war sinngemäß etwa so, dass Ende 1985 oder Anfang 1986 Herr M auf mich zukam und erklärte, dass auch der Kollege Z ein paar Mark zusätzlich vertragen könne. Gemeint waren Scheinrechnungen, was sehr schnell klar war. Das Ganze sollte nach demselben Schema ablaufen, wie es von Herrn M entwickelt und bereits praktiziert worden war. Es war allerdings lange nicht so, dass von Herrn Z so knallharte Vorgaben gemacht wurden, wie von Herrn M. Diesem war die Sache eher unangenehm und er beschränkte sich auf eine Rechnung pro Jahr. Irgendwelche zusätzlichen Forderungen wurden von ihm nicht erhoben und die Geldübergabe war ihm sichtlich peinlich. Er erklärte daher auch später von sich aus, dass er dies nicht mehr wolle, was mir nur recht war.“*

Aus dem Urteil des Landgerichts geht eindeutig hervor, dass der Amtsträger M der Initiator und Fordernde war, der die Unternehmer ausnutzte.

Zu Unternehmer Ö

„Seit 1983/84 war sodann zwischen M und Ö ein freundschaftlich kameradschaftliches Verhältnis entstanden. Hierzu hatte eine gemeinsame, von M initiierte Segeltour beigetragen. Das freundschaftliche Verhältnis bewirkte gute geschäftliche Beziehungen. M hingegen trat an Ö mit kleineren Wünschen heran, „weil er was gebrauchen könne“, und erhielt anfangs kleinere Sachzuwendungen, wie einen Fön, eine Kaffeemaschine oder Schilder für den PKW. Dann folgten Geldübergaben in unregelmäßigen Abständen mit Beträgen von 500 DM bis zu 1.000 DM. Das ging so bis ins Jahr 1988/Anfang 1989. Da die Geschäfte gut gegangen waren, konnte der Angeklagte Ö die Geldzuwendungen, gemessen an seinem Gewinn, verschmerzen, auch größere Beträge bis zu 2.500 DM. Doch dann erklärte Ö dem M, dass er die Gelder aus seinen Gewinnen nicht mehr aufbringen könne. Dies führte in der Folgezeit zu den im vorliegenden Strafverfahren gegenständlichen Straftaten.“

Zu Unternehmer W

„Der Angeklagte W, Freund des M, der auf dessen Anraten neben seinem Beruf als Lok-Führer seit 1971 über seine Ehefrau im Nebenerwerb für die Straßenmeisterei Mäh- und Ausstarbeiten ausführte, folgte 1979 dem neuerlichen Rat des M, „endlich

Nägel mit Köpfen zu machen“ und machte sich mit der Gründung der GmbH selbständig. Das Straßenbauamt war der größte Arbeitgeber, mit der Straßenmeisterei wurden die größten Umsätze getätigt. . . . M half dem in schriftlichen Dingen nicht sehr bewanderten W in dessen geschäftlichen Angelegenheiten, indem er die Rapporte und die Rechnungen der Fa. W an die Straßenmeisterei schrieb. M war kaufmännischer Berater des W. Dieser ging mit M essen und zahlte für ihn. Es wurde alles miteinander besprochen. Doch schließlich – noch zu Zeiten des nebenberuflich auf den Namen der Ehefrau betriebenen Gewerbes – sagte M, dass „auch etwas für ihn hängen bleiben müsste“. Dabei verlangte M 10 % vom Jahresumsatz, indem er erklärte, dass das so üblich sei. . . . Zunächst erhielt er Geldbeträge aus versteuertem Geld. Das änderte sich später. Im Jahr 1982 hatte M seinen Freund W angesprochen, ein sogenanntes Schwarzgeldkonto im benachbarten Bundesland einzurichten. Dies geschah dann auch. Von Februar 1984 bis Januar 1990 unterhielt W ein Schwarzgeldkonto, zu dem auch M Kontovollmacht hatte, weil er W eingeredet hatte, dass Konten mit einem Guthaben von mehr als 200.000 DM bei Tod des Inhabers dem Finanzamt gemeldet würden. Für das Konto hatte M extra hierfür angefertigte Rechnungsformulare der Fa. W. Von dem auf dem Konto eingehenden Geld sollte M seine Anteile, 10 % vom Gesamtumsatz der Fa. W mit der Straßenmeisterei erhalten. W vertraute seinem Freund ganz und gar. Von der Abmachung der 10 % wurde nach oben abgewichen, insbesondere, seit W steigende Umsätze mit der Straßenmeisterei tätigte.“

Zu Unternehmer F

„Den M kannte F aus seiner frühen Tätigkeit in den 70er Jahren. Vom Straßenbauamt erhielt er 1973 seinen ersten Jahresvertrag. Innerhalb dieses Vertrages vergab M die Einzelaufträge an F und förderte das junge Unternehmen durch Arbeitseinsätze. 1976/77 trat M mit den Worten „Ihr habt Arbeit bei mir, aber ich will auch leben“ an F heran, was dieser dahin verstand, dass M über Weihnachtsgeschenke hinaus bezahlt werden wollte. „Geschockt“ hielt F Rücksprache mit seiner Frau und ging Wochen später auf die Forderungen des M ein, da er am Beginn seiner selbständigen Tätigkeit stand und seine gute wirtschaftliche Existenz erhalten wollte.“³⁰⁶

5 Einlassungen, Neutralisierungen und Rechtfertigungen

Typisch sind Einlassungen auf Nehmer- und Geberseite wie folgende: Zwar habe man die Sach- und Geldzuwendungen gewährt, keinesfalls habe man jedoch seine Amtspflichten zugunsten des Gebers verletzen und diesen bevorzugen wollen beziehungsweise keinesfalls habe man die Absicht gehabt, hierdurch Vorteile zu erlangen. Typisch sind auch Neutralisierungen und beschönigender Sprachgebrauch, wenn es um Bestechungen und Schmiergeldpraktiken geht. Bereits der Sprachgebrauch zeigt häufig die Neutralisierungen und Rechtfertigungsstrategien an, indem Korruption nicht Korruption, Straftat, Bestechung, Bestechlichkeit, Schmiergeldzahlung oder unrechtmäßiges Handeln

³⁰⁶ Zu Beziehungen zwischen Gebern und Nehmern in Verfahren der Struktur 3 siehe vorn, II., 5., Beispiele Struktur 3.

und so weiter genannt wird, sondern eine beschönigende Umschreibung der eigenen Tat benutzt wird. Auch den Richtern fiel in manchen Verfahren die beschönigende Sprache auf, die sich in fast allen größeren Korruptionsverfahren findet. Diese Besonderheit wurde sogar in einem Urteil (Führerscheinverfahren) vermerkt: *„In diesem Zusammenhang ist folgendes anzumerken. In der Hauptverhandlung sprachen (der Fahrlehrer, der Vermittler und der Prüfer), aber auch andere Personen häufig beschönigend (schamhaft?) von „wohlwollenden Prüfungen“, „Prüfungen ohne Angst“, „Verständnis für die Probleme der Ausländer“ und so weiter. Die theoretische Prüfung, gleichgültig ob schriftlich oder mündlich, ob mit oder ohne Dolmetscher, ist ein objektives Verfahren. Anzahl, Inhalt und Wertigkeit der Fragen stehen ebenso fest wie die Fehlergrenze. Es gibt nur richtige und falsche Antworten, somit nur korrekte oder unkorrekte Prüfungen. Ein Ermessen, das wohlwollend und verständnisvoll ausgeübt werden kann, ist der Prüfungsrichtlinie fremd. Entscheidend ist alleine das theoretische Wissen des Fahrerlaubniserwerbers...“* Beispielhaft werden in dem Urteil auch die als beschönigend erkannten Einlassungen des Fahrlehrers wiedergegeben, der die jahrzehntelangen Bestechungen von Prüfern etwas umschrieben zugab: *„Es war ein stillschweigendes Einverständnis, dass die TÜV-Prüfer ein Auge und manchmal auch zwei Augen zudrücken, wenn ein schwacher Kandidat geprüft wurde, und es war klar, dass man sich für ein solches Entgegenkommen auch finanziell erkenntlich zeigen musste.“*

Eher untypisch, aber durchaus glaubhaft, war die in einigen Fällen geäußerte Zwangslage, wenn man wieder aussteigen wollte, aber keine Möglichkeit sah, weil man selbst bereits in das strafrechtlich relevante Geschehen involviert war.

Ein ehemaliger Polizeidirektor, der sich von einem Unternehmer bestechen ließ, um diesen bei der Vergabe von Schutzausrüstungen für die Polizei zu beeinflussen, hatte mit diesem vereinbart, monatliche Raten in Höhe von 10.000 DM anteilig an den Vergabesummen zu akzeptieren. Er hat letztlich 70.000 DM erhalten, verzichtete auf weitere bereits vereinbarte Schmiergeldzahlungen und gab in Beschuldigtenvernehmungen durchaus nachvollziehbar an, dass er überlegt hatte, sein Handeln anzuzeigen: *„ich wollte aussteigen, konnte nicht mehr zurück, ich hatte schlaflose Nächte, seit die Ermittlungen gegen X³⁰⁷ begannen.“* Und an anderer Stelle: *„Ich habe mehrmals mit dem Gedanken gespielt, mich einem meiner Vorgesetzten anzuvertrauen. Letztlich konnte ich mich jedoch nicht überwinden, die Dinge preiszugeben. Ich habe deswegen schlaflose Nächte“.*

Fälle wie dieser sollten Anlass sein, über eine Kronzeugenregelung nachzudenken. Auch wenn ein Hinweis des ehemaligen Polizeidirektors bereits andeutet, dass strafrechtliche Ermittlungen begonnen hatten, ist hier zu berücksichtigen, dass es sich um ein bundesweites Geflecht von manipulierten Vergabeentscheidungen im Bereich der polizeilichen Schutzausrüstungen handelte, das bis heute nicht restlos aufgeklärt ist. Kronzeugen können dabei

307 Die Ermittlungen begannen gegen den Unternehmer in einem anderen Bundesland.

eine erhebliche Rolle spielen, die Wahrheit nicht nur teilweise aufzudecken, sondern auch die Dimensionen solcher Netzwerke aufzudecken. Hier handelte es sich im wesentlichen um bundesweit tätige Unternehmen, die Sicherheitstechnik und Schutzausstattungen für Polizei und Bundesgrenzschutz anbieten. Das Verfahren richtete sich hauptsächlich gegen ein monopolartiges Kleinunternehmen mit einem Geschäftsführer (der in der Untersuchungshaft Suizid begangen hat), der akribisch Kontakte zu den Einkäufern der Landespolizeien suchte. Auf Messen und mit Telefonaten und Besuchen stellte er sich den Einkäufern vor und schuf persönliche Verbindungen. In seinem Tresor wurden Notizen mit den persönlichen Vorlieben und Schwierigkeiten der Einkäufer (baut ein Haus, hat eine Tochter, die studiert, Sohn sucht Praktikum-Platz, trinkt gern Cognac, singt im Kirchen-Chor usw.) sowie Listen mit Weihnachtspäsenten („klein“ 78 DM, über 100 Empfänger, „groß“ 128 DM, über 20 Empfänger – unter den Empfängern waren alle Landespolizeien mit Namen, teilweise Dienstadressen, teilweise Privatadressen) gefunden. Es gelang ihm nach und nach, abgestimmt auf die jeweiligen Personen Wege der Beeinflussung zu finden: Dem einen versprach er eine finanzielle Beteiligung in Abhängigkeit von der Höhe der Auftragssumme, dem anderen spendete er einen Beitrag für eine neue Kirchenorgel. All diese Erkenntnisse offenbarten aber nur einen Teil des Netzwerks und waren auf die Aktivitäten dieses exponierten Unternehmers konzentriert. Ermittlungen gegen Einkäufer anderer Bundesländer zeigten, dass es auch Beamte gab, die sich nicht nur von diesem besonders aktiven Unternehmer bestechen ließen, sondern von vielen Unternehmen Zahlungen und Vorteile erhielten und dabei auch selbst die Initiative ergriffen und von den Unternehmen Vorteile forderten. Die Ermittlungen wurden in mindestens acht Bundesländern geführt, Spuren führten auch zum Bundesgrenzschutz und nach Österreich. Der Ermittlungsaufwand war enorm. Allein der Aktenumfang von abgetrennten Verfahren und Aussagen der Dezenten der Staatsanwaltschaften weisen darauf hin. Darüber hinaus fanden sich in den Akten Anfragen von Kriminalkommissariaten um Unterstützung, da die Ermittlungen erhebliche Kapazitäten bänden und dringende andere Ermittlungsverfahren bereits zurück gestellt werden müssten. Sehr aufwändig waren Recherchen im Haushaltsreferat, wo alleine die Suche nach den betreffenden Vorgängen in einem Bundesland sechs bis acht Wochen dauern konnte und danach noch eine Auswertung stattfinden musste. Es gab Vermerke in den Akten, die hier auf einen guten und reibungslosen Kontakt und Informationsaustausch zwischen den Staatsanwaltschaften der Ländern hinwiesen, was eher ungewöhnlich positiv war. Trotzdem wurde deutlichen Hinweisen auf die Beeinflussungen vieler Einkäufer durch andere Unternehmen der Sicherheitstechnik, der Ausrüstungen und insbesondere der Waffenbeschaffung nicht nachgegangen. Dabei handelte es sich um all diejenigen Ausrüstungsgegenstände, die außer den speziellen Körperschutzausrüstungen in allen Bundesländern und für den Bundesgrenzschutz angeschafft werden müssen. Dasselbe Phänomen tauchte auch in anderen großen Verfahrenskomplexen mit denselben Problemen der Bewältigung auf: Bei den Ermittlungen in den so genannten Herzklappenfällen

wurde schnell klar, dass Bestechungspraktiken sich nicht auf Herzklappen beschränken, sondern die gesamte Palette weiterer Medizinprodukte und die Aufdeckung weitere Betrugspraktiken (Abrechnungsbetrug) umfassen. Die Ermittlungen erreichten bei diesen neuen Hinweisen aber bei weitem nicht das Ausmaß der bundesweiten Herzklappenverfahren (es gibt teilweise Ausnahmen, z. B. Bluterprodukte, Abrechnungsbetrug in manchen Bundesländern), was sicher auch mit den Kapazitäten der Strafverfolgungsbehörden und Abschottungen vorgewarnter Berufskreise zu tun hat.

IV Bestechungsleistungen

Bestochen wird mit einer Vielzahl von denkbaren Leistungen und Geldzahlungen. Es gibt jedoch Auffälligkeiten.

Sachleistungen

Am Anfang der Korruptionsbeziehungen stehen eher Sachleistungen. Der Amtsträger wird zum Essen eingeladen, zu einer Firmenveranstaltung (das sind Wochenendveranstaltungen in großen Hotels mit elegantem Ambiente, Einladungen zum Essen und Abend- oder Freizeitprogramme), man unternimmt gemeinsam Freizeitveranstaltungen oder kurze Auslandsaufenthalte, die vom Unternehmen voll oder zum großen Teil bezahlt werden. Diese Anfangsphase wird auch mit „Anfütterungsphase“ bezeichnet.³⁰⁸ Gemeint ist die Initiative durch die Unternehmer beziehungsweise Geber. Es findet sich eine Vielzahl von Anbahnungsleistungen, die unterschiedlich teuer ausfallen. So sind Mittagessen für 10 DM, die der Unternehmer auf Firmenspesen übernimmt, genauso vorhanden wie von vornherein teure Einladungen zu einer Auslandsreise im Wert von mehreren tausend DM. In der Regel dient diese Phase, die, wie die Analyse der Strafverfahren ergibt, in der Struktur 3 (Netzwerke) eher von den Unternehmen und in der Struktur 2 (gewachsene Beziehungen) eher vom Amtsträger initiiert wird, der Anbahnung guter Beziehungen. Nicht immer kann klar entschieden werden, von wem tatsächlich die Initiative ausging, teilweise scheint, durch nonverbale Kommunikation unterstützt, beiderseitiges Interesse zu bestehen. Egal, von wem die Initiative ausgeht, gibt es jedoch Entwicklungen in Korruptionsbeziehungen, die bei jahrelangem Andauern auch den Keim der Zerstörung in sich tragen³⁰⁹. Ein wesentliches Merkmal ist, dass jahrelange Korruptionsbeziehungen durch ansteigende Leistungen beziehungsweise Forderungen geprägt sind und irgendwann nicht mehr aufrechterhalten werden können, weil sie zu viele negative Auswirkungen für die Beteiligten haben.

Diese guten Beziehungen der Anfangsphase können unterschiedlichen Charakter annehmen. Zum Teil entstehen private Freundschaften, zum Teil bestanden diese auch schon, werden aber jetzt auf eine geschäftliche Ebene aus-

308 Dazu unten Teil 4, III. Bestechungsleistungen.

309 Dazu unten VII. Wie kommt es zum Strafverfahren.

gedehnt, zum Teil versichert man sich mit häufigeren Treffen dieser Art nur der jeweiligen Geneigtheit, zu bestechen oder bestochen zu werden. Es fällt auf, dass die Sachleistungen in dieser Anfangsphase und auch in einem langen Zeitraum der Korruptionsbeziehung häufig sind. Dies hat möglicherweise damit zu tun, dass eine Einbeziehung des Amtsträgers in Unternehmensleistungen und -aktivitäten (jedenfalls bei den häufigen Korruptionsfällen im Vergabebereich mit Unternehmern auf der Geberseite) für die Unternehmer leichter zu verdecken sind. Es finden sich Einbeziehungen in Spesenabrechnungen über Reisekosten der Unternehmen: Der Amtsträger darf, teilweise unter Gestellung einer Firmenkarte, kostenlos privat tanken, sein Auto reparieren lassen, Ersatzteile (Reifen, Autoradios usw.) kostenlos beziehen. Dies gilt mitunter auch für Ehefrau und enge Familienangehörige. Sehr häufig ist die Ausstattung des Hauses oder der Wohnung des Amtsträgers mit Elektrogeräten (Küche, Fernseher, Videorecorder, Eisschrank, Filmkameras, Computer u. v. m.), deren Lieferung und Installation kostenlos erfolgt. In vielen Fällen werden auch Leistungen rund um Haus und Garten erbracht, die der Amtsträger nicht bezahlen muss. Dabei werden zunächst die firmeneigenen Waren und Dienstleistungen verwendet (das Bauunternehmen hilft bei Um- und Ausbau des Hauses durch Ausschachtungsarbeiten, das Elektrounternehmen bringt Geräte und der Fliesenleger fliest Bad und Küche). Es werden aber auch Kontakte vermittelt; der Unternehmer hat gute Beziehungen zum Elektroinstallateur oder zum Autohändler und vermittelt kostenlose Dienste und so weiter. Die untersuchten Fälle nehmen hier teilweise skurrilen Charakter an, wenn sich Unternehmer praktisch die Klinke in die Hand geben und fast rund um die Uhr ein Haus renovieren, umbauen und ausstatten und verschiedene Unternehmer voneinander wissen oder ahnen, dass sie „umsonst“ arbeiten. Auch die Phantasie der Amtsträger kennt keine Grenzen.

Beispiel:

Der Leiter eines Garten-Amtes nutzte seine Stellung, um sich in jeder Hinsicht persönlich zu bereichern. Er kaufte ein stark renovierungsbedürftiges Haus für 80.000 DM und ließ es von zahlreichen Firmen, die Aufträge des Garten-Amtes erhielten und erwarteten, nach und nach renovieren und modernisieren, so dass es schließlich einen Wert von 400.000 bis 450.000 DM aufwies. Es begann damit, dass städtische Arbeiter auf Anweisung des Amtsleiters Arbeiten an seinem Haus während der Dienstzeit ausführten. Von vielen Firmen ließ sich der Amtsleiter kostenlos Arbeiten an seinem Haus ausführen oder Material beschaffen bis hin zur kompletten Ausstattung mit Unterhaltungselektronik und der Bereitstellung von Autos unter der Androhung, die Unternehmen würden sonst keine Aufträge der Stadt mehr erhalten. Wenn die Firmen die Beträge nicht selbst aufbringen konnten oder wollten, rechneten sie diese auf Empfehlung des Amtsleiters mit falschen Angaben in Rechnungen an die Stadt ein. Auf diese Weise wurde ein Gesamtschaden von mindestens 200.000 DM angerichtet. Als Krönung bezog der Amtsleiter über vier

Jahre hinweg von einem Unternehmen eine Vielzahl von Waren, Haushaltsgegenständen, Werkzeugen, Transportbehältern zum Warmhalten von Speisen, einen Mikrowellenherd, Gläser und Kochgeschirr und eine Geflügelrupfmaschine im Wert von über 70.000 DM, die der Stadt über 165 Scheinrechnungen in Rechnung gestellt wurden. Die Rupfmaschine benutzte der Amtsleiter, weil er außerdem auf Kosten der Stadt auf städtischem Grundstück Puten und Gänse hielt, die von städtischen Mitarbeitern gefüttert werden mussten und zu Weihnachten geschlachtet, gerupft und privat verkauft wurden. Die Futtermittel im Wert von über 8.000 DM lieferte ein Unternehmen, das über eine Vielzahl fingierter Rechnungen Düngemittel für städtische Anlagen abrechnete. Das Ermittlungsverfahren kam in Gang, als ein anonymes Brief mit Detailschilderungen an die örtliche Presse gelangte und diese mit ihren Zeitungsartikeln („kein Stück aus dem Tollhaus, sondern aus dem Rathaus“) den Bürgermeister zum Handeln veranlasste. Innerhalb einer Woche befand sich der Amtsleiter in Untersuchungshaft.

Wenn Haus und Garten auf dem neuesten Stand sind, Autos vor der Tür stehen und die Ausstattung mit der neuesten Elektronik und mit Statussymbolen (Computer, Handys, Videokameras, Digitalkameras usw.) abgeschlossen ist, kommt spätestens die Forderung oder das Angebot, Geld zu zahlen. Geldzahlungen stellen für die Unternehmen ein größeres Problem dar als Sachleistungen. Manipulierte Leistungsabrechnungen werden deshalb von den Unternehmern gegenüber Barzahlungen bevorzugt. Dies ist aber nicht zwingend. Gerade die großen Unternehmen oder Konzerne, die über Jahre oder Jahrzehnte Bestechungen in die Unternehmenskultur integriert haben, verfügen auch über ein ausgebautes System schwarzer Kassen und Scheinfirmen, die bis zum Vorstand bekannt sind und gepflegt werden.

Überweisungen

Eine Möglichkeit, den Amtsträgern Zahlungen nicht bar zukommen zu lassen, besteht darin, sie sogenannte Gutachten fertigen zu lassen, die fast alle keinen sachlichen Gehalt haben. Es sind bezahlte Scheinleistungen. Teilweise werden die Amtsträger aufgefordert, Luftrechnungen über angebliche Beratungsleistungen an Tochterfirmen (bevorzugt im Ausland) zu stellen. Es werden auch Beraterverträge mit dem Amtsträger geschlossen (je nach Position), die meistens ohne konkrete Gegenleistung eine monatliche Zahlung garantieren oder zu der Leistung in keinem angemessenen Verhältnis stehen. In wenigen Fällen dienen Beraterverträge (z. B. mit Spezialisten im Waffenbereich bei der Polizei oder mit Spezialisten bestimmter Technikbereiche) auch dem gegenseitigen Nutzen, binden den Amtsträger aber stark an das Unternehmen, so dass eine Beeinflussung sachlicher Entscheidungen im Dienstbereich die Regel ist. Weiterhin werden echte oder nur zum Schein geschlossene Arbeits- oder Ausbildungsverträge mit Familienangehörigen geschlossen. Oder die Ehefrau, die ein kleines Geschäft besitzt, erhält von den Unternehmen Aufträge, die zu einem erheblichen Umsatzanstieg führen beziehungsweise die Waren werden ihr weit überteuert abgekauft.

Bargeld

Bargeldzahlungen sind problematischer, aber trotzdem häufig. Bargeld wird zum Beispiel aus privatem versteuerten Gewinn beziehungsweise Einkommen entnommen. Dies trifft eher auf kleinere Unternehmen und Einzelfirmen zu und auf Unternehmer, die an einem Korruptionsgeflecht eher widerwillig beteiligt sind, weil sie von dem Amtsträger oder den Mitbieter (anderen Unternehmen) mit Druck zur Teilnahme veranlasst werden. Insbesondere hohe Bargeldsummen stellen die Unternehmen intern vor große Probleme mit der Buchführung. Bargeld wird bei größeren Unternehmen über ein System von Schwarzgeldkonten und unrichtigen Abrechnungen organisiert. Dabei fanden sich 2-Partner-Systeme bis hin zu kaum durchschaubaren Geflechten von Scheinfirmen. Beide Systeme wurden von unbekannteren Unternehmen bis hin zu international bekannten Großkonzernen betrieben.

Beispiel für ein 2-Partner-System: Die Unternehmen stellten von Deutschland aus Scheinrechnungen über nicht erbrachte Leistungen oder Lieferungen an ein meist in der Schweiz oder in Liechtenstein ansässiges Unternehmen, das in Wahrheit nur eine Scheinfirma ohne eigene wirtschaftliche Tätigkeit war und dessen Inhaber über private Kontakte bekannt war. Das Bargeld kam unter Abzug einer Provision im Koffer zurück an den Kontaktmann im Unternehmen.

Beispiel für Schachtelsysteme: Nicht selten unterhielten gerade große Unternehmen eine Vielzahl von Scheinfirmen und Schwarzkonten. Von den Schwarzkonten wurde das Geld direkt genommen, um die Bestechungs- und Abstandszahlungen zu leisten. Diese Konten befanden sich häufig in der Schweiz und in Liechtenstein, aber auch an anderen off-shore-Finanzplätzen. Gefüllt werden die schwarzen Konten entweder durch abgesprochene mehrfache Rechnungsstellungen innerhalb der Scheinfirmen, insbesondere auch der Unternehmen mit ausländischen Firmen und durch betrügerische Angebote und Abrechnungen bei Aufträgen mit öffentlichen Auftraggebern. In den großen Verfahren mit langjährigen Korruptionsverflechtungen fiel auf, dass die Unternehmen fast immer ihre Angebote unzulässig nach oben erhöhten und bei den Abrechnungen falsche Positionen eingebaut hatten. Dem öffentlichen Auftraggeber wurde so vorgespiegelt, es seien Kosten in Höhe der Angebote und Abrechnungsposten entstanden, in Wahrheit enthielten diese nicht nur zulässige Gewinnspannen, sondern in erheblichem Maße „Luftpositionen“, die entweder gar keine oder nur einen Bruchteil an Kosten für die Unternehmen verursachten. Bei der Abrechnung wird häufig betrogen, weil bestochene Amtsträger falsche – zu hohe – Abrechnungen als richtig anerkennen und Kontrollen selten stattfinden. Auch Konkurrenten, die an Absprachekartellen beteiligt sind, werden betrogen, um die eigene schwarze Kasse zu füllen. Es kommt auch – selten – vor, dass den Amtsträgern der Zugriff auf ein Schweizer Nummernkonto direkt gestattet wird.

V Schädlichkeit der Korruption

1 Schäden durch Korruption

Korruption ruft materielle und immaterielle Schäden hervor. Eine Größenordnung des materiellen Schadens kann nicht angegeben werden. Die materiellen Schäden unterscheiden sich nach Größe des aufgedeckten Fallkomplexes, der Struktur und Dauer des Korruptionsgeflechts, der Branche und man stößt ohnehin an die Grenzen der Aufdeckung, wenn nur ein Teil der Verfahren weitgehend ermittelt werden kann. Bei allen Verfahren der Struktur 3, meistens auch bei Verfahren der Struktur 2, findet eine Begrenzung der Strafverfolgung statt und damit werden die wahren Dimensionen und Schäden niemals bekannt. Erhebliche materielle Schäden entstehen im Vergabebereich, der den Baubereich, aber auch viele sonstige Beschaffungen und Lieferungen umfasst. Eine konkrete Feststellung oder Schätzung des Schadens ist jedoch meistens nicht einmal für einen Verfahrenskomplex möglich. Zwar wurden bei den Bauverfahren die typischen Preisaufschläge für Schmiergelder gefunden. Allerdings waren die prozentualen Aufschläge sehr unterschiedlich. Gefunden wurden auch Leistungen und gewährte Vermögensvorteile, die sich nicht am Wert des Auftrags orientierten. Die typischen Aufschläge bei Kartellabsprachen lagen im Bereich zwischen 1 % und 100 % oder bestanden aus Luftrechnungen ohne jegliche Gegenleistung. Bei großen Baukartellen fanden sich häufig Aufschläge zwischen 1 % und 4 % der Auftragssumme, dabei ergab sich aber im Laufe der Zeit die Besonderheit der Einschaltung von Vermittlern und später weiteren Koordinatoren zwischen Unternehmern, Kartell und Verwaltung, die ebenfalls zwischen 1 % und 4 % für den Auftrag erhielten. Die Aufschläge und gezahlten Schmiergelder waren nie statisch und veränderten sich im Laufe der Zeit. Je länger das Kartell agieren konnte und je weniger Kontrolle durch die Verwaltung stattfand (parallel zur Einbeziehung eines größeren Kreises bestochener Nehmer), umso höher wurden die Schäden, da Schmiergelder in Zahl und Höhe zunahmen, immer mehr Unternehmer „Ausgleichszahlungen“ erhielten, die Manipulationen bei den Abrechnungen ausgedehnt wurden und häufig auch Scheinfirmen gegründet wurden, die nur noch Luftrechnungen zu Lasten des öffentlichen Auftraggebers abrechneten. Es ist jedoch möglich, aufzuzeigen, wie und warum materielle und andere Schäden entstehen. Unmittelbare materielle Schäden entstehen bei Korruption im Vergabebereich und bei Bauaufträgen dadurch, dass Schmiergeldzahlungen in die Angebote eingerechnet werden oder aus schwarzen Kassen steuerhinterzogenen Geldes stammen. Unmittelbare Schäden entstehen weiter in erheblichem Umfang durch Manipulationen im gesamten Bereich der Vergabe, die von überhöhten Angeboten selbst bis hin zu manipulierten Abrechnungen reichen, die aufgrund der Bestechungen unter ausgeschalteter Kontrolle geschehen können. Daneben entstehen erhebliche mittelbare materielle Schäden. Nimmt man an, dass Bauausführungen oft, zumindest bei länger existierenden Korruptionsbeziehungen, schlechter sind als in der Auftragsvergabe und -abnahme vorgesehen, zahlt die Allgemeinheit als Steuerzahler einen zu hohen Preis für zu schlechte Leistungen. Ver-

deutlich man sich, dass dieses Verhalten von Großprojekten und Großaufträgen im Vergabebereich³¹⁰ bis hinunter zu Gemeinden als weitverbreitet anzunehmen ist, kann man sich leicht vorstellen, dass eine Vielzahl von Reparaturen und Neuausschreibungen notwendig wird, weil aufgrund der korrupten Beziehungen Manipulationen und Schlechtausführungen gedeckt werden oder von vornherein Leistungen minderwertiger Qualität bestellt werden. Bei Beschaffungen werden aufgrund korrupter Beziehungen Leistungen überteuert eingekauft, da der Wettbewerb ausgeschaltet ist und meistens auch übermäßige Mengen eingekauft werden, damit Geber und Nehmer zusätzlich verdienen. Über den Bau- und Vergabebereich hinaus lassen sich viele Schäden auflisten, die neben den materiellen Folgen auch Folgeschäden nach sich ziehen: So wurde zum Beispiel bei den Führerscheilverfahren die Frage nach gehäuften Unfällen gestellt, die durch untaugliche Fahrerschüler, die ihren Führerschein durch Bestechung von Fahrlehrern und Prüfern erlangt hatten, verursacht wurden. An einem speziellen Fall mit tödlichen Unfallfolgen wurde diese Frage auch tatsächlich untersucht, daraus wurde jedoch der Schluss gezogen, eine Untersuchung der nicht übersehbaren Vielzahl der Fälle sei nicht möglich. Man hielt den Verwaltungsaufwand und die Durchführung anschließender Gerichtsverfahren mit schwierigen Kausalitätsfragen für zu schwierig.³¹¹ Neben den möglicherweise geschehenen Unfällen im Straßenverkehr blieben auch zahlreiche Fahrer im Besitz der durch Bestechung erlangten Fahrerlaubnis. Bei den Treuhandverfahren wurden die Schäden besonders augenfällig: Ein werthaltiges Unternehmen, das für 1 DM Kaufpreis privatisiert und anschließend seiner Konten und Warenbestände im Wert von zum Beispiel 7 Millionen DM durch das Kartell der neuen Besitzer im Zusammenwirken mit bestochenen Treuhandverantwortlichen beraubt wurde, um daraus Schmiergelder und unrechtmäßige materielle Gewinne aufzuteilen, verlor jede Chance auf Teilnahme am Wettbewerb, die Arbeitsplätze gingen verloren, der Kreditrahmen der Banken war meistens erschöpft und Zahlungsunfähigkeit war die Folge. Bei diesen Verfahren handelte es sich nicht nur um extreme Einzelfälle. Betrachtet man allein Strafverfahren, in denen ein sogenannter Investor und Unternehmer in knapp zwei Jahren über 18 Unternehmen auf diese Art „erwerben“ konnte und den Profit mit den Treuhandverantwortlichen teilte, so kann man die wahren Dimensionen nur ahnen. Allein in diesem Strafverfahren wurde nicht allen – durchaus konkreten – Verdachtsmomenten nachgegangen. In diesem Strafverfahren wurde zudem gegen weitere Personen wegen entsprechender Privatisierungen ermittelt. Man muss also davon ausgehen, dass überhaupt nur ein Bruchteil dieser Manipulationen bekannt wurde. Die so privatisierten Unternehmen wurden nie-

310 Z. B. wurden beim Autobahnbau abgegrenzte Kartelle für Fahrbahndecken, Fahrbahnmarkierungen, Leuchtpfeiler und Schilder bis hin zum Mähen der Grasstreifen festgestellt. Bauprojekte wie Flughäfen, große öffentliche Gebäude, Kasernen, umfangreiche Auftragsvergaben zur Fertigung von Uniformen für Landespolizeien und Bundeswehr sind sehr korruptionsanfällig.

311 Man fragt sich jedoch, warum nicht die Ermittlung der Fahrerschüler und Entziehung der Fahrerlaubnis zumindest in den Fällen, die zu rechtskräftigen Verurteilungen von Fahrlehrern, Prüfern und Dolmetschern geführt haben, möglich war.

mals zu ehrlichen unternehmerischen Zwecken erworben, so dass sich die Vergeudung von Werten und Ressourcen nur ahnen lässt.

In einigen Medizinprodukteverfahren wurden von jahrelang mit erheblichen Summen bestochenen Medizinerinnen auch gesundheitlich bedenkliche und von den Behörden bereits verbotene Chargen von Bluterpräparaten weiter an Patienten ausgegeben und verschrieben. Es liegt zumindest nahe, dass hier die fehlende Distanz zu dem Unternehmen das Handeln ermöglicht hat.

Es spielen auch Steuerhinterziehungen in erheblichem Umfang eine Rolle, wenn gerade größere Unternehmen im Ausland schwarze Kassen führen, um Schmiergelder im In- und Ausland und „Ausgleichszahlungen“ an Kartellmitglieder an den Büchern vorbei leisten zu können.

Die Verbindung zwischen Politik und Wirtschaft oder Verwaltung durch korrupte Einflussnahmen lässt sich in Deutschland zwar nicht in seiner schlimmsten Form, nämlich der Verbindung von Politik mit organisierter Kriminalität unter Einsatz von Gewaltkriminalität oder schweren Verbrechen nachweisen. Die Neigung der Politik, in Kommunen Politik und Verwaltungsaufgaben selbstverständlich zu vermischen oder auf Strafverfahren zugunsten betroffener Unternehmer und Parteifreunde Einfluss zu nehmen, ist jedoch bedenklich und verweist auf mögliche Schäden für Glaubwürdigkeit von Politik und Verwaltung sowie für die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidungen und der Rechtsstaatlichkeit allgemein.

2 Vorteile durch Korruption?

Wenn manchmal Argumente vorgebracht werden, Korruption sei auch vorteilhaft, beschleunige bürokratische Abläufe und führe zu sachgerechten Ergebnissen, so muss dieses zurückgewiesen werden³¹²: Selbst in Fällen, in denen zunächst scheinbar Vorteile vorhanden waren, wendet sich das Blatt schnell und man sieht recht deutlich, dass Korruption nur den beteiligten Akteuren nutzt. Konkurrenten, aber auch die Allgemeinheit nehmen letztlich immer Schaden. Bei der Bestechung eines Einkäufers einer Landespolizei zeigte sich dies recht deutlich. Auf der Unternehmerseite handelte ein engagierter, fachlich qualifizierter Unternehmer, der qualitativ hochwertige Waren anbot, auf der Nehmerseite wurde der Polizeidirektor als engagiert, qualifiziert und fachlich bestens informiert gelobt. Gegen die Zusage prozentualer Beteiligungen kam es zur Bevorzugung bei der Vergabe. Unabhängig von der rechtlichen Bewertung als Bestechung und Bestechlichkeit konnte man zunächst auch positive Seiten dieser Beziehung sehen:

312 Jedenfalls in einem Land wie Deutschland. Es mag vorkommen, dass Schwellenländer ohne funktionierende rechtsstaatliche Verwaltung mit übermäßigen bürokratischen Hürden Anreize schaffen, mit Bestechungsgeldern notwendige Entscheidungen schnell herbeiführen zu können. Eine Beziehung zwischen nicht funktionierender Verwaltung und einem hohen Ausmaß an Korruption wurde auch wiederholt festgestellt. Aber auch in diesen Fällen zweifeln Experten nicht an dem langfristigen Überwiegen der Schädlichkeit der Korruption.

positiv

- ⇒ sachlich war die gekaufte Ware auf dem besten Stand;
- ⇒ die Entscheidung lag daher von der Qualität der Ware richtig;
- ⇒ der Amtsträger war sehr in der Sache engagiert, es ging ihm nicht nur um seine persönlichen Vorteile, er war interessiert, engagiert, ein Spezialist, der am Wochenende Fachmessen besuchte und persönliche Schussversuche an Schutzwesten vornahm sowie Beschwerden über eingeschränkten Tragekomfort überprüfte und mit dem Hersteller über Verbesserungen diskutierte;
- ⇒ auch der Unternehmer war engagiert; fachlich kümmerte er sich mehr als andere Konkurrenten um ständige Verbesserungen des Produkts, bot Service an, tauschte bei Mängeln anstandslos und schnell um und hielt Termine ein;

aber im Lauf der Beziehung traten die negativen Aspekte deutlich hervor:

negativ

- ⇒ durch die gezielten und beeinflussten Kontakte war der Wettbewerb beeinträchtigt;
- ⇒ Informationen waren vorab geflossen und verbesserten die Unternehmerposition;
- ⇒ auf technische Richtlinien wurde auf Wunsch des Unternehmers von dem bestochenen Amtsträger Einfluss genommen;
- ⇒ letztlich war die Ware überteuert, es wurde auch gegen weitere Haushaltsrichtlinien verstoßen: es gab keine Mengenrabatte, es wurden Vorabzahlungen ohne Lieferung getätigt, Folgeaufträge wurde freihändig vergeben, es wurde gar nicht mehr geprüft, ob Wettbewerber vorhanden sind und welche Waren sie zu welchem Preis anbieten;
- ⇒ diese Manipulationen wurden entgegen der Vorschriften möglich, weil der Amtsträger Vertrauen genoss und dieses missbrauchte und so Kontrollen verhinderte;
- ⇒ der Amtsträger nutzte auch seine hohe Dienststellung, um die Haushaltsabteilung zu manipulieren;
- ⇒ ab dem Zeitpunkt der Entgegennahme von Schmiergeld konnte der Amtsträger nicht mehr zurück und war von Wünschen und Vorgaben des Unternehmers abhängig.

3 Besonders schädliche Strukturen und Gefahren

Als besonders schädlich stellen sich die Strukturen 2 und 3 der Korruption dar, also die auf Wiederholung angelegten Beziehungen zwischen Wirtschaft und Verwaltung. Die Einzelfall- oder Gelegenheitskorruption der Struktur 1 ist dagegen in Deutschland nicht üblich und nicht flächendeckend verbreitet. Es zeigen sich insbesondere bestimmte Branchen und Verwaltungsbereiche wie die Baubranche und das Auftrags- und Vergabewesen als besonders korruptionsanfällig. Besonders schädlich ist Korruption dann, wenn die öffent-

lichen Auftraggeber monopolartige Stellungen einnehmen, wie zum Beispiel im Straßenbau, beim Bau großer öffentlicher Gebäude und Anlagen sowie bei Vergabeentscheidungen der Bundes- und Landesbehörden. Die besondere Schädlichkeit ergibt sich daraus, dass es hier regelmäßig um enorme Auftragsvolumen geht, aber auch um für die Allgemeinheit wichtige Angelegenheiten (z. B. Straßenbau). Die Kritik bestimmter interessierter Kreise, die monopolartigen Stellungen dann eben zu ändern (zu privatisieren?), weil eine solche Marktmacht Unternehmer geradezu zwingt, „Abwehrkartelle“ zu bilden, geht hier fehl. Dies zeigen die Vorgänge um Teilprivatisierungen im Flughafenbau sehr deutlich, aber auch Korruption, die große Wirtschaftskonzerne durch Angestelltenbestechung trifft: Kaufen bestochene Einkäufer privater Großunternehmen mangelhafte Ersatzteile ein und führt dies zu Folgeschäden (z. B. Verkehrsunfälle mit schadhafte Autoreifen) oder teuren Rückrufaktionen, ist nicht nur ein erheblicher Teil der Bevölkerung in ihren Sicherheitsinteressen gefährdet, gerade die betroffenen Unternehmen erleiden immense wirtschaftliche Verluste, ein Sinken der Aktienkurse und Rufschädigungen. Der Flughafenbau, ob privatisiert oder nicht, ist Ziel gigantischer Abrechnungsbetrügereien, die am besten funktionieren, wenn die Kontrolle durch Bestechung ausgeschaltet ist. Die Entwicklung der Einbeziehung des privaten Sektors in die Strafvorschriften wie mit §§ 298, 299 ff. durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz oder durch internationale Bestrebungen (Int-BestG und EUBestG) ist deshalb der richtige Weg. Wichtiger ist jedoch die Verhinderung dieser besonderen Schäden durch Risikoanalysen und Vorkehrungen. Die besondere Schädlichkeit in den genannten Bereichen ergibt sich auch aus dem geplanten, abgesprochenen und abgeschotteten Handeln der Täter organisierter Wirtschaftskriminalität, die hinter den Fassaden großer und bekannter Unternehmen Vorteile durch Betrug, Korruption, Untreue und Steuerdelikte suchen.

Es deutet sich an, dass Ausländer- und Sozialbehörden zunehmend das Ziel organisierter Kriminalität mittels Korruption werden können, da ein erhebliches Interesse an derartigen Leistungen und Genehmigungen besteht und neuere Analysen der Organisierten Kriminalität auf eine Zunahme von Schlepperbanden und Menschenhandel hinweisen. Für manche anderen Bereiche wie zum Beispiel den organisierten illegalen Fleischhandel quer durch Europa mit erheblichem Anreiz durch Falschtestate, um Subventionen zu erlangen, scheint bislang ebenfalls die nötige Aufmerksamkeit zu fehlen. Lässt man zu, dass sich bestimmte Gefahrenbereiche organisierter Kriminalität verfestigen, ohne dass Netzwerke erkannt werden, kann sich die Gefahr systematischer Einflussnahmen auf bestimmte Verwaltungsbereiche oder auch auf Polizei und Staatsanwaltschaft durch gewaltbereite Täter durchaus erhöhen. Eine solche Gefahr *systematischer Einflussnahme* muss jedoch gerade verhindert werden. Insofern ist es nicht beruhigend, dass unter den eingestellten und schlecht ermittelten Strafverfahren bei Korruptionsverdacht gegen Polizeibeamte gerade Verdachtsfälle der Verwicklung in OK-relevante Sachverhalte auftauchen. Denn eine korrumpierte Polizei (und Staatsanwaltschaft

bzw. Strafjustiz), deren Aufgabe es ist, OK zu verfolgen, führt durch systematische Behinderung von Strafverfahren erst zur Etablierung von OK-Strukturen in der Gesellschaft und damit zu einer neuen Qualität von Kriminalität.

Die weitere besondere Gefährdungssituation liegt in der Selbstverständlichkeit politischer Einflussnahme auf missliebige Verwaltungsentscheidungen oder missliebige Strafverfahren, auch in Deutschland. Nicht selten wird angenommen, dass bereits die gleiche Parteiangehörigkeit sachliche Entscheidungen und insbesondere Kontrollen im Verwaltungsablauf verhindert. Die ebenfalls zu beobachtenden Einflussnahmen auf Strafverfahren gegen einflussreiche Personen wegen Korruptionsverdacht zeugen von undemokratischem Verhalten, Machtmissbrauch und stellen durchaus eine Gefahr für den Rechtsstaat dar.

Übersicht 14:

Schädlichkeit der Korruption

Schädlichkeit der Korruption

- Fallstrukturen monopolartiger oder besonders gefährdeter Vergabebereiche
- Fallstrukturen organisierter Wirtschaftskriminalität
- Verhinderung systematischer Einflussnahme illegaler OK-Strukturen auf Strafverfolgung, Verwaltung, Justiz und Politik
- Verhinderung politischer Einflussnahmen / Verfälschung von Politik und OK
- Sog- und Spiralwirkung
- In bedeutenden Fällen kommt Korruption immer gemeinsam mit anderen Straftaten vor
- Hohe materielle Schäden
- Immaterielle Schäden

Zusammenfassend lässt sich die Schädlichkeit von Korruption wie in der Übersicht beschreiben: Besonders schädliche Formen finden sich in monopolartigen und besonders gefährdeten Vergabebereichen sowie in Netzwerkstrukturen organisierter Wirtschaftskriminalität, mit denen bewusst Verflechtungen mit Amtsträgern in diesen die Wirtschaft besonders interessierenden Bereichen gesucht werden. Es muss verhindert werden, dass systematische Einflussnahmen der durch Gewaltanwendung geprägten OK auf Strafverfolgungsbehörden, Verwaltung, Justiz und Politik stattfinden, da diese Dimension in höchstem Maße demokratiegefährdend wäre und das Funktionieren rechtsstaatlicher Strukturen schlechthin in Frage stellt. Es muss den bereits jetzt deutlichen politischen Einflussnahmen auf Strafverfahren gegen einflussreiche Personen und Einflussnahmen der Politik auf die Verwaltung zugunsten der Wirtschaft entgegen gewirkt werden. Eine Verflechtung von Politik und Verwaltung oder Strafverfolgung fördert rechtswidrige Entscheidungen, den unsachlichen Einfluss der Parteien und bereitet den Boden für Verflechtungen zwischen anderen Formen organisierter Kriminalität und Po-

litik. Von einer Sog- und Spiralwirkung gerade der Korruption der Strukturen 2 und 3 ist auszugehen³¹³, deshalb muss der Entstehung von Korruptionsstrukturen entgegen gewirkt werden. Die Schäden liegen in hohen materiellen Schäden, haben aber auch eine Vielzahl immaterieller Folgewirkungen bis hin zu Thesen vom „Werteverfall“ und fehlender Vorbildwirkung hochrangiger Politiker und Vorgesetzter, auch wenn die beiden letztgenannten Aspekte den Tätern häufig nur als Rechtfertigung und Neutralisierung des eigenen Fehlverhaltens dienen.³¹⁴

VI Kontrolle in Verwaltung und Unternehmen

Zum Thema Kontrolle ist übereinstimmend festzustellen: Ihr Fehlen. Angesichts hierarchischer Verwaltungsorganisationen mit Dienst- und Fachaufsicht, im Vergabebereich theoretisch vorhandener Kontrollsysteme unter Einbeziehung von Rechnungsprüfern überrascht die in allen bedeutenden und länger andauernden Korruptionsbeziehungen fehlende Kontrolle. Auf der Unternehmensebene zeigt sich dasselbe Bild: Hierarchien, abgestufte Zeichnungsbefugnisse und Vollmachten, Innenrevision, Wirtschaftsprüfung – auch hier werden strafrechtliche Handlungen durch das faktische Fehlen der Kontrolle ebenfalls begünstigt. Auf beiden Ebenen fiel nicht selten die Beteiligung der Leitungsebenen an den Korruptionsbeziehungen auf. Insofern muss Kontrolle versagen, wenn die Rechtsnormen auf der höchsten Kontrollebene verletzt werden. Dies fällt nicht leicht auf und wenn Verdachtsmomente auftauchen, wagt es kaum ein Untergebener, den Verdacht zu äußern, sich intern zu beschweren oder Anzeige zu erstatten. Anzeichen für kriminelle Handlungen gibt es bei langandauernden Korruptionsbeziehungen jedoch fast immer.

1 Kontrolldefizite in der Verwaltung

Beispiele verdeutlichen, wie fehlende Kontrolle einerseits den Machtmissbrauch von hochrangigen Amtsträgern begünstigt, aber auch andererseits Untergebene trotz massiver Verdachtsmomente keine Kontrolle gegen einen korrupten Vorgesetzten auslösen. In vielen Verfahren dieser Art kamen die Ermittlungsbehörden und Gerichte zu dem Schluss, dass auch Autorität erheblich missbraucht wurde. Mitarbeiter, die Verdacht schöpften, sollten von Kontrollen abgehalten werden. Das folgende Zitat trifft deshalb für viele Situationen zu: *„Um dies zu erreichen, setzte er unter Ausnutzung seiner Position als Vorgesetzter die ihm nachgeordneten Mitarbeiter unter Druck, indem er entgegen der üblichen Gepflogenheiten die Zusammensetzung von Firmenvorschlagslisten bestimmte beziehungsweise sich vorbehielt, diese selbst zu erstellen.“*

313 Dazu unten Teil 4, IV, 2.

314 Dazu unten ausführlich, Teil 4, II. und IV.

Fallbeispiele:

Den Mitarbeitern eines Bauleiters im höheren Dienst des Staatshochbauamtes fiel eine Reihe von Unregelmäßigkeiten auf. Bei der Vergabe von Aufträgen wurde durch den späteren Beschuldigten manipuliert, er verriet Angebotspreise an die von ihm bevorzugten Unternehmen, vergab weit über die zulässigen Grenzen hinaus Aufträge im Wege der freihändigen Vergabe, er stellte Bieterlisten für die beschränkten Ausschreibungen zusammen, die er mit von ihm bevorzugten Unternehmen besetzte und strich dafür andere Firmen; dabei setzte er auch Tochterunternehmen ein, um Wettbewerb vorzuspiegeln und begünstigte Unternehmen, die zur Ausführung des Auftrages ungeeignet waren (weil sie einen anderen Tätigkeitsbereich hatten, mit Subunternehmen arbeiteten, ohne dies zu offenbaren oder überhaupt die Aufträge und Leistungen abgesprochen hatten). Eine Vorgehensweise bestand auch darin, an Unternehmen Rahmenverträge zu vergeben, die diese Unternehmen unter Umgehung des freien Wettbewerbs erhielten. Innerhalb der Rahmenverträge wurde eine Vielzahl von unzulässigen Aufträgen abgerechnet. Weiterhin fanden bei einigen der bevorzugten Firmen ständig Nachvereinbarungen statt, die dazu führten, dass die ursprünglichen Auftragssummen um 80–100 % übertroffen wurden. In diesen Fällen hätte es zu einer neuen Ausschreibung kommen müssen. Er wirkte zudem bei überhöhten Abrechnungen mit und ermunterte Unternehmen durch Absprache der Leistungsverzeichnisse, Scheinpositionen einzubauen beziehungsweise diese mit einem besonders günstigen Preis zu versehen.

Um die Manipulationen zu verdecken und Mitarbeiter, die Verdacht geschöpft hatten, zum Schweigen zu veranlassen, setzte der Beschuldigte zunächst auf seine Autorität und das hierarchische Verhältnis: Er wies die Mitarbeiter an, in seinem Sinne zu verfahren, verbat sich Nachfragen und eigenmächtige Kontrollen und Überprüfungen und setzte die Anweisungen notfalls auch durch eigenhändige Unterschrift und Ansichnehmen der Akten durch. Um Manipulationen zu vertuschen, versuchte der Beschuldigte weiterhin, seine Untergebenen, wenn sie misstrauisch wurden oder Bedenken gegen bestimmte Vorgehensweisen hatten, mit Hinweisen auf deren unrechtmäßiges Vorgehen (!) zu überzeugen. Zum Beispiel bemerkte ein Untergebener, dass eine Position im Leistungsverzeichnis mit einem Preis versehen war, der nach seiner Ansicht nicht einmal kostendeckend war. Er wollte das Angebot entweder überhaupt nicht werten oder bei dem Unternehmen nachfragen und berichtete dies seinem Vorgesetzten, dem Beschuldigten. Dieser verwies darauf, eine Kontaktaufnahme mit dem Unternehmen komme nicht in Frage, da dies zu unrechtmäßigen Preisabsprachen führen könne, wenn man dem Unternehmer unter Umständen die Preise der Mitkonkurrenten nennen müsse. Stattdessen wies der Beschuldigte an, das Angebot so zu werten, wie es hereingekommen sei. In Wahrheit handelte es sich bei dieser Position um eine Scheinposition, die der Beschuldigte in das Leistungsverzeichnis aufgenommen hatte und von der der befreundete und eingeweihte Unternehmer wusste, dass sie nur in ganz geringem Umfang zur Ausführung ge-

langen würde. Deshalb kalkulierte er den Preis bewusst niedrig (etwa 20 DM), während die ehrlich kalkulierenden Konkurrenten bei etwa 130 DM lagen.

In einem weiteren Fall hatte ein Untergebener Verdacht geschöpft, dass das (vom Beschuldigten bereits bei der Vergabe zu Unrecht bevorzugte) Unternehmen falsch, das heißt zu hoch abrechnete. Er bat daher die Bauaufsicht des Nutzers, das Aufmaß zu überprüfen. Die zu hohen Kosten bestätigten sich, das Aufmaß war falsch. Der Beschuldigte reagierte erbost und kritisierte dieses Vorgehen heftig. Er bemängelte, dass die Rechnung nicht dem Nutzer übergeben werden dürfe. Weiterhin versuchte er mit der Anweisung, die Rechnung „einfach abzuhaken“, diese bezahlen zu lassen. Bei Abwesenheit des zuständigen Zeugen versuchte er eine andere Mitarbeiterin zu veranlassen, die Rechnung endlich anzuweisen. Beide weigerten sich jedoch und forderten das Unternehmen auf, eine andere, richtige Rechnung zu schicken.

Es zeigt sich immer wieder, dass Mitarbeiter und Untergebene sich letztlich fügen und keine Kontrolle veranlassen. Dies kann jahrelang so gehen, auch wenn bereits Gerüchte kursieren, die deutlich auf korruptes Verhalten des Vorgesetzten hinweisen. In einem Fall sprachen die Mitarbeiter hinter dem Rücken des verdächtigen Vorgesetzten zum Beispiel von „*seinen Unternehmen*“ oder seinen „*heiligen Kühen*“, was die vermuteten sachfremden Beziehungen verdeutlicht.

Stellvertretend für diese Haltung steht die Schilderung einer Zeugin, die als Bauleiterin Ausschreibungen vorzunehmen hatte. Der spätere Beschuldigte war ihr Vorgesetzter und Baugruppenleiter. In Vorbereitung einer Ausschreibung habe sie einen Preis von 24.800 DM errechnet und daher die Ausschreibung der Leistungen im Wege der freihändigen Vergabe mit Angebotsbeziehung vorgenommen (zu dem Zeitpunkt zulässig bis 25.000 DM). Sie habe vier Firmen ausgewählt und auf die Liste gesetzt. Abgabeschluss war der 27. 6. 1995. Bis zum 26. 6. 1995 habe nur ein Angebot vorgelegen. Am nächsten Tag sei sie den Vormittag außer Haus gewesen. Das Angebot dieser Firma habe auf ihrem Schreibtisch gelegen. Nach Rückkehr erzählte ihr ein Kollege, der Baugruppenleiter sei während ihrer Abwesenheit in ihrem Zimmer gewesen und habe sich nach Angeboten zu dieser Ausschreibung erkundigt. Der Baugruppenleiter habe dann selbst auf dem Schreibtisch der Zeugin gesucht und das Angebot durchgesehen. Als die Zeugin dies hörte, war sie spontan davon überzeugt, dass nun die Firma X, eine von dem Baugruppenleiter häufig bevorzugte Firma, den Auftrag erhalten werde. Sie sei darüber sehr verärgert gewesen, da sich diese Firma als unzuverlässig erwiesen habe. Ihr sei sofort der Verdacht gekommen, der Baugruppenleiter werde den Preis an die Firma X weitergeben. Der Baugruppenleiter sei im Amt sehr häufig mit dem Inhaber der Firma X zusammen gewesen, sie siezten sich in Gegenwart Dritter und duzten sich, wenn sie sich allein wähten. Wenige Minuten später habe sie das Büro des Baugruppenleiters betreten. Da dieser gerade telefonierte, habe sie das Zimmer wieder verlassen wollen, sei jedoch aufgefordert worden, zu bleiben. Dabei hörte sie, wie der Baugruppenleiter mit dem Inhaber

der Firma X sprach und diesen mit Vornamen anredete. Sie bekam nur mit, dass über Preise gesprochen wurde, konnte aber nur Bruchstücke verfolgen. Etwa eine Stunde später ging bei ihr der Anruf des Inhabers der Fa. X ein, der fragte, ob er noch am selben Tag ein Angebot einreichen könne. Am nächsten Tag fand sie dessen Angebot bereits mit dem Eingangsstempel vom Vortag (27. 6. 1995) auf ihrem Schreibtisch und wie vermutet, lag der Angebotspreis etwa 200 DM unter dem Angebot des Konkurrenten. Allerdings habe eine unseriöse Kalkulation stattgefunden, da in dem Angebot jede Leistungsposition den gleichen Einheitspreis aufwies, obwohl es sich um völlig unterschiedliche Leistungen gehandelt habe. Sie habe zunächst daran gedacht, das Angebot der Firma deshalb und auch wegen des von ihr mitgehörten Telefonates auszuschneiden, jedoch dann erst gar nicht den Versuch unternommen, weil es ihr sinnlos erschien. Aufgrund ihrer Erfahrungen mit dem Baugruppenleiter sei sie davon ausgegangen, dass dieser die Ausscheidung des Angebotes der Fa. X gar nicht geduldet hätte.

In einem anderen Beispiel bemängelte ein Geschäftsstellenleiter des Staatshochbauamtes, dass Kettenverträge durch Nachtragsvereinbarungen mit Mindestbietenden gerade in der Baugruppe des (später beschuldigten) Baugruppenleiters S immens häufig waren. Konsequenzen hatte dies nicht. S hat im Zeitraum von Mai 1991 bis August 1995 insgesamt 68 rechtswidrige Aufträge vergeben und dabei von Vorteilen der beteiligten Unternehmer profitiert. Dem Land wurden erhebliche Schäden zugefügt. Interessant ist, dass die Ermittlungen ergaben, dass S bereits in den 70er Jahren in den alten Bundesländern Unternehmen bevorzugt hat und davon selbst profitiert hat. Teilweise waren kontinuierliche Entwicklungen in der Beziehung mit sich steigenden Leistungen und Gegenleistungen zu beobachten. In den alten Bundesländern ist diese Vorgehensweise des Beschuldigten nicht aufgefallen. Mit seiner Abordnung im Rahmen der „Aufbauhilfe Ost“ hat sich der Beschuldigte also nicht vom zuvor rechtmäßig handelnden Bauleiter in einen nun rechtswidrig handelnden Bauleiter verwandelt. Festzustellen war nur eine neue Qualität der unrechtmäßigen Handlungen bedingt durch rechtliche und tatsächliche Verhaltensunsicherheiten der Mitarbeiter in den neuen Bundesländern und durch den Machtgewinn durch die Stellung des Beschuldigten, der nun im höheren Dienst Vorgesetztenfunktionen wahrnahm und stetig missbrauchte, um seine eigenen Interessen zu verfolgen. Die Frage ist trotzdem, warum der Beschuldigte in über vier Jahren die Funktion im Staatshochbauamt nach seinen eigenen Interessen ausrichten konnte, ohne dass es zu Widerständen, Kontrollen oder Strafanzeigen kam. So war vielen Mitarbeitern aufgefallen, dass der Beschuldigte einige Unternehmer in verschiedener und rechtswidriger Weise bevorzugte. Er erregte auch Missfallen mit seinen Handlungen, die aber allenfalls dazu führten, dass (erst im Jahr 1995) seine Anweisungen zaghaft hintergangen wurden. Kontrollen wurden ebenso wenig veranlasst wie Strafanzeigen. S bestimmte über die Besetzung der Bieterlisten und machte großzügigen Gebrauch von freihändigen Vergaben und beschränkten Ausschreibungen. Die Mitarbeiter nahmen diese Praxis zuneh-

mend verärgert zur Kenntnis: In einem Fall nahm der zuständige Bauleiter J vier Firmen in eine Vorschlagsliste auf. Eigenmächtig änderte S ohne Wissen des J die Bieterliste und strich drei Firmen von der Liste, um sie durch die von ihm bevorzugten Unternehmen zu ersetzen. Die Angebote wurden per Post versandt. Durch Zufall traf jedoch J den Geschäftsführer eines Unternehmens, von dem er annehmen musste, es befinde sich auf der Bieterliste und händigte diesem die Unterlagen persönlich aus. Später wunderte er sich, dass Angebote von Firmen eintrafen, die nicht zur Angebotsabgabe aufgefordert waren, nahm aber an, S habe sie *zusätzlich* zum Angebot aufgefordert. Es stellte sich heraus, dass das Unternehmen der billigste Anbieter war, dessen Geschäftsführer die Unterlagen zufällig persönlich von J erhalten hatte. Es erhielt demzufolge den Auftrag. Hinzu kam, dass der Auftrag vom Stellvertreter des S (der sich im Urlaub befand) unterzeichnet und vergeben wurde. S hat erobert auf die Auftragsvergabe reagiert und den Stellvertreter zur Rede gestellt. S, der keine Erklärung dafür abgeben konnte, weshalb er die Bieterliste überhaupt geändert hatte, beharrte darauf, dass sein Stellvertreter in Zukunft nach seinen Vorschlägen (des S) zu verfahren habe. J meinte in seiner Zeugenaussage, es sei unter den Mitarbeitern allgemein ein Ärgernis gewesen, dass S die Firmenvorschlagslisten nicht nur um die von ihm bevorzugten Firmen ergänzte, sondern auch Streichungen vornahm.

Die fehlende Kontrolle wurde in vielen Ermittlungsverfahren und Urteilen festgestellt. In einem Fall heißt es stellvertretend für andere Fälle in dem Abschlussbericht der Kripo: *„Die einvernehmliche Schädigung des öffentlichen Haushalts durch den Beschuldigten und die Firmenverantwortlichen wurde von der nach der Grenzöffnung herrschenden besonderen Situation begünstigt. Der im Aufbau befindlichen Staatshochbauverwaltung fehlte es an qualifiziertem Personal. Die unerfahrenen Bauleiter aus dem Osten orientierten sich an den Aufbauhelfern aus dem Westen, deren Fachkompetenz und persönliche Integrität – zumindest nach außen hin – nicht in Frage gestellt wurde. Hinzu kam, dass die Kontrolle der Aufbauhelfer in der Anfangsphase gar nicht vorhanden oder nur mäßig ausgeprägt war.“*

In fast allen Fällen dieser Art stellt man fest, dass die Verhaltensweisen der Amtsträger, die sich über Jahre hinweg bestechen lassen, nicht zu Konsequenzen führen. Dabei bleibt dieses Verhalten nicht lange verborgen. So wird fast immer eine Manipulation der Vergabe und eine Bevorzugung einzelner Unternehmen offenbar, wobei den Mitarbeitern und Untergebenen nur Bruchstücke, nicht die dafür gewährten Vorteile bekannt werden.

Auffällig sind auch die Kontrolldefizite von Vorgesetzten, die nicht selbst bestechlich sind. Über die Gründe hierfür ist wenig bekannt, da selten ausdrücklich nach den Ursachen für das Ausbleiben der Kontrolle gefragt wurde.³¹⁵ Nicht selten wurden aber Überlastung mit anderen Aufgaben sowie das Vertrauen in die Kompetenz der Dezernenten hervorgehoben. Man muss eher

315 Vgl. dazu auch Teil 4, VII., 1.

davon ausgehen, dass dies Schutzbehauptungen waren, um die eigenen Ver-säumnisse nicht zugeben zu müssen.

Das folgende Beispiel zeigt die Schwachstelle unterlassener Kontrolle bei augenscheinlicher Überforderung der Sachbearbeiterin mit den zu erfüllenden Aufgaben. Die Sachbearbeiterin hatte Bestechungsgelder für rechtswidrige Entscheidungen entgegen genommen und rechtfertigte ihr Verhalten sehr widersprüchlich mit Ausbildungsdefiziten, fehlender Unterstützung aber auch unterlassener Kontrolle (!) durch den Vorgesetzten, der ihr andererseits sogar Blankovollmachten aushändigte: Sie wies zunächst darauf hin, dass sie keine Schulung erhalten habe, wenig Kenntnis von der Materie hatte und eben so gut wie möglich nach dem Gesetz entschieden habe. Ihr Vorgesetzter wiederum hatte jede Entscheidung als sachlich richtig zu unterzeichnen und damit Verantwortung für die getroffenen Entscheidungen. Sie könne also gar nicht die Alleinverantwortung für ihre rechtswidrigen Entscheidungen tragen. Dann rechtfertigte sie sich, dass ihr Vorgesetzter ihr im voraus Formulare mit Blanko-Unterschriften überlassen hatte. Sie sah keinen Grund, warum er dies nicht hätte tun sollen, schließlich habe er keinen Grund gehabt, ihr zu misstrauen und sich auf die Richtigkeit ihrer Entscheidungen verlassen.

2 Innenrevisionen

Die Innenrevisionen stellen nach Ansicht aller Experten einen sehr wichtigen Kontrollfaktor und ein wichtiges Element der Prävention dar. Steuerfahndung, Rechnungsprüfungsämter, Rechnungshöfe und die Innenrevisionen haben im Gegensatz zur Staatsanwaltschaft Zugang zu internen Informationen und es ist ihre Aufgabe, Verwaltungsabläufe auf Rechtmäßigkeit zu kontrollieren. Damit die Kontrolle von Unregelmäßigkeiten und Korruptionsverdacht jedoch nicht leer läuft und letztlich die potentiellen Täter vorwarnt, bedarf es eines Bewusstseins für Korruptionsstrukturen und richtiger Vorgehensweisen.

Durchaus nicht unüblich für Behörden, die im Umgang mit diesen Fällen keine Erfahrung hatten, war ein Vorgehen wie dieses: Die Innenrevision warnte endgültig alle Verdächtigen, unternahm nichts, um den Sachverhalt wirklich aufzuklären und ließ das anonyme Schreiben eines Insiders verschwinden; zudem wurden streng vertrauliche Vermerke gefertigt, die eher den Eindruck erweckten, die Aufklärung müsse verhindert werden, damit kein Korruptionsverdacht mit der Behörde in Verbindung gebracht werde. Nach einer anonymen und sehr detaillierten Anzeige eines Aussteigers der Unternehmensseite an die Verwaltung im Zusammenhang mit einem bundesweit agierenden Fahrbahnmarkierungskartell befragte die Innenrevision des Ministeriums die über mehrere Hierarchieebenen des Autobahnbundesamtes (Sachbearbeiter bis Direktor) verdächtigten Beamten wie folgt. Allen wurde der gleiche Fragebogen vorgelegt:

Es ging um den Vorwurf, dass 200.000 DM Schmiergeld im Zusammenhang mit einem Autobahnabschnitt an mindestens zehn Beamte geflossen ist.

- (1.) Waren Sie an der Ausschreibung/Vergabe der Markierungsarbeiten ... 1992 beteiligt?
- (2.) Gab es Auffälligkeiten bei der Vergabe?
- (3.) Wussten Sie von einem Preiskartell?
- (4.) Haben Sie Belohnungen und Geschenke angenommen?
- (5.) Wissen Sie, wer Belohnungen und Geschenke angenommen hat?
- (6.) Wissen Sie von einem anonymen Brief?

Die Antworten auf Frage 1 waren gemischt ja und nein, auf Frage 2 antworteten alle nein, auf Frage 3 antworteten die meisten nein und die drei Bediensteten der Leitungsebene: ja, durch einen anonymen Brief; auf Frage 4 wurde von allen nein geantwortet, ebenso auf Frage 5 und bei Frage 6 wurde wieder von drei Bediensteten entsprechend Frage 3 bejaht.

Der anonyme Brief selbst war jedoch unwidersprochen verschwunden, überhaupt habe der Direktor den Vorwürfen nicht nachgehen wollen, da es sich um einen anonymen Brief handelte. In der Folgezeit konnte der Fall jedoch nicht verborgen bleiben, weil der zunächst anonyme Anzeigerstatter sich der Staatsanwaltschaft als Zeuge zur Verfügung stellte, das Bundeskartellamt ermittelte und auch die Fernsehsendung „Panorama“ über den Fall berichtete.

Es wurde ein „streng vertraulicher Vermerk“ des Ministeriums gefertigt, in dem zum Korruptionsverdacht in der Verwaltung etwas detaillierter berichtet wurde, auch die Vorwürfe des nunmehr bekannten Zeugen wurden darin aufgenommen, abschließend sah man jedoch keinen konkreten Korruptionsverdacht. Die Anhörungen und die interne Revision haben keinen Anlass für Umsetzungen und arbeitsrechtliche Maßnahmen gegeben.

In Wahrheit handelte es sich um ein seit der Nachkriegszeit agierendes Kartell, das Fahrbahnmarkierungen auf Autobahnen unter sich aufgeteilt hatte. Ermittlungen in vielen Bundesländern deckten die Dimensionen auf. Auch in den neuen Bundesländern hatten die offensiv vorgehenden Unternehmer keine Schwierigkeiten, in kürzester Zeit Bedienstete zu finden, die bei den Vergabemanipulationen und beim Abrechnungsbetrug behilflich waren. Beindruckend war zudem, dass es in kurzer Zeit gelungen war, mehrere Hierarchieebenen der Verwaltung zu bestechen.

3 Kontrolldefizite in Unternehmen

Auch in Unternehmen versagt die Kontrolle, wenn sie überhaupt erwünscht ist.³¹⁶ In Fällen, in denen Korruption zur Unternehmensstrategie gehört, entfällt die Kontrolle entsprechenden Verhaltens ohnehin. Allenfalls bemühen sich die Vorgesetzten, die Schmiergeldzahlungen und sonstigen Zuwendun-

³¹⁶ Vgl. zur Veranschaulichung die Fallbeispiele unter Teil 3, II., 5.1–5.3.

gen und Begünstigungen nicht offen zu leisten und offenbar werden zu lassen. Damit ist ein klares Indiz für das Wissen um die Unrechtmäßigkeit gegeben. Die Unternehmen, die Korruption zur Unternehmensstrategie zählten, hatten ihre Bestechungssysteme perfektioniert und Geld und materielle Zuwendungen standen für die bestechlichen Amtsträger zur Verfügung. In einem großen Umfang wurden die Amtsträger mit falschen Nachweisen oder Belegen in ein System bestehender Firmenvergünstigungen einbezogen (freies Tanken, zur Verfügung gestellte PKW, Möglichkeiten des Gebrauchtwagenerwerbs durch Versicherungsbetrug und falsche Angaben, dass PKW angeblich von Firmenmitarbeitern bei Unfällen zu Totalschaden gefahren worden seien, kostenlose Reparaturen und Hauseinrichtungen sowie Dienstleistungen aller Art, wenn das Unternehmen in der Baubranche oder im Handwerk tätig war). Es wurde aber auch Bargeld gezahlt. Die großen und versierten Unternehmen rechneten betrügerisch ab und konnten so Schmiergelder und zusätzliche Gewinne ohne Gegenleistung aus den Aufträgen abzweigen. Mit den Amtsträgern wurden auch vielfach Scheinverträge und Beraterverträge, nicht selten über Tochterfirmen, Briefkastenfirmen oder im Ausland ansässige Tochterunternehmen geschlossen. Die Barzahlungen stammten aus schwarzen Kassen. Unternehmen, denen Forderungen nach Bargeld Schwierigkeiten bereiteten, weil sie sich einem Kartell angeschlossen hatten, in dem sie eine untergeordnete Position einnahmen oder die mit steigenden Forderungen von Amtsträgern konfrontiert wurden, versuchten auf Umwegen, die Forderungen zu erfüllen, obwohl dabei zahlreiche Schwierigkeiten auftraten. Dies wurde nicht selten an einem zwiespältigen Verhalten deutlich: Aus dem Vertrieb kam der Wunsch nach einem Bestechungsgeld oder einer bestimmten materiellen Leistung und Vorgesetzte lehnten weder sofort ab, noch sagten sie die Leistung zu. Es gab teilweise wochenlange Verzögerungen und interne Verhandlungen, bei denen dem Vertriebsmitarbeiter signalisiert wurde, man prüfe die Möglichkeiten. Es gab Fälle, in denen für einige Zeit Schmiergelder und Zuwendungen geleistet wurden, dann aber weitere Zahlungen verweigert wurden oder Schmiergelder reduziert wurden. All dies spricht dafür, dass viele Unternehmen ein großes Unbehagen bei den Schmiergeldpraktiken verspüren, was durchaus verständlich ist, weil nicht nur die Bücher gefälscht oder schwarze Kassen angelegt werden müssen, sondern auch, weil es zusätzliche Kosten verursacht. Die Einrechnung der Schmiergelder in die Auftragssummen und Abrechnungsbetrügereien erfordert weitere kriminelle Energie, die nicht alle Unternehmen aufbringen. Diese Hinweise erscheinen aber auch als Zeichen für Einwirkungsmöglichkeiten. Eine klare Weigerung und die Durchsetzung eines ehrlichen Vertriebssystems nutzt letztlich dem Unternehmen. Erstaunlich war aber, dass auch diejenigen Unternehmen, die den Bestechungspraktiken zögerlich gegenüber standen oder die Zahlungen klar verweigerten, keine Anzeige erstatteten und keine Kontrollen bei Verwaltungen und Konkurrenten veranlassten. Anscheinend ist die Angst, in diesem Fall als Anzeigerstatter und Denunziant zu erscheinen und keine Aufträge mehr zu erhalten, viel größer als der mögliche Nutzen, kriminellen Konkurrenten und korrupten Amtsträgern zu schaden. Das

spricht dafür, dass die Üblichkeit korruptiver Praktiken höher eingeschätzt wird als die Aussicht auf effektive Kontrollen. Als entscheidendes Hemmnis kann auch vermutet werden, dass Unternehmen in dieser Lage nicht damit rechnen, tatsächliche Kontrollen veranlassen zu können.

VII Wie kommt es zum Strafverfahren?

Es fiel auf, dass Verdachtsmomente oder Alarmsignale für Korruption in vielen Fällen Jahre vor den strafrechtlichen Ermittlungen bekannt geworden waren. Kollegen werden misstrauisch, Nachbarn bemerken Veränderungen, Konkurrenten auf Seiten der Unternehmen bekommen keine Aufträge oder keine Aufträge mehr und ahnen die Hintergründe. Natürlich häufen sich die Verdachtsmomente gerade im engen sozialen Umfeld, was zur Aufdeckung der Korruption führen kann. Es ist trotzdem eher erstaunlich, wie selten die Verdachtsmomente innerhalb der Organisationen (Verwaltungen oder Unternehmen) oder an Steuer- und Strafverfolgungsbehörden angezeigt werden. Den Anstoß geben zum Teil regelrechte Verzweiflung über die eigene Situation (Unternehmer zeigen Amtsträger und andere Unternehmer an, wenn sie selbst vor dem wirtschaftlichen Ruin stehen oder überhaupt keine Aufträge mehr bekommen, auch Streit mit dem Amtsträger kann eine Rolle spielen; entweder fühlen sich Unternehmer so sehr erpresst, dass sie keine eigenen wirtschaftlichen Vorteile mehr sehen oder sie weigern sich, höhere Schmiergeldforderungen zu akzeptieren, weil sie selbst immer größere Schwierigkeiten haben, Schwarzgeld zu besorgen oder Leistungen an die Amtsträger zu kaschieren), aber auch negative Motive wie Neid und Missgunst. Es ist aber zu berücksichtigen, dass Personen, die involviert sind oder waren, zwar möglicherweise ihre Konkurrenten in ein Strafverfahren involviert sehen wollen, sie sich selbst aber auch immer mit anzeigen, so dass die Gefahr bloßer Verleumdungen sehr gering ist. Auch die Anzeigen von Konkurrenten, die nicht involviert sind, sind gerechtfertigt, wenn der Vorwurf sich bewahrheitet. Diejenigen, die selbst nicht in die Bestechungen involviert waren, zeigen sehr selten an: Man möchte mit der Sache nichts zu tun haben, bezweifelt ernst gemeinte Reaktionen, glaubt nicht an effektive Kontrollen, sieht keinen geeigneten Ansprechpartner in Verwaltung oder Unternehmen, möchte seine eigene Karriere nicht gefährden und ist generell unsicher, ob man anzeigen sollte oder ob man sich damit nur selbst unangenehmen Reaktionen aussetzt. Anonyme Anzeigen sind eine häufige Art, die Korruption anzuzeigen. Hier fällt sehr deutlich auf, dass hinter vielen detaillierten anonymen Anzeigen tatsächlich Insiderkenntnisse stecken und selten Wichtigtuer, die Pressemeldungen aufbauschen. Daraus sollte sich die Konsequenz ableiten, in Unternehmen und Verwaltungen geeignete unabhängige Kontrollstrukturen zu schaffen, die auch anonymen Hinweisen ernsthaft nachgehen. Dasselbe gilt für die Strafverfolgungsbehörden: Anonymen Anzeigen zum Korruptionsverdacht sollte immer nachgegangen werden. Zum Teil ergeben sich Hinweise auf Personen, die hinter der anonymen Anzeige stecken, in den meisten Fällen ist es jedoch ein klares Indiz, dass bereits viele Personen im Umkreis der

Verdächtigen etwas ahnen, so dass diskrete Ermittlungen meist erfolgreich sein dürften. *Wer zeigt also an? Wie kommt es zu strafrechtlichen Ermittlungen wegen Korruption?*

1 Zusammentreffen verschiedener Verdachtsmomente und Hinweise an die Strafverfolgungsbehörden

Den Anstoß zu einem großen Verfahren, das gegen Bedienstete vom Staatshochbauamt und verschiedene Unternehmer von Baufirmen in zwei Bundesländern geführt wurde, gab ein Zusammentreffen von Verdachtsmomenten durch finanztechnische Prüfungen und Hinweisen aus der Bevölkerung. Der Hauptverdächtige war Bauleiter bei einem Staatshochbauamt in einem westlichen Bundesland und wurde nach der Wende Bauleiter bei einem Staatshochbauamt in einem neuen Bundesland. Die finanztechnische Überprüfung führte zu dem Verdacht, dass Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe von Bauaufträgen durch Manipulationen des Wettbewerbs und Bevorzugung westlicher Unternehmen in dem neuen Bundesland stattfanden. Vermutet wurden Vergünstigungen für Bedienstete der Bauämter wie Reisen, Geschenke, Fahrzeuge. Neben diesen Hinweisen erhielt die Staatsanwaltschaft einige Monate später vermehrt Hinweise aus der Bevölkerung, die einen Verdacht gegen den Bauleiter des Staatshochbauamtes lenkten. Diese Hinweise stammten aus dem privaten Umfeld und der Nachbarschaft des Betroffenen, der in einem kleinen Ort in den alten Bundesländern wohnte und nach seinem beruflichen Wechsel in das neue Bundesland durch aufwändigen Lebensstil und Veränderungen der Lebensweise in der Nachbarschaft den Verdacht erregte, er könne „geschmiert“ werden. Aufgefallen war Nachbarn die plötzlich aufwändige Lebensführung, der Lebensstil der Familie, die PKW, die den beiden Töchtern zum 18. Geburtstag geschenkt wurden, der Schmuck der Ehefrau, häufige Urlaubsreisen sowie Umbaumaßnahmen am Haus und viele private Kontakte zu Verantwortlichen verschiedener Baufirmen, mit denen der Bauleiter beruflich zusammenarbeitete. Der Hausumbau selbst war groß gefeiert worden, Vertreter der Baufirmen waren zur Feier anwesend, es gab außerdem Gerüchte, der Bauleiter habe mehrere Häuser in den neuen Bundesländern erworben. Mit dem beruflichen Aufstieg im Osten entstand nach der Wende der Verdacht, der Bauleiter werde geschmiert, da seine berufliche Stellung einen solchen Lebensstil nicht erlaube.

2 Zufall

Auch der Zufall spielt eine erhebliche Rolle bei der Aufdeckung der Korruption. In dem oben geschilderten Fall³¹⁷ eines Baukartells schöpfte ein Polizeibeamter auf einer privaten Fahrt den Verdacht auf unerlaubte Abfallbeseitigung in Lärmschutzwällen, behielt recht und nach Einleitung des Ermittlungsverfahrens ergaben sich Hinweise auf einen großen Bestechungsfall.

317 Teil 3, II., 5.3.

In einer Stadtverwaltung war der Sachbearbeiter in der Beschaffungsstelle beim Hauptamt der Stadt seit mehr als zehn Jahren von Vertretern für Büroartikel bestochen worden. Als er wegen einer Nierentransplantation lange Zeit im Krankenhaus liegen musste, sah der Stellvertreter Unklarheiten bei einigen Rechnungen und Überweisungen und stellte Nachforschungen an. Es ging um eine Rechnung von 500.000 DM auf ein Konto und der Stellvertreter fragte bei der Stadtkämmerei nach, ob die Überweisung rechtens sei, weil der Kontoinhaber und der Empfänger der Zahlung nicht übereinstimmten; außerdem war das Konto zwei Wochen zuvor von einem Israeli mit Hilfe eines Dolmetschers eröffnet worden. Die dann einsetzenden Nachforschungen brachten die mehr als zehn Jahre dauernde Bestechungsaffäre ans Licht. Die dabei aufgefallenen Kontrolldefizite waren haarsträubend und brachten dem Vorgesetzten des bestechlichen Verwaltungsangestellten die interne Bezeichnung „Frühstücksdirektor“ ein.³¹⁸ Seit Ende 1987 stand der Verwaltungsangestellte in geschäftlichem Kontakt mit Handelsvertretern für Büroartikel. Der Vertreter wies seit Beginn dieser Beziehung auf sein schweres Schicksal sowie das schwere Schicksal seiner gesamten jüdischen Familie während der Zeit der nationalsozialistischen Verfolgung hin und bat vor diesem Hintergrund um Aufträge, obwohl er preislich deutlich über der Konkurrenz lag. Zunächst bestellte der städtische Einkäufer aus Mitleid, später gegen finanzielle Beteiligung Waren in einem Umfang, die die Stadt nicht benötigte. Der Vertreter brachte das Unternehmen seines Schwiegersohnes ins Spiel und bald sprach sich auch bei anderen jüdischen Handelsvertretern herum, dass der städtische Einkäufer „großzügig“ sei. In der Folgezeit schloss er also auch überteuerte Geschäfte mit anderen Handelsvertretern, die unter Hinweis auf ihr Verfolgungsschicksal die Bestellungen durch den Einkäufer erreichten. Später ließ sich der Einkäufer über Vermittler bezahlen und eine Immobilie versprechen. Die Staatsanwaltschaft ging davon aus, dass die Rechnungen um das 5–6-fache des Üblichen überteuert waren. Angeklagt wurde der Einkäufer schließlich wegen 130 Vergehen der Untreue in Tateinheit mit Betrug und in Tateinheit mit Bestechlichkeit. Das Kontrolldefizit bestand darin, dass niemand die immensen Bestellmengen des Einkäufers kontrollierte, die nicht nur weit überteuerte Waren zum Gegenstand hatten, sondern in der Folgezeit auch dazu führten, dass der Platz im Keller der Stadtverwaltung zur Lagerung der Kisten nicht mehr ausreichte. Da schon wegen der Raumkapazitäten

318 Der Vorgesetzte wurde nicht angeklagt und hatte wohl mit den Bestechungszahlungen nichts zu tun.

Ein mitangeklagter jüdischer Vertreter sagte zu den Praktiken seines Schwiegervaters folgendes: *„... Ich bin der Meinung, dass der deutsche Staat und somit auch die deutsche Verwaltung an uns Juden so viel wiedergutzumachen hat, dass der Preis absolut gerechtfertigt ist. Mein Schwiegervater wird bei öffentlichen Verwaltungen, Banken, aber auch bei Wirtschaftsunternehmen stets vor oberster Stelle vorstellig. Entweder er verhandelt mit Aufsichtsratsvorsitzenden oder mit Bürgermeistern, die letztlich nach unten delegieren und letztlich den Einkäufer mit der Entgegennahme von Aufträgen anweisen. So war es auch bei der Stadt x. Ich weiß definitiv, dass er beim Oberbürgermeister Y vorstellig wurde und dort sein Leid klagte. Er erzählte diesen Leuten immer seine Geschichte über die Vergangenheit der Juden in Deutschland, den Schmerz, den seine Familie erlitten hätte und die Angst, die ihm sogar heute noch plagen würde. Auf diese Art und Weise bewegte der Alte jeden Verantwortlichen in der Verwaltung oder freien Wirtschaft. Diese wiesen daraufhin solche kleinen Leute wie Herrn Z (den städtischen Einkäufer) an, Aufträge an die jüdischen Provisionäre zu vergeben. Auch wenn die Preise, wie sie sagen, weit überhöht sind ...“*

Schwierigkeiten auftraten, aber auch, weil die „Gewinnbeteiligung“ für den Einkäufer dadurch höher wurde, gingen die Beteiligten dazu über, nur noch Luftrechnungen zu schreiben und überhaupt keine Ware mehr zu liefern. Auch dies fiel niemandem in der Verwaltung auf. Der Gesamtschaden für die Stadt, soweit er feststellbar war und angeklagt wurde (Zeitraum 1991 bis 1995, Vorwürfe im Zeitraum davor waren verjährt), belief sich aus überhöhten Rechnungen oder Luftrechnungen verschiedener Unternehmen auf etwa 5 Millionen DM. Bei der Schadensfeststellung fiel der Staatsanwaltschaft insbesondere bei den Luftrechnungen auf, dass nach einigen Jahren gleiche Rechnungsbeträge mit Rechnungsdatum vom selben Tag auftauchten, also zum Beispiel viermal die Rechnung eines Unternehmens über je 20.000 Stück Versandtaschen zu insgesamt 13.340 DM mit der Rechnung vom selben Tag. Nahezu alle Rechnungen wurden vom Einkäufer als sachlich und rechnerisch richtig abgezeichnet (eine Ausnahme bildete nur selten eine Feststellung durch den Stellvertreter). Schon dieser Umstand hätte irgendwann auffallen müssen.

3 Presseveröffentlichungen

Presseveröffentlichungen spielen ebenfalls eine Rolle bei der Einleitung von Ermittlungsverfahren. In einem Fall berichtete eine Zeitung über ein Grundstücksgeschäft im Zusammenhang mit einer Spende des durch eine Verwaltungsentscheidung begünstigten Unternehmens an das Sozialreferat der Stadt. In einem Interview mit der Zeitung schwärmte die Referatsleiterin von der Großzügigkeit des Spenders und gab offen an, dass eine Spende in Höhe von über 150.000 DM an das Sozialreferat erfolgte, nachdem dem Unternehmer ein Abriss einer Garage, die gegen Planungsrecht verstieß, von der Stadt erlassen worden war. Außerdem waren die Verantwortlichen der Stadt von dem Unternehmer in ein italienisches Restaurant eingeladen worden.³¹⁹ Die Staatsanwaltschaft leitete daraufhin Ermittlungen ein.

Insbesondere bei bedeutenden Fällen struktureller Korruption, in die einflussreiche Personen verwickelt sind, spielen Presseinformationen eine bedeutende Rolle. Durch investigativen Journalismus werden Einzelheiten veröffentlicht, die der Staatsanwaltschaft (neue) Ermittlungsansätze liefern. Ebenso ist jedoch zu beachten, dass einflussreiche Beschuldigte die Presse ebenfalls zu nutzen wissen und Informationen lancieren. Für die Einleitung von Ermittlungsverfahren sind Presseveröffentlichungen jedoch teilweise entscheidend.

³¹⁹ Die Presseveröffentlichung führte hier zur Einleitung des Ermittlungsverfahrens und die Presse berichtete auch intensiv von den weiteren Einzelheiten. In der Folge kam es jedoch nach massivem Druck durch die Generalstaatsanwaltschaft (und mehrfachen Weisungen zur Rechtsauffassung) gegen den Willen von Staatsanwalt und Oberstaatsanwalt zu einer Einstellung des Strafverfahrens gegen 7 städtische Verantwortliche wegen Vorteilsannahme bzw. Beihilfe zur Vorteilsannahme und gegen das Unternehmerehepaar wegen Vorteilsgewährung zu einer Einstellung nach § 153 I und § 170 II StPO.

4 Hinweise anderer Behörden

Hinweise anderer Behörden an die Strafverfolgungsbehörden sind ein wichtiger Anlass für den Beginn von strafrechtlichen Ermittlungen.

4.1 Rechnungshöfe

In den untersuchten Verfahren kamen in einem Fall die entscheidenden Hinweise zur Einleitung eines Strafverfahrens von dem Landesrechnungshof. Bei Besuchen verschiedener Bundesländer oder anlässlich von Fachtagungen wurde deutlich, dass die Rechnungshöfe teilweise über entscheidende Informationen über einen Korruptionsverdacht verfügen. Unterschiedlich ist jedoch der Umgang mit diesen Informationen und das Selbstverständnis der Landesrechnungshöfe, diese Informationen an Strafverfolgungsbehörden weiter zu geben oder eben nicht weiter zu geben.³²⁰

4.2 Rechnungsprüfungsämter

Rechnungsprüfungsämter spielen eine wichtige Rolle bei der Einleitung von Strafverfahren wegen Korruption, aber auch bei der Durchführung detaillierter Ermittlungen. So konnte in einem umfangreichen Verfahren letztlich nur mit den akribischen Ermittlungen des Rechnungsprüfungsamtes bewiesen werden, welches Ausmaß betrügerische Abrechnungen in einem kombinierten Wohn- und Gewerbegebiet angenommen hatten. Durch Luftaufnahmen und Berechnungen des Rechnungsprüfungsamtes konnten zum Beispiel die Gesamtgröße des betreffenden Gebietes und der Oberbodenabtrag berechnet werden. Dies war wichtig für die Berechnung des Schadens bei den betrügerischen Abrechnungen sowie für die damit eng in Zusammenhang stehenden Schmiergeldzahlungen. Häufig sind allein die Rechnungsprüfer in der Lage, die vielfältigen Manipulationen im Baubereich zu erkennen und damit auch entscheidende Beiträge für das Zusammenwirken von Personen und Stellen zu geben. Andererseits ist die Spezialisierung und Sensibilisierung für Korruption bei den Rechnungsprüfungsämtern höchst unterschiedlich; es gibt sehr positives Zusammenwirken mit den Strafverfolgungsbehörden und Anti-Korruptionsstellen und es gibt auch Rechnungsprüfungsämter, die mit der Aufdeckung von Manipulationen mit korruptivem Hintergrund nicht vertraut sind.

4.3 Steuerbehörden

Hinweise von Steuerbehörden an die Staatsanwaltschaft spielen eine wichtige Rolle bei der Aufdeckung von Korruption. Meistens werden bei Buchprüfungen von Unternehmen Auffälligkeiten gefunden, die Korruption nahe legen. Geradezu vorbildlich war das Verhalten von Mitarbeitern der Steuerfah-

³²⁰ Zu den Rechnungshöfen noch unten Teil 4, VI., 2., 2.6.

derung, die eine Buchprüfung bei einem Unternehmer durchführten und dabei den zunächst ungeklärten Betrag von 80.000 DM entdeckten, der von dem Unternehmer abgezweigt worden war. Nachdem der Unternehmer in Befragungen unter Druck gesetzt worden war und zunächst behauptet hatte, das Geld für sich verbraucht zu haben, dann aber zugab, diese Summe für Schmiergeldzahlungen an einen bestimmten Amtsträger verwendet zu haben, informierte die Steuerfahndung noch am Abend die Staatsanwaltschaft, die sofort einen Haftbefehl wegen Bestechlichkeit gegen den Amtsträger beantragte und ihn um 22:00 Uhr festnahm. Im Verlauf der Ermittlungen war die gute Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden und den Strafverfolgungsbehörden mit dafür verantwortlich, dass der gesamte Komplex weitgehend aufgeklärt werden konnte und insbesondere die Finanzermittlungen zutage brachten, dass der A10 besoldete Amtsträger etwa 70 Konten mit Schwarzgeldern besaß, die teilweise unter den Namen von Tochter und Ehefrau geführt wurden.

Selbstverständlich ist dieses Vorgehen nicht. In einem Bundesland gaben die Steuerbehörden zunächst keinen Hinweis an die Staatsanwaltschaft, obwohl der Verdacht von Bestechungsdelikten schon offensichtlich war und zudem brisante Dimensionen angenommen hatte. Ein Arzt hatte bei Jahresumsätzen von etwa 200.000 DM durch „Blutprobeneinsätze“ zugleich etwa 25.000 DM bis 40.000 DM pro Jahr an Repräsentationsausgaben (Kaffee, Kuchen, Alkohol) steuermindernd geltend gemacht und wollte diese Summen (durch Beleg nachgewiesen) für Polizeidienststellen verwendet haben. Im dritten Jahr wollte das Finanzamt die Summen nicht mehr anerkennen und forderte den Nachweis der Namen der Empfänger, woraufhin der Arzt eine Liste mit den Namen von über 600 Polizeibeamten beim Finanzamt einreichte, insgesamt hatte er über 1.000 Namen genannt. Trotzdem gab es keinen Hinweis der Finanzbehörden an die Staatsanwaltschaft. Erst zwei Jahre später führte ein anonymes Hinweis zu Ermittlungen der Staatsanwaltschaft und des Innenministeriums. Nun musste erst wochenlang mit der Verwaltungsleitung der Steuerbehörden darüber gestritten werden, ob das Steuergeheimnis und der Datenschutz einer Information der Strafverfolgungsbehörden im Wege stehe. Zuletzt bekannte man, das Ermessen falsch ausgeübt zu haben und arbeitete mit der Staatsanwaltschaft zusammen.

4.4 Ermittlungen anderer Staatsanwaltschaften

Weitere Hinweise entstehen bei bedeutenden Verfahren häufig durch Ermittlungsansätze in anderen Bundesländern. Die Verfahren werden an die dort zuständigen Staatsanwaltschaften abgegeben und es ist sehr unterschiedlich, was dann mit diesen Verfahren passiert. Gerade erfahrene und mit Ermittlungen in Wirtschaftsstrafsachen oder Korruption vertraute Staatsanwälte nehmen die Hinweise auf, kooperieren mit der abgebenden Staatsanwaltschaft und entdecken schnell eine Reihe weiterer Ermittlungsansätze. Im anderen Fall kann dies aber auch bedeuten, dass Verfahren nicht sorgfältig ermittelt

werden und die Erkenntnisse ohne nennenswerte Ermittlungen zur Einstellung nach § 170 II StPO führen.

5 Hinweise aus betroffenen Organisationen

Verwaltungen wie Unternehmen scheuen die Einschaltung der Staatsanwaltschaft. Obwohl es bei lang anhaltenden Korruptionsbeziehungen fast immer Hinweise und Gerüchte in den Organisationen gibt, informieren diese die Staatsanwaltschaften selten. Verwaltungen scheuen in der Regel die Einschaltung der Staatsanwaltschaft, um nicht den Eindruck zu erwecken, man habe ein Problem mit der Korruption und Strafverfahren belasteten die gesamte Behörde. Es gibt aber positive Ausnahmen: Einige Stadtverwaltungen haben aus besonders negativen Erfahrungen mit Korruptionsfällen in der Verwaltung gelernt und eine unabhängige Stelle innerhalb der Verwaltung eingerichtet, die primär selbst die Kontrolle sicherstellt und Hinweisen auf Korruptionsverdacht nachgeht, aber auch die Staatsanwaltschaft einschaltet, wenn dies erforderlich erscheint (z. B. Stadtverwaltungen Frankfurt/Main, Hannover und Wuppertal³²¹). Unternehmen betrachten die Einschaltung der Staatsanwaltschaft und ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren selbst in klaren Fällen als Schaden und versuchen das Problem intern zu lösen. Zum Teil ist ein gewisser Sensibilisierungseffekt zu beobachten, wenn bereits (mehrere) Strafverfahren gegen große Unternehmen geführt werden. Einige versuchen, das Problem durch Scheinaktivitäten zu überspielen und verkünden strukturelle Änderungen, Kündigungen der „kriminellen“ Mitarbeiter und versprechen Aufklärung. Andere reagieren tatsächlich mit dem Versuch von Strukturänderungen, großzügigem Schadensersatz, freiwilligen Angeboten zu Vertragsstrafenregelungen und ethischen Regelungen und Schulungen. Dieses erfolgt jedoch fast immer auf massiven Druck durch Strafverfahren. Die Ermittlungen offenbarten Verhaltensweisen, deren negative Auswirkungen die Unternehmen bereits spürten (Imageschäden, Auftragsrückgänge). Interessanterweise kam es im Zuge mancher strafrechtlichen Ermittlungen zu informellen Auftragungssperren. Ohne die meist in Verwaltungsvorschriften geregelte Möglichkeit, das Unternehmen formell von weiteren Aufträgen der öffentlichen Hand in einem Bundesland zu sperren, und es auf eine Sperrliste zu setzen, erhielten manche Unternehmen im Zuge der strafrechtlichen Ermittlungen keine Aufträge mehr. Für kleinere Unternehmen führen strafrechtliche Ermittlungen mit den wirtschaftlichen Folgewirkungen daher nicht selten zur Insolvenz.

6 Anzeigen von Konkurrenten und Privatpersonen

Wichtig sind Anzeigen von Konkurrenten, die zum Teil anonym erfolgen (aber nach Einsetzen der Ermittlungen manchmal auf den Anzeigersteller schließen lassen), zum Teil aber auch offen. Die Motive sind unterschiedlich,

³²¹ Dazu näher unter Teil 4, VII. Korruptionsprävention.

vielleicht nicht immer ganz lauter, es zeigte sich aber deutlich, dass kein Verfahren der strukturellen Korruption (Strukturen 2 oder 3) darunter war, in denen eine Strafanzeige eines Konkurrenten ohne Grundlage war. Anders war dies bei Verfahren der Struktur 1. Hier erschien die Anzeige von Privatpersonen teilweise in einem schiefen Licht, weil zugleich der Eindruck gewonnen wurde, ein Querulant bausche Vermutungen oder Pressemeldungen auf, entweder um sich wichtig zu machen oder um seine eigenen Moralmaßstäbe an vermeintlich kriminelles Verhalten anzulegen. Letztlich lassen sich diese Fälle jedoch unterscheiden, weil die Querulanten oder psychisch gestörten Personen keine wirklichen Details berichten können. Bei den anderen Anzeigerstattern, die entweder als Insider aus dem Geschehen aussteigen wollen oder als Konkurrenten das Nachsehen hatten oder haben, empfiehlt sich dagegen dringend, diese Hinweise ernst zu nehmen. Hier liegt durchaus ein Problem, wenn Strafverfolgungsbehörden auf eigene Ermittlungen verzichten und den Anzeigerstatter drängen, Ergebnisse und Beweise zu liefern. Der unterschiedliche Umgang der Strafverfolgungsbehörden mit solchen Anzeigerstattern wurde deutlich, wenn es sich um bundesländerübergreifende Verfahren handelte und die Staatsanwaltschaften unterschiedlich auf die Anzeige reagierten. Dass auf Anzeigen nicht reagiert wurde, zeigten auch Verfahren, bei denen erst Jahre später zum Beispiel nach Hinweisen anderer Behörden deutlich wurde, dass es bereits früher Strafanzeigen gegeben hatte, denen man nicht nachgegangen war.

Fallbeispiele:

Ein Konkurrent beschwerte sich bei dem Bundesministerium für Verteidigung und berichtete Einzelheiten über Vermutungen, ein Konkurrenzunternehmen besteche einen technischen Regierungsamtsrat, der für das Bundesamt für Wehrtechnik für die Beschaffung von Uniformen zuständig war, was sich auch bestätigte. Fast vier Jahre lang ließ sich der Einkäufer von einem Unternehmen bestechen und vergab die Aufträge nur noch an dieses Unternehmen. Dafür profitierte er mit Bargeldzahlungen, Reparaturkosten für seinen PKW und Auslandsreisen. Einzelne Lieferaufträge hatten einen Wert zwischen 15 und 20 Millionen DM. Im Laufe der Zeit nahm der Einkäufer auch Einfluss durch falsche fachtechnische Stellungnahmen, in denen er Produkte der Konkurrenz als mangelhaft und die in Wahrheit mangelhaften Produkte des bestechenden Unternehmens als überlegen darstellte. Weiter versuchte er, praktische Begutachtungen von Produkten zu beeinflussen, indem er zum Beispiel Anzüge der Konkurrenz vor Trageversuchen entgegen den Produktempfehlungen zu heiß waschen und trocknen ließ und dann entsprechend undichte Nähte feststellte. Auslöser für die Anzeige war neben den vielen Unregelmäßigkeiten eine private Information an das vom Ausschluss betroffene Unternehmen, dass der Einkäufer auf Kosten der bevorzugten Firma einen Türkeiurlaub verbracht hatte.

In einem außergewöhnlichen Fall zeigte die eigene Ehefrau ihren Mann zunächst intern bei der Verwaltung, später bei der Staatsanwaltschaft an. Es

handelte sich *nicht* um eine geschiedene Ehefrau, die Rachemotive hatte. Die genauen Motive gehen aus den Akten nicht hervor, möglicherweise hatte die Frau jedoch Existenzangst, weil ihr Mann nicht nur enorme Schulden angehäuft, sondern auch Kreditanträge mit ihrem Namen gefälscht hatte. Interessant war in diesem Zusammenhang die zögerliche Reaktion der Behörde. Der Amtsträger war leitender Regierungsdirektor beim Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung. Zunächst zeigte ihn seine Ehefrau beim Bundesamt selbst an und wies darauf hin, dass sie ihn im Verdacht habe, Vergaben zu manipulieren. Zu diesem Zeitpunkt hatte er mindestens 850.000 DM Schulden. Das Bundesamt ordnete daraufhin eine Untersuchung der finanziellen Verhältnisse des Amtsträgers an, und meinte nach einer Anhörung, wegen der erheblichen Schulden stelle er eine erhebliche Gefährdung dar, „die nur durch entsprechende Nachweise über behauptete Nebeneinkünfte beseitigt werden könnte.“ Man hatte festgestellt, dass monatlichen Ausgaben von über 11.000 DM nur Einnahmen von knapp 7.000 DM gegenüberstanden. *Über ein Jahr später* entzog man ihm die Erlaubnis, mit Verschlussachen umzugehen, was bedeutete, dass er nicht mehr als Referatsleiter tätig sein konnte. Bei der Staatsanwaltschaft zeigte die Frau gefälschte Unterschriften ihres Mannes auf Kreditanträgen und Bausparverträgen an, die allerdings bereits verjährt waren. Sie zeigte aber auch die Unternehmer an, von denen sie annahm, dass sie Zahlungen an ihren Mann geleistet hatten. Die dann einsetzenden Ermittlungen richteten sich auf den Verdacht der Bestechlichkeit und der Begehung von Steuerdelikten, was sich auch bestätigte. Der Amtsträger hatte Scheingutachten in Höhe von über 165.000 DM für namhafte Unternehmen der Wehrtechnik und für Werften angefertigt, zugleich aber auch erfolglos versucht, weitere Unternehmer dazu zu bewegen, mit ihm Beraterverträge von 8.000 DM monatlich zuzüglich Provisionen oder Gutachterverträge abzuschließen. Dafür werde er ihnen Aufträge zukommen lassen. Diese Unternehmen lehnten das Ansinnen ab, zeigten ihn aber weder beim Bundesamt noch bei den Strafverfolgungsbehörden an. Die Ermittlungen ergaben, dass der Amtsträger bereits in den 80er Jahren in finanzielle Schwierigkeiten geriet und sich bei der Finanzierung seines Hauses übernommen hatte. Er beantragte über einige Jahre hinweg immer neue Kredite und löste damit fällig gewordene Darlehen ab. Die neuen Kredite erhielt er, weil er unter Vorlage von Bestätigungen über diverse Nebeneinkünfte angab, weitere Einnahmen zu erzielen. Hier ging die Initiative zu den Bestechungen eher von dem Amtsträger aus: Er erreichte es, einen Gutachtervertrag als Scheinvertrag für in Wahrheit wertlose Ausführungen mit einem Unternehmen abzuschließen und konnte damit fällig gewordene Ratenverpflichtungen tilgen. In der Folgezeit versuchte er weitere Gutachterverträge und Beraterverträge mit anderen Unternehmen abzuschließen. Dies gelang nur teilweise; eine Reihe von Unternehmen reagierte zurückhaltend, zögerlich und brach die Kontakte ab, als der Amtsträger massiv versuchte, Termine mit Firmenverantwortlichen durchzusetzen, um seine eigenen finanziellen Wünsche durchzusetzen. Er versuchte auch Unternehmen zu beeinflussen, indem er anbot, auf Instandsetzungsaufträge Einfluss zu nehmen, die überhaupt nicht in seinem Entschei-

dungsbereich lagen. Dafür forderte er einen Beratervertrag und Provisionen. Das Unternehmen lehnte ab. Andere Unternehmen kamen mit dem Amtsträger überein, für die Bevorzugung bei bestimmten Beschaffungen Geld zu zahlen, was über Gutachteraufträge verschleiert werden sollte.

VIII Bewältigung der Korruptionsverfahren

1 Schwierigkeiten strafrechtlicher Ermittlungen

Strafrechtliche Ermittlungen in umfangreichen Korruptionsverfahren sind von verschiedenen praktischen Schwierigkeiten geprägt, wie sie aus umfangreichen Wirtschaftsstrafverfahren oder Verfahren der OK bekannt sind. Diese Verfahren weisen gegenüber normalen Strafverfahren eine Reihe von Besonderheiten auf. Alle mit dieser Materie befassten Personen, ob Beschuldigte, Strafverteidiger, Strafverfolgungsbehörden oder Gerichte, haben mit den rechtlichen Schwierigkeiten der Tatbestände zu tun, die häufig schon die Feststellung der Frage erschweren, ob überhaupt ein hinreichender Tatverdacht vorliegt. Auch im subjektiven Bereich der Tatbestandsfeststellung tauchen Probleme auf. Die Verfahren sind aus verschiedenen Gründen kompliziert und langwierig und es gibt praktische Schwierigkeiten, die Vorwürfe zu beweisen. Oft geht es um eine Vielzahl einzelner Tathandlungen, die sich über einen längeren Tatzeitraum erstrecken; Beweisschwierigkeiten und Schwierigkeiten bei der Abschichtung des Verfahrensstoffes sind die Folge. Bei der strafrechtlichen Ermittlung wie auch bei der Verteidigung in Wirtschaftsstrafverfahren sind deshalb neben der Rechtskenntnis besondere Kenntnisse der Materie, der Phänomenologie und der typischen Handlungsweisen der Beschuldigten erforderlich. Die Täter wirken oft mit mehreren zusammen, errichten gesellschaftsrechtliche Schachtelsysteme und agieren im Gegensatz zu Tätern der normalen Kriminalität oder Alltagskriminalität geschickt und taktisch, verfügen zum Teil über materielle oder gesellschaftliche Machtstellungen und verstehen es auch ab und zu, die Medien mit in das Spiel der Aufdeckung oder Verdunkelung einzubeziehen. Die Ermittlungsbehörden bedürfen spezieller Kenntnisse auch bei der praktischen Durchführung von speziellen Ermittlungsmaßnahmen, um eine Warnung der Beschuldigten, das Verdunkeln von Tathandlungen und das Entziehen von Tatgewinnen zu verhindern. Strafanzeigen und Zeugenaussagen sind selten. Unbeteiligte Dritte haben das Tatgeschehen selten verfolgen können und stehen deshalb als Zeugen nicht zur Verfügung. Insider sind deshalb häufig nicht nur Zeugen, sondern auch mutmaßliche Tatbeteiligte, was dazu führt, dass Aussagen zur Selbstbelastung führen würden und deshalb unterbleiben. Die Anordnung der Untersuchungshaft verfolgt nicht immer nur das Ziel, die Durchführung des Verfahrens sicherzustellen und Verdunkelungshandlungen oder Flucht zu verhindern. Bekannt ist, dass sich die Untersuchungshaft bei Beschuldigten der Wirtschaftskriminalität oft besonders belastend auswirkt und damit auch Aussage- und Geständnisdruck erzeugen kann.

Alle diese hier nur angedeuteten Schwierigkeiten führen auch dazu, dass alle Verfahrensbeteiligten ein Interesse daran haben, den Verfahrensstoff überblicken zu können und mit den Instrumenten der Strafverfolgung in den Griff zu bekommen. Zu diesem Zweck wird versucht, den Verfahrensstoff zu begrenzen. Der Verfahrensstoff wird durch Abtrennung von Verfahren oder durch Verfolgungsbeschränkung begrenzt. Verfahren gegen Beschuldigte, bei denen eine Verfahrenseinstellung mit oder ohne Auflage der Schuld genügt, werden abgetrennt. Die Möglichkeiten der Verfahrenseinstellung gegen Auflagen werden bereits von der Staatsanwaltschaft intensiv geprüft. Schon hier liegen viele Möglichkeiten für informelle Erledigungsstrategien, sei es, dass die Verteidigung anbietet, dass der Beschuldigte eine bestimmte Geldsumme an die Staatskasse oder eine gemeinnützige Einrichtung zahlt, dass dieser einen materiellen Schaden durch freiwillige Zahlung bereits wiedergutmacht hat oder dass dieser der Staatsanwaltschaft mit Aussage- und Geständnisbereitschaft entgegenkommt. Der steigende Bedarf an informellen Erledigungsstrategien, die den Interessen der Verfahrensbeteiligten in Wirtschaftsstrafverfahren eher gerecht werden, zeigt sich aber vor allem an der Üblichkeit der Absprachen in oder vor der Hauptverhandlung. Ungeachtet aller rechtlichen und praktischen Probleme und Kritik an diesem Instrument der Strafrechtspraxis werden Ermittlungsverfahren und Hauptverhandlung in bedeutenden Korruptionsverfahren ebenso wie bisher bereits aus Wirtschaftsstrafverfahren bekannt von Absprachen erheblich beeinflusst.³²²

Werden gezielt Erkenntnisse über bundesweit tätige Unternehmen, die in Strafverfahren auffallen, gesammelt und verwendet, kommt es zur Aufdeckung großer Verfahrenskomplexe. Dies ist jedoch nicht selbstverständlich. Grundsätzlich scheint eine geringe Neigung zu bestehen, abgegebene Verfahren aus anderen Bundesländern zu bearbeiten oder sich über die Grenzen der Bundesländer hinweg auszutauschen. Es zeigte sich jedoch, dass ein Wissensaustausch über Bundesländer hinweg gerade in Großverfahren viele Vorteile brachte. Gefördert wurde der Erkenntnisaustausch durch persönliche Kontakte der Referenten der Spezialabteilungen für Wirtschafts- und Korruptionsdelikte. Hier bestand auch Bereitschaft, bei Übernahme des neuen Dezernates Wirtschaft/Korruption bei erfahrenen Staatsanwälten auf diesem Gebiet zu hospitieren oder sich auszutauschen. Erfahrungen im Umgang mit umfangreichen Korruptionsverfahren führen zur Entwicklung effizienter Ermittlungsmethoden.

In einem Bundesland wurden umfangreiche Ermittlungen wegen Korruption, Preisabsprachen, Betrug und Untreue im Baugewerbe geführt. Die Staatsanwaltschaft leitete Ermittlungen ein und übersandte die Akten an drei weitere Bundesländer. Die Weiterführung der Verfahren in zwei Bundesländern verlief ohne besondere Ermittlungserfolge, es handelte sich um Staatsanwaltschaften, die keine besondere Erfahrung mit großen Korruptionsverfahren aufwiesen. In dem anderen Bundesland wurde das Verfahren von einem mitt-

322 Vgl. auch BANNENBERG Fernuniversität Hagen 1999.

lerweile in der Ermittlung von OK- und Korruptionsverfahren erfahrenen Staatsanwalt geführt und schnell wurden nicht nur Parallelen in den Verfahren entdeckt. Die Beteiligung eines bereits häufiger wegen Korruption aufgefallenen Baukonzerns führte zur Aufdeckung von Zusammenhängen über Personen und modus operandi. Die Ermittlungen wurden zunächst vorsichtig und verdeckt im Umfeld der Hauptbeschuldigten geführt und dabei wurde entdeckt, dass von dem Baukonzern bestellte Rechtsanwälte bereits vor Einleitung der Ermittlungsverfahren Strategien vorbereitet hatten. Zu weit ging ein Verteidiger eines Beschuldigten, der eine noch nicht beschuldigte Person vor bevorstehenden Ermittlungen und Durchsuchungen warnte und ihr riet, gewisse Unterlagen verschwinden zu lassen. Auch die strategisch geplante Zahlungsweise der erheblichen Bestechungsgelder und Abstandszahlungen durch die Hauptniederlassung des Baukonzerns über mehrere Zweigniederlassungen zum Empfänger konnten aufgedeckt werden und führten zu einer weiteren bundesweiten Durchsuchungsaktion. Diese Aufdeckungen sind nicht unerheblich, da der Konzern, in fast allen Bundesländern aktiv und in entsprechende Strafverfahren verwickelt, bei weniger geschickt und zielstrebig vorgehenden Strafverfolgern bessere Chancen hat, Straftaten auf vermeintliche Einzeltäter abzuwälzen. So ist es gerade in den früheren Verfahren zwar möglich gewesen, jahrzehntelang zurückreichende Korruptionsbeziehungen bis zu einer gewissen Ebene in Unternehmen und Verwaltung nachzuweisen, den Leitungsebenen gelang es aber häufiger, ihre Beteiligung weitgehend zu verschleiern. Dies gelang auch deshalb, weil der Konzern, wie andere immer wieder beteiligte Großunternehmen und Baukonzerne auch, eine gut organisierte Verschleierungs- und Unterstützungsstrategie bei Ermittlungsverfahren umsetzt.

2 Spezielle Ermittlungsmaßnahmen

2.1 Telefonüberwachung

Telefonüberwachungen brachten wichtige Hinweise in den Korruptionsverfahren. Die Anordnungsbefugnis wurde auf den Verdacht der Bildung oder Unterstützung einer kriminellen Vereinigung gestützt. Im Zusammenhang mit den sonstigen Ermittlungen ergaben die Hinweise aus den Telefonüberwachungen oft Bestätigungen bereits bestehender Verdachtsmomente oder Hinweisen konnte gezielter nachgegangen werden. Erstaunlich war, dass sich die abgehörten Personen nicht selten am Telefon darüber unterhielten, dass das Telefon wahrscheinlich abgehört werde. Trotzdem verrieten sie dann wichtige Punkte gerade durch Hinweise wie in einem Verfahren, in dem die Ermittlungsbehörden bereits den Verdacht hegten, der Beamte habe an mehreren Firmenreisen ohne eigene Kostenbeteiligung teilgenommen. Die Betroffenen tauschten sich über ihre Besorgnis aus, das Telefon werde wahrscheinlich abgehört und ermahnten einander, in möglichen Vernehmungen „*bloß nichts über Mexiko*“ zu erzählen. Eine Mexikoreise gehörte zu den entsprechenden Reisen. Ein weiteres Ermittlungsverfahren wurde wegen des Verdachts

der Bildung beziehungsweise Unterstützung einer kriminellen Vereinigung, Betruges, Bestechlichkeit unter anderem eingeleitet. In diesem Zusammenhang kam es zur viermonatigen Telefonüberwachung in Büro und Wohnungen des Hauptbeschuldigten. Das Verfahren gegen den Bauleiter wurde abgetrennt, nachdem das Hauptverfahren große Ausmaße angenommen hatte. Neben den entscheidenden Hinweisen aus der Telefonüberwachung konnte der Vorwurf der Bestechlichkeit im weiteren Verlauf der Ermittlungen durch Zeugenaussagen, Finanzermittlungen und Prüfungen von Auftragsvergaben weitgehend konkretisiert werden. Interessanterweise warnten die Unternehmer, die telefonischen Gesprächspartner, den Bauleiter in diesen Gesprächen mehrfach, man müsse befürchten, das Telefon werde abgehört. Trotzdem waren die gegenseitig dennoch erfolgenden Informationen, Hinweise und Andeutungen ausreichend, um Verdachtsmomente zu erhärten oder weitere Ermittlungsansätze für die Strafverfolgungsbehörden zu liefern.

2.2 Untersuchungshaft

Zur Begründung eines Haftbefehls wurden sehr selten allein Fluchtgefahr, häufiger Verdunkelungsgefahr oder beide Haftgründe zusammen angenommen.

Fluchtgefahr

Fluchtgefahr wurde typischerweise angenommen, wenn eine hohe Freiheitsstrafe erwartet wurde und hohe Schadensersatzforderungen anstanden; dann wurde der Schluss gezogen, die vorhandenen sozialen Bindungen seien nicht ausreichend, um dem Fluchtanreiz entgegenzuwirken. Auch die Bedeutung der Sache wurde mehrfach als ein Grund genannt, der Fluchtgefahr mitbegründe.

Fluchtgefahr wurde von Amtsgericht und Oberlandesgericht in einem Fall angenommen, in dem der Beschuldigte zwar verheiratet war, ein Haus besaß und drei Kinder im Alter zwischen 14 und 25 Jahren hatte, aber wegen der zu erwartenden empfindlichen Freiheitsstrafe und der erheblichen Regressforderungen der Stadt in Höhe von mehreren 100.000 DM mit Fluchtgefahr gerechnet wurde. In anderen Fällen waren auch mittlerweile eingetretene erhebliche gesundheitliche Beeinträchtigungen der über 60 Jahre alten Beschuldigten kein Grund, um die Fluchtgefahr zu mindern.

Verdunkelungsgefahr

Verdunkelungsgefahr wurde angenommen, wenn die Beschuldigten in ein System von Vorteilsgewährungen eingebettet waren. Dieses begründete den dringenden Verdacht, dass durch diesem System entsprechende Handlungen auf sachliche und persönliche Beweismittel eingewirkt werde und dadurch die Ermittlung der Wahrheit erschwert werde.

Diese Art von Begründungen findet sich mehrfach.

Fallbeispiel – aus der Begründung eines Haftbefehls (OLG): „Es besteht der Haftgrund nach § 112 Abs. 2 Ziffer 3 StPO, weil die Einbettung des Beschuldigten in ein System von Vorteilsgewährungen durch an Aufträgen der Stadt X interessierten Firmen, die der Beschuldigte mindestens auf die Dauer von zehn Jahren duldete, den dringenden Verdacht begründet, dass durch dem System entsprechende Handlungen auf sachliche und persönliche Beweismittel eingewirkt und dadurch die Ermittlung der Wahrheit erschwert werden wird. Als Beweiszeichen für Verdunkelungsgefahr reichen die Erkenntnisse durchaus aus, die das Ermittlungsverfahren in diesem frühen Stadium erbracht hat. Danach war der Umgang von Bediensteten der Y-Abteilung der Stadt X mit den an der Auftragsvergabe interessierten Firmen darauf angelegt, die Entgegennahme von Geldzuwendungen im neutralen verschlossenen Briefumschlag zum Jahresende und die Zustellung von Sachleistungen unter ihrer Privatanschrift zu gestatten, wobei sowohl die Geldzuwendungen als auch die Sachleistungen der Bedeutung des jeweiligen Bediensteten entsprechend dem von ihm bekleideten Amte der Höhe nach gestaffelt waren. Als System zum Zwecke der Verdunkelung ist diese bei der Y-Abteilung praktizierte Vorteilsannahme deshalb anzusehen, weil der Beschuldigte es als Leiter der Y-Abteilung geduldet hat, dass alle Bediensteten, soweit sie über diese Praxis der Vorteilsgewährung unterrichtet waren oder aus den Umständen Anhaltspunkte für gewährte Vorteile entnehmen konnten, damit ein eigenes Interesse daran hatten, dass Umstände für ihre Bestechlichkeit nicht offenkundig wurden. Damit weisen die Aktivitäten der den Gegenstand der Ermittlungen bildenden Y-Abteilung der Stadt insofern Ähnlichkeiten mit der Vorgehensweise von Wirtschaftskriminellen auf, deren Taten nach Planung und Ausführung die Verdunkelung vor und nach ihrer Begehung begriffsnotwendig voraussetzen.“

Bei der Annahme der Verdunkelungsgefahr ließen sich zwei gegenläufige Tendenzen feststellen: Eine Ansicht nahm Verdunkelungsgefahr in schwerwiegenden Verdachtsfällen der Korruption ohne konkrete Beweiszeichen an, weil bereits das auf konspiratives Handeln angelegte System der korrupten Beziehungen die Gefahr von Verdunkelungshandlungen in sich trage. Eine andere Ansicht nahm Verdunkelungsgefahr nur dann an, wenn es bereits konkrete Handlungen gegeben hatte, um die Wahrheitsermittlung zu erschweren.

Zur letzteren Ansicht fanden sich auch zahlreiche Beispiele:

So wurde ein Beamter, der aufgrund von Ermittlungen der Steuerfahndung gegen einen Unternehmer in den Verdacht geraten war, Schmiergelder genommen zu haben, von der Staatsanwaltschaft festgenommen und es wurde Untersuchungshaft angeordnet. Nach einer Woche wurde der Vollzug der Untersuchungshaft unter den Auflagen, keinen Kontakt mit den weiteren Beschuldigten aufzunehmen, ausgesetzt. Der Beamte nahm jedoch sofort Kontakt mit allen anderen Beschuldigten auf und veranlasste seine Tochter, einen Umschlag mit Schmiergeld aus einem den Ermittlungsbehörden bis dahin nicht bekannten Bankschließfach zu nehmen und in seinem an anderer Stelle geparkten Auto abzulegen. Daraufhin wurde der Haftbefehl wegen Verdun-

kelungsgefahr wieder in Vollzug gesetzt und mit konkreten weiteren Versuchen, die Ermittlung der Wahrheit zu erschweren, begründet.

Dauer der Untersuchungshaft

In den meisten Fällen dauerte die Untersuchungshaft einige Wochen bis drei Monate, dann wurde der Haftbefehl aufgehoben. In vielen Fällen kam es zu Untersuchungshaft von drei Monaten bis zu einem Jahr, recht selten lag die Untersuchungshaft über einem Jahr oder sogar über zwei Jahren. Für die Aufhebung des Haftbefehls war es wichtig, ob der Beschuldigte als Hauptfigur oder als Randfigur angesehen wurde und wie kooperativ die Zusammenarbeit und das bisherige Aussageverhalten war.

Bei den Netzwerken wirkten Verteidiger der Hauptbeschuldigten massiv auf die Aussetzung der Haftbefehle hin. In diesen Fällen kam es auch vor, dass die Haftbefehle materiell mit dem Verdacht der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung begründet wurden. Hier wurden beide Haftgründe bejaht und zur Begründung wurde auf die zu erwartende erhebliche Freiheitsstrafe und die erheblichen Regressforderungen der Stadt erwiesen, so dass die sozialen Bindungen nicht ausreichend seien, die Fluchtgefahr „auch nur zu mindern.“ Als Verdunkelungsgefahr wurde das Verhalten des Beschuldigten gewertet, das den dringenden Verdacht begründe, er werde Beweismittel manipulieren und vernichten und auf Beschuldigte und Zeugen unlauter einwirken oder andere dazu veranlassen und so die Ermittlung der Wahrheit erschweren. Aus der Begründung: *„Es ist – maßgeblich vom Beschuldigten – ein Beziehungsgeflecht aufgebaut worden, dem das Einwirken auf sachliche und persönliche Beweismittel immanent ist. Der Beschuldigte hat andere [. . .] in ein System von Vorteils-gewährungen eingebettet und von sich abhängig gemacht. Zwischen dem Beschuldigten und dem Bauleiter × entwickelte sich daraus ein enges Verhältnis. Schließlich war der Beschuldigte maßgeblich an der Kartellbildung zum Zwecke der Preisabsprachen beteiligt, ohne dass bisher strafbare Handlungen aufgedeckt worden waren. Für die Ebene der Bauaufseher veranlasste der Beschuldigte seinen Bauleiter, Manipulationen mit den genannten Personen der Stadt durchzuführen. Die städtischen Bediensteten erhielten Sachzuwendungen oder Bargeld, um eine Aufdeckung zu verhindern. Die Zweckgemeinschaft von Baufirmen und städtischen Bediensteten beging ihre illegalen Handlungen mit großem Einfallsreichtum, um Überprüfbarkeit unmöglich zu machen. Deren Manipulationen wurden so geschickt vorgenommen, dass eine Enttarnung der Unregelmäßigkeiten durch Dritte nur über eine umfangreiche Gesamtprüfung erfolgen kann. Dieses wird belegt durch die Angabe des Beschuldigten gegenüber einem städtischen Bediensteten, die zu Beginn der Ermittlungen erfolgte, es sei alles wasserdicht. Dem Verdunkelungssystem eigen ist in diesem Zusammenhang auch die Frage des Beschuldigten an den städtischen Bediensteten, ob er schon ausgesagt habe. Auch einer kriminellen Vereinigung sind Verdunkelungshandlungen immanent. Es besteht dringender Verdacht, dass die Mitglieder des Kartells bemüht sein werden, durch Absprachen ihre jeweiligen Aussagen zu koordinieren, erfahren sie erst vom Aufdecken ihrer Vereinigung. Der Beschuldigte als deren maßgeblichstes Mitglied hat das größte Interesse, die Sachaufklärung zu erschweren bzw. unmöglich zu machen.“*

In späteren Abänderungen von Haftbefehlen wurde der Vorwurf der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung wieder aufgegeben und auf Betrug und Bestechungsdelikte abgestellt. Hier wurde dann die Kartellbildung und das vom Beschuldigten mit aufgebaute Beziehungsgeflecht als wesentlich angesehen, um Verdunkelungsgefahr zu begründen: *„Es ist unter maßgeblicher Mitwirkung des Beschuldigten ein Beziehungsgeflecht aufgebaut worden, bei dem sich das Einwirken auf sachliche und persönliche Beweismittel aufdrängt. Die Zweckgemeinschaft von Baufirmen und städtischen Bediensteten beging ihre illegalen Handlungen mit großem Einfallsreichtum und Geschick, um, wie nicht selten bei Wirtschaftsstraftaten anzutreffen, eine Überprüfbarkeit durch außenstehende Dritte unmöglich zu machen. Die Feststellungen fügen sich ein in die wenn auch länger zurückliegende Erklärung des Beschuldigten gegenüber einem städtischen Bediensteten, es sei alles wasserdicht. Weniger einschneidende Maßnahmen reichen nicht, den Zweck der Untersuchungshaft zu erreichen. Dies gilt auch für die Außervollziehung des Haftbefehls gegen eine Kaution sowie gegen weitere Auflagen.“*

Es gab Fälle innerhalb der Netzwerke, bei denen es zu einer Kautionsstellung kam. Ein Verantwortlicher eines großen Baukonzerns, dessen Haftbefehl zunächst wegen Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung, Betrug und Bestechung mit den Haftgründen Fluchtgefahr (hohe zu erwartende Freiheitsstrafe, hohe Regressforderungen) und Verdunkelungsgefahr (dem Aufbau eines Baukartells, das mit Bestechung agiert, immanent) begründet war, konnte mit Unterstützung eines prominenten Verteidigers nach etwa 13 Monaten erreichen, dass der Haftbefehl gegen eine Kautionszahlung von 1 Million DM ausgesetzt und ihm zugleich die Ausübung von Reisetätigkeiten nach einzelner Genehmigung gestattet wurde, weil er (während der Untersuchungshaft) eine Anstellung bei einem neuen Arbeitgeber gefunden hatte. Der neue Arbeitgeber setzte sich sehr für den Beschuldigten ein. Nach 18 Monaten wurde der Haftbefehl weiter abgeändert und es wurden auch Auslandsreisen genehmigt, nach etwa 21 Monaten wurde der Haftbefehl aufgehoben und die Kaution an den Beschuldigten ausgezahlt. Wie sich nach Abschluss des Strafverfahrens herausstellte, war der „neue“ Arbeitgeber eine Tochterfirma des Baukonzerns, was zunächst nicht erkennbar gewesen war. Die Staatsanwaltschaft ging davon aus, dass die Million DM von dem Baukonzern bezahlt worden war und von dem Verurteilten als „Schweigegeld“ behalten werden durfte, weil er nachfolgend nur zugegeben hatte, was ihm konkret nachgewiesen wurde. In anonymen Insiderschreiben an die Staatsanwaltschaft wurde diese Vermutung bestätigt.

Auch die Frage der Aussetzungsmöglichkeiten nach § 116 StPO war häufig Gegenstand der Erörterungen in der Begründung von Haftbefehlen.

Hier wurde eine Reihe von Aspekten berücksichtigt. Ging es um die Fortdauer der Untersuchungshaft, wurden die Kriterien häufig sehr streng ausgelegt und die Fortdauer angeordnet. In den bedeutenden Fällen war es keine Seltenheit, dass die Untersuchungshaft gegen die Haupttäter auch bis zu zwei Jahren oder auch länger andauerte und somit bis zum Beginn der Hauptver-

handlung durchgeführt wurde. Auch die Aussetzung des Haftbefehls nach § 116 StPO wurde nicht selten verwehrt. Eine Rolle spielten der Gesundheitszustand des Beschuldigten, seine familiären Verhältnisse, insbesondere aber Fragen der noch möglichen Einflussnahme auf die Ermittlungen.

In einem Fall wurde zum Beispiel von dem OLG auch auf den Vorwurf der Verteidigung ausdrücklich eingegangen, die Fortdauer der Untersuchungshaft werde zur Erzwingung einer Aussage benutzt. Neben der Annahme von Verdunkelungsgefahr wurde auch weiterhin Fluchtgefahr bejaht und die Aussetzung der Vollstreckung abgelehnt: *„Der Haftgrund der Fluchtgefahr ist auch entgegen der Ansicht der Verteidigung bisher nicht ausgeräumt. Die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft zu dem Gesamtkomplex der Bestechlichkeit von Bediensteten [...] befindet sich im Verhältnis zu vergleichbaren anderen Verfahren dieser Art erst in einem frühen Stadium, was schon daraus hervorgeht, dass der von der Verteidigung in einem weiteren Schriftsatz angesprochene Teilkomplex um die Zahlung von angeblichen Gebühren durch die Firma A bisher erst ansatzweise Gegenstand einer entsprechenden Überprüfung war. Sowohl der Beschuldigte als auch die Verteidigung tragen allerdings bisher auch nicht dazu bei, zur Erhellung etwa der Hintergründe [...] Stellung zu nehmen. Zwar ist der Verteidigung durchaus zuzustimmen, dass der Beschuldigte keinesfalls durch Vollstreckung der Untersuchungshaft zu einer „wahrheitsgemäßen Aussage“ gezwungen werden kann oder soll. Jedoch muss der Beschuldigte es hinnehmen, dass er, der er sich bisher noch gar nicht eingelassen hat, in der Haftfrage anders behandelt wird als die Mitbeschuldigten, die im wesentlichen übereinstimmend ihre Kenntnis von den gegen die Bediensteten [...] erhobenen Vorwürfen offenbart haben. In Anbetracht dessen erscheinen auch dem Senat zur Zeit Maßnahmen nach § 116 Abs. 2 StPO nicht geeignet, um der Verdunkelungsgefahr wirksam zu begegnen. Soweit der Beschuldigte vortragen lässt, er wolle an seinen Arbeitsplatz nicht mehr zurückkehren und seine Rente beantragen, wird dadurch die bestehende Verdunkelungsgefahr nicht im geringsten gebannt, da der Beschuldigte auch außerhalb seines Arbeitsplatzes auf sachliche und persönliche Beweismittel einwirken kann. Haftverschonung kommt schließlich auch nicht unter besonderer Berücksichtigung des näher dargelegten Gesundheitszustandes des Beschuldigten in Betracht. Denn der Beschuldigte ist trotz des von ihm angegebenen schlechten körperlichen Zustands und trotz des beschriebenen Dauerleidens [...] haftfähig, solange eine seinem Krankheitsbild entsprechende medizinische Versorgung in der Krankenabteilung der Justizvollzugsanstalt gewährleistet ist.“*

Bei der Anordnung von Untersuchungshaft bei Bestechungsdelikten fallen demnach eine Reihe von Besonderheiten auf: Entgegen der üblichen statistischen Verteilung³²³, nach der Untersuchungshaft in etwa 96 % der Fälle mit dem Haftgrund der Fluchtgefahr begründet wird, dominiert bei der Anordnung von Untersuchungshaft bei Bestechungsdelikten der Haftgrund der

323 1998 war der Haftbefehl bei 39.211 Personen von 40.860 Personen, gegen die ein Haftbefehl verhängt wurde, mit Fluchtgefahr begründet worden. In 1.825 Fällen oder 4,5 % der Fälle wurde Verdunkelungsgefahr angenommen, in weiteren 1.267 Fällen wurden die weiteren Haftgründe angenommen, wobei die Prozentzahlen mehr als 100 % ergeben, weil auch mehrere Haftgründe nebeneinander angenommen werden können; vgl. Strafverfolgungsstatistik 1998, 290 Tab. 6.

Verdunkelungsgefahr oder der Haftbefehl wird auf beide Haftgründe gestützt.³²⁴ Auch die Strafverfolgungsstatistik spiegelt diese Tendenz wider: Bei Straftaten im Amt wurde 1998 von 810 Fällen in 65 Fällen Untersuchungshaft verhängt, davon wurde in 55 Fällen oder 84,6 % der Fälle der Haftgrund der Fluchtgefahr und in zwölf Fällen oder 18,5 % der Haftgrund der Verdunkelungsgefahr angenommen. Bei der Bestechlichkeit erreicht die Annahme des Haftgrundes der Verdunkelungsgefahr mit 25 % den höchsten Anteil unter den Amtsdelikten.³²⁵ In dieser Untersuchung lag der Anteil der Annahme von Verdunkelungsgefahr (zumindest neben Fluchtgefahr) dagegen sehr hoch. Da die untersuchten Fälle vor allem die Praxis der Jahre 1992 bis 1996 widerspiegelt, bleibt unklar, ob die gefundene Tendenz der Rechtsprechung, beide Haftgründe großzügig mit den genannten Erwägungen anzunehmen, sich mittlerweile geändert hat. In neueren Entscheidungen werden die Begründungswege zunehmend kritisiert. So stellte das OLG Frankfurt/Main³²⁶ in einem Beschluss zur Haftfortdauer aus dem Jahr 1999 fest, allein aus der Art des Delikts (Bestechlichkeit) dürfe nicht auf Verdunkelung geschlossen werden, auch nicht aus der gewählten Begehungsart, beispielsweise in Form von Verschleierungsmaßnahmen bei Planung und Begehung der Tat und anschließenden Vorsichtsmaßnahmen zur Verhinderung der Aufdeckung. Gerade das OLG Frankfurt hat jedoch in den achtziger und neunziger Jahren anderen Gerichten die Argumentation geliefert³²⁷, der Bestechung zum Beispiel bei jahrelangen Beziehungsgeflechten insbesondere in den Baukartellen und der Bauverwaltung sei die Verdunkelung und das konspirative Handeln auch bei der Erschwerung der Ermittlungen immanent.³²⁸ In dem Beschluss aus dem Jahr 1999 heißt es, der Haftgrund der Verdunkelungsgefahr setze den dringenden Verdacht voraus, es sei mit großer Wahrscheinlichkeit anzunehmen, der Beschuldigte werde ohne Inhaftierung in unstatthafter Weise die Beweislage hinsichtlich der ihm vorgeworfenen Taten verändern.³²⁹ Der dringende Verdacht müsse sich aus bestimmten Tatsachen ergeben, die aber in diesem Fall nicht vorlägen. Allein aus der Art des Delikts Bestechlichkeit dürfe jedenfalls nicht auf Verdunkelung geschlossen werden. Zwar seien Verschleierungen bei Planung und Begehung der Tat und auch anschließende Vorsichtsmaßnahmen, um die Tataufdeckung zu verhindern, mit Straftaten typischerweise verbunden, ohne Hinzutreten besonderer Umstände seien sie aber kein Indiz dafür, dass der Täter auch nach der Aufdeckung der Tat Verdunkelungshandlungen unternehmen werde, um die Wahrheitsfindung zu erschweren. Allein die konspirative Verhaltensweise und verschlüsselte Sprache mit Hinweisen auf die Befürchtung, das Telefon werde abgehört, ließen

324 Vgl. auch SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 845.

325 Strafverfolgungsstatistik 1998, S. 306.

326 OLG Frankfurt/Main, Beschluss vom 7. 10. 1999, StV 2000, S. 151, 152.

327 Z. B. OLG Frankfurt am Main 1 Ws 268/87.

328 OLG Frankfurt/Main NSTZ 1997, S. 200, 201: Allein die Art des Delikts begründe nicht die Verdunkelungsgefahr, aber sie sei zu bejahen, wenn der Beschuldigte „derart in ein System von Vorteilsgewährungen eingebettet ist, daß Planung und Ausführung der konkreten Tat Ähnlichkeiten mit der Vorgehensweise von Wirtschaftskriminellen aufweisen“.

329 OLG Frankfurt/Main StV 2000, S. 152.

keinen hinreichenden Schluss darauf zu, dass der Beschuldigte bei Entlassung aus der Untersuchungshaft auf Beweismittel unlauter einwirken werde. Auch das OLG Köln geht davon aus, dass umfangreiche Korruptionsvorwürfe allein noch nicht zur Annahme von Verdunkelungsgefahr führen.³³⁰ Die Feststellung, der Beschuldigte (dem Betrug in 13 besonders schweren Fällen und Bestechlichkeit in 18 Fällen vorgeworfen wurde) sei intensiv in ein System der Korruption und ein Beziehungsgeflecht von Tätern eingebunden gewesen, begründe keine hinreichend konkrete Gefahr von Verdunkelungshandlungen. Zu berücksichtigen sei auch, dass nach Verlauf und Stand des Ermittlungsverfahrens die Sachaufklärung kaum noch erschwerbar sei. Außerdem habe der durch diverse Umstände vorgewarnte Beschuldigte bereits vor seiner Festnahme hinreichend Zeit und Gelegenheit zur Verschleierung seines Tatbeitrages gehabt, so dass fraglich sei, ob überhaupt noch etwas zu verdunkeln sei. Zusammenfassend ist festzustellen, dass Verdunkelungsgefahr in Verfahren von Korruption der Strukturen 2 und 3 überdurchschnittlich häufig angenommen wurde. Nach der neueren Rechtsprechung werden erhöhte Anforderungen an die Bejahung der Verdunkelungsgefahr gestellt.³³¹

Die Fluchtgefahr betreffend wurde der Grundsatz bestätigt, die Höhe der zu erwartenden Freiheitsstrafe könne durchaus einen Fluchtanreiz bilden. Dabei müsse bei Haftfortdauer berücksichtigt werden, wie hoch die Straferwartung neben der Anrechnung der verbüßten Untersuchungshaft sei und ob sonstige soziale Bindungen den Fluchtanreiz minderten.³³² Die Argumentation, die Höhe der zu erwartenden Freiheitsstrafe könne einen wesentlichen Fluchtanreiz begründen, wird in neueren Entscheidungen kritisiert³³³ und diese Tendenz wird von Verteidigern begrüßt.³³⁴ Danach wird auch hier das Vorliegen bestimmter Tatsachen gefordert, die den Schluss auf eine Fluchtgefahr zulassen. Allein die Höhe der (zu erwartenden) Strafe könne die Fluchtgefahr nicht begründen. Anerkannt ist und so wird es auch von HOHMANN in der Besprechung wiedergegeben, dass die Straferwartung ein wichtiger Aspekt in der Abwägung der „Würdigung des Einzelfalles“ bei § 112 Abs. 2 Nr. 2 StPO ist. Kritisiert wird vom OLG Köln und in der neuen Entscheidung des OLG Hamm die automatische Verknüpfung von Straferwartung und Fluchtanreiz. Auch HOHMANN sieht gemeinsam mit anderen Verteidigern einen solchen „Automatismus“ zwischen „stereotyp projizierter Straferwartung und Annahme von Fluchtgefahr“ in der „tagtäglichen Haftpraxis“³³⁵ Dabei sei der Grundsatz, je höher die Straferwartung, desto höher der Fluchtanreiz, festzustellen.³³⁶ Aus der Betrachtung der Haftbefehlsbegründungen bei den Be-

330 OLG Köln NStZ 2000, S. 76, 77.

331 Dazu auch OTTO NStZ 1997, S. 202, Anmerkung zu OLG Frankfurt; SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 845, 846.

332 OLG Frankfurt/Main StV 2000, S. 151.

333 OLG Hamm, Beschluss vom 27. 11. 1998, StV 1999, S. 215 und Ls. in StV 2000, S. 152.

334 HOHMANN StV 2000, S. 152, 153 unter Verweis auf Entscheidungen des OLG Köln zu dieser Frage, die bislang nicht von anderen Gerichten aufgenommen wurden, OLG Köln StV 1995, S. 419 f.; StraFo 1997, S. 279 f.

335 HOHMANN StV 2000, S. 152 unter Hinweis auf weitere Nachweise in Fn. 4.

336 HOHMANN StV 2000, S. 153.

stechungsdelikten ließ sich durchaus feststellen, dass der Argumentation einer Verknüpfung von hoher Straferwartung und vermutetem Fluchtanreiz gefolgt wurde. In diesen Fällen kam aber auch anderen Faktoren kumulativ Bedeutung zu wie den zu erwartenden oder bereits zivilrechtlich geltend gemachten hohen Schadensersatzforderungen oder Steuernachzahlungen, so dass nicht allein der Aspekt der hohen Straferwartung zur Annahme des Haftgrundes Fluchtgefahr führte. Auch war zu berücksichtigen, dass in vielen dieser Verfahren, in denen sich der Beschuldigte nicht oder nur wenig eingelassen hatte, der Verdacht bestand, dass diese Beschuldigten auch über große Mengen Schmiergeld auf noch nicht entdeckten Konten verfügten; diese Verdachtsmomente fanden sich jedoch kaum einmal in den Argumentationen der Haftrichter wieder, möglicherweise, weil in diesen frühen Verfahrensstadien noch keine genaueren Hinweise ermittelt waren oder diese Spuren noch überprüft werden mussten. Weiter muss man sehen, dass in den meisten Fällen die Untersuchungshaft einige Monate nicht überstieg und sich die Einschätzung einer konkreten Fluchtgefahr somit in den meisten Fällen nach Beginn der Ermittlungen änderte. Dasselbe gilt auch für die Verdunkelungsgefahr. Nur in relativ wenigen Fällen der besonders schweigsamen Beschuldigten, denen erhebliche Bestechungshandlungen und eine dominierende Stellung im Tatgeschehen über Jahre vorgeworfen wurden, wurde die Untersuchungshaft über ein Jahr oder länger vollzogen.

2.3 Diskrete Umfeldermittlungen

Als erfolgreich und für eine effektive Ermittlung in umfangreichen Verfahren unerlässlich haben sich Strategien der sorgfältigen „diskreten“ oder „verdeckten“ Ermittlungen herausgestellt. Der Begriff „verdeckte Ermittlungen“ soll eher vermieden werden, da er in §§ 110 a-110 e StPO geregelt ist und diese Form des Einsatzes Verdeckter Ermittler, Vertrauenspersonen und Informanten nicht gemeint ist.³³⁷ Es ist besser, diese Strategien diskrete Vorermittlungen oder diskrete Umfeldermittlungen zu nennen.³³⁸ Der Verdeckte Ermittler nach § 110 a StPO spielt bei Ermittlungen in umfangreichen Korruptionsverfahren bisher keine Rolle. Taucht ein Verdacht gegen eine oder mehrere Personen auf, in größerem Umfang an Korruptionshandlungen beteiligt zu sein, muss verhindert werden, durch unvorsichtige Ermittlungsmaßnahmen den oder die Verdächtigen zu warnen und dadurch eventuell Beweismittel zu vernichten. Aus diesem Grund führen die erfahrenen Korruptionsermittler „diskrete“ oder „verdeckte“ Umfeldermittlungen durch, um so viele Informationen wie möglich über die verdächtigen Personen zu erfahren, ohne dass diese etwas von der Informationssammlung erfahren. Dazu zählen Auskünfte aller

337 Zur Abgrenzung KLEINKNECHT/MEYER-GOSSNER § 110 a; s. auch TRENSCHEL Kriminalistik 1999, S. 753, 754.

338 Auf die schwierige rechtliche Erörterung der Vorermittlungen in allen Einzelheiten soll hier verzichtet werden. Auch der ARBEITSKREIS AE 2001, 33 hat im AE-EV diese Frage ausgeklammert und nur negativ abgrenzend festgestellt, dass zumindest gegen Unbeteiligte keine Ermittlungshandlungen gerichtet werden dürfen, § 150 c AE-EV.

Art aus verfügbaren Registern und Informationen über Person, Umfeld, Geschäftsbeziehungen, Firmenverbindungen und Beobachtungen, um Kontakte, Verbindungen, Aufenthaltsorte und Tagesablauf einschätzen zu können. Werden dann Zeugenvernehmungen, Beschuldigtenvernehmungen oder konkrete Ermittlungsmaßnahmen (Durchsuchungen, Verhaftungen, Kontenermittlungen) durchgeführt, können Einlassungen sogleich besser eingeordnet werden. Auf Lügen und Täuschungsversuche können Vorhalte gemacht werden und einer Verdunkelung von Tathandlungen kann möglicherweise vorgebeugt werden. Bei Kontrolldelikten wie Wirtschaftskriminalität und Steuerstraftaten ist die Durchführung von Vorfeldermittlungen üblich und notwendig, da Zeugenaussagen spärlich sind und in Vernehmungen Zeugen häufig zu Beschuldigten werden und dann ein Aussageverweigerungsrecht haben. Die Beschuldigten gestehen häufig auch nur das zu, was ihnen bereits nachgewiesen wurde. Die Aufdeckung der gesamten Dimensionen eines Korruptionsgeflechts ist immer sehr schwierig. Vorfeldermittlungen dieser Art sind zulässig, weil Ermittlungsbehörden aufgrund des Legalitätsprinzips alle strafbaren Handlungen zu erforschen haben (§§ 160 I, 161 S. 1, 163 I StPO) und sich daraus auch schließen lässt, dass eine Pflicht besteht, alle bestehenden Vermutungen auf ihren Verdachtgehalt hin (Anfangsverdacht) zu überprüfen.³³⁹ Vorfeldermittlungen dienen also zum einen dem Zweck, durch geeignete Maßnahmen festzustellen, ob ein Anfangsverdacht nach § 152 II StPO begründet ist³⁴⁰, zum anderen aber auch Ermittlungen in abgeschotteten Täterkreisen, die nicht zu früh über Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden gewarnt werden dürfen.³⁴¹

3 Sanktionen und Strafzumessung

Zu der nachfolgenden Darstellung muss erneut darauf hingewiesen werden, dass die Untersuchung nicht repräsentativ ist und in den Erledigungen mehrere Jahre von 1993 bis 1998 widerspiegelt. Die rechtliche Würdigung beruht im wesentlichen auf Urteilen und Ermittlungsverfahren, deren Gegenstand Bestechungsdelikte neben Betrug und Untreue waren.

Insgesamt wurde in den 208 Verfahren mit 436 Beschuldigten³⁴² wie folgt entschieden: In 125 Verfahren (28,7 %) war der Ausgang des Verfahrens noch nicht bekannt, das Verfahren dauerte noch an. In 35 Fällen (8 %) war eine Anklage erhoben, die Entscheidung über die Eröffnung des Hauptverfahrens stand noch aus. 177 Verfahren (40,6 %) wurden eingestellt, darunter die überwiegende Zahl mit 131 Verfahren (insgesamt 30 %) nach § 170 II StPO, 15 Verfahren (3,4 %) nach § 153 StPO und in 31 Verfahren (7,1 %) wurden Auflagen nach § 153 a StPO verhängt. In 19 Verfahren (4,4 %) wurden Strafbefehle ver-

339 So auch WAMERS, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 521; BISCHELTSRIEDER 1995, S. 14 ff.

340 WAMERS, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 520.

341 WAMERS, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 521; Zu Korruptionsermittlungen auch SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 848–850; JANOVSKY Kriminalistik 1998, S. 269 ff., 331 ff.

342 Der Übersichtlichkeit wegen erfolgt die Zählung der Erledigungen nach Beschuldigten.

hängt, in 80 Fällen (18,3 %) wurden Urteile gefällt, darunter ein Freispruch (0,2 %), acht Geldstrafen (1,8 %) und 71 Freiheitsstrafen (16,3 %; darunter sechs kombinierte Geldstrafen nach § 41).

3.1 Verfahrenserledigungen im Überblick

Nach Strukturen sah die Verteilung der Verfahrenserledigungen wie folgt aus:

Tabelle 21:

Verfahrenserledigung nach Strukturen

Art der Entscheidung	Struktur 1	Struktur 2	Struktur 3	Gesamt
Nicht bekannt*	8	45	72	125 (28,7 %)
Einstellungen	58	28	91	177 (40,6 %)
§ 170 II	40	8	83	131 (30 %)
§ 153	6	9	–	15 (3,4 %)
§ 153 a	12	11	8	31 (7,1 %)
Anklage	–	12	23	35 (8 %)
Strafbefehl	6	7	6	19 (4,4 %)
Freispruch	1	–	–	1 (0,2 %)
Geldstrafe	6	1	1	8 (1,8 %)
Freiheitsstrafe	3	24	44	71 (16,3 %)
Gesamt	82	117	237	436 (100 %)

* Verfahrensausgang nicht bekannt; Ermittlungsverfahren dauert noch an.

Vorläufige Einschätzungen der Dezernenten ließen vermuten, dass ein nicht unerheblicher Teil der noch nicht erledigten Verfahren wegen objektiver Beweisschwierigkeiten nach § 170 II StPO eingestellt werden wird.

Bei der Verfahrenserledigung fällt der hohe Anteil der Einstellungen auf. Für die noch nicht erledigten Fälle muss der Hintergrund langwieriger und umfangreicher Verfahren mit vielen Beschuldigten, lange zurückreichenden Tatzeiträumen und vielen Einzeltaten gesehen werden. Nimmt man nur die bereits erledigten Verfahren in den Blick, so erhöht sich die Zahl der Einstellungen weiter: Von 311 abgeschlossenen Verfahren wurden 177 (56,9 %) eingestellt und zwar 131 (42,1 %) nach § 170 II, 15 (4,8 %) nach § 153 und 31 (10 %) nach § 153 a StPO. Der Anteil der Strafbefehle erhöht sich auf 6 %, die Geldstrafen liegen bei 2,6 % und die Freiheitsstrafen bei 22,8 %. Wenn Anklage erhoben wurde, dann erfolgte sie in fast 80 % der Fälle zur Wirtschaftsstraf-

kammer oder zu einer großen Strafkammer. Die restlichen Anklagen verteilen sich auf das Schöffengericht (etwas häufiger) und den Einzelrichter beim Amtsgericht.

Im Vergleich zur durchschnittlichen Erledigung aller staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren fällt damit der hohe Anteil der Einstellungen nach § 170 II StPO, aber auch ein erhöhter Anteil an Verfahren auf, die von der Staatsanwaltschaft an die Strafgerichte herangetragen wurden. In 134 Fällen (43 %) der abgeschlossenen Verfahren wurde Anklage erhoben oder Antrag auf Erlass eines Strafbefehls gestellt. 1996 wurden durchschnittlich 28 % der Ermittlungsverfahren von der Staatsanwaltschaft an die Strafgerichte herangetragen.³⁴³ Davon wurde in 12 % der Ermittlungsverfahren Anklage erhoben und in 16 % der Verfahren Antrag auf Strafbefehl gestellt. Den größten Anteil mit 21 % nehmen die Einstellungen wegen Geringfügigkeit nach § 153 StPO ein. Fast ebenso hoch ist der Anteil der Einstellungen nach § 170 II StPO (20 %). 7 % der Verfahren werden wegen eines Verfahrenshindernisses (z. B. Verjährung) eingestellt und 18 % werden auf sonstige Weise erledigt.

In einer vergleichenden Gegenüberstellung der Ermittlungsverfahren in „besonderen Wirtschaftsstrafsachen“ und wegen „sonstiger Kriminalität“ konnte HEINZ zeigen, dass die Anklagerate in „besonderen Wirtschaftsstrafsachen“ deutlich geringer ist als in Verfahren der „sonstigen Kriminalität“ (1996: 27,3 % gegenüber 36,8 % „sonstige Kriminalität“).³⁴⁴ Auch die Einstellungen nach dem Opportunitätsprinzip (§§ 153 ff. StPO), insbesondere § 153 a, sind in „besonderen Wirtschaftsstrafsachen“ geringer als bei „sonstiger Kriminalität“ (1996: 24,1 % gegenüber 31,2 %). Dagegen liegen die Einstellungen nach § 170 II StPO deutlich höher. Nahezu jedes zweite Ermittlungsverfahren (48,6 % gegenüber 31,2 %) wurden eingestellt, weil „Täterschaft, Tat oder Tatumstände nicht nachweisbar sind oder die Tat unter keinen Straftatbestand fällt.“ Durch die Aufgabe der „Bundesweiten Erfassung von Wirtschaftsstraf-taten nach einheitlichen Gesichtspunkten“ (BWE)³⁴⁵ und die nur spärliche Datenerfassung in der Staatsanwaltschafts-Statistik hat sich der Gesetzgeber, so HEINZ, „nicht nur der Möglichkeit beraubt, gesetzgeberische Reformen vorzubereiten, Reformmaßnahmen zu überprüfen und zu korrigieren, sondern auch die Sichtbarkeit hinsichtlich eines Problemfeldes mit hoher Sozialschädlichkeit wesentlich eingeschränkt“.³⁴⁶ Die Auswertung der BWE hatte das sozialschädliche Deliktpotential verdeutlicht: „Relativ wenige Beschuldigte verursachen zahlreiche Einzelfälle, schädigen eine Vielzahl von Opfern und führen einen hohen Vermögensschaden herbei.“³⁴⁷ Diese typischen Auffälligkeiten treffen ebenso für die Korruptionsdelikte der Strukturen 2 und 3

343 Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Justiz im Spiegel der Rechtspflegestatistiken Juni 1998, S. 14 ff.

344 HEINZ, in Festschrift für KAISER 1998, S. 120 ff.; allerdings weichen die dort genannten Zahlen für „sonstige Kriminalität“ auch deutlich von denen des Statistischen Bundesamtes ab.

345 Die Datensammlung und Auswertung erfolgte vom 1. 1. 1974 bis zum 31. 12. 1985 und wurde aufgrund eines Beschlusses der Konferenz der Justizminister und -senatoren eingestellt.

346 HEINZ, in Festschrift für KAISER 1998, S. 123.

347 HEINZ, in Festschrift für KAISER 1998, S. 121.

zu und zeigen damit die besondere Selektionsmacht der Staatsanwaltschaft³⁴⁸ auf. Werden in normalen Strafverfahren bei Einstellungen wegen Geringfügigkeit nach § 153 StPO tatsächlich geringe Schadenshöhen festgestellt, so wurden in Wirtschaftsstrafverfahren auch bei weit höheren Schäden noch Einstellungen wegen Geringfügigkeit festgestellt.³⁴⁹ Interessant ist bei den Korruptionsverfahren aber der doch relativ geringe Anteil der Einstellungen gegen Auflagen nach § 153 a StPO, erst recht beim speziellen Blick auf ihren Anteil bei Korruptionsverfahren der Strukturen 2 und 3. Verfolgt man die Debatten um § 153 a StPO („Freikauf für mächtige Angeklagte“)³⁵⁰ hätten gerade bei der Struktur 3 höhere Anteile als 3,4 % (oder 4,8 % bei den abgeschlossenen Verfahren) erwartet werden können. Man darf aber andererseits nicht verkennen, dass bereits der dominierende Anteil der Erledigungen nach § 170 II StPO (nach oft jahrelangen Ermittlungen) Ausdruck der schon angesprochenen erheblichen Selektionskompetenz der Staatsanwaltschaft ist. Die Korruptionsverfahren der Struktur 3 und vielfach auch der Struktur 2 sind geprägt von informellen Erledigungsstrategien, wie die Verhandlungen um Schadenswiedergutmachungen, Strafzumessung und Absprachen der Urteile zeigen. Die Einstellungen nach § 170 II StPO bei der Struktur 1 sind dagegen nicht auf die typischen Probleme der umfangreichen und schwierigen Verfahren zurückzuführen, sondern auf Strafanzeigen zweifelhaften Gehalts, unzureichende Ermittlungen und fehlende Straftaten.

Tabelle 22:

Urteile im Überblick

Urteile	Geldstrafe	Freiheitsstrafe	Freispruch	zusätzlich § 41
80	8	71	1	6

Insgesamt lagen der Untersuchung 80 Urteile zugrunde. Dabei überrascht zunächst das im Vergleich mit der allgemeinen durchschnittlichen Sanktionierungspraxis geradezu umgekehrte Verhältnis von Geldstrafen (8; 10,1 %) und Freiheitsstrafen (71; 89,9 %). Seit Jahren weisen die Strafverfolgungsstatistiken bei der Sanktionierung der Verurteilten ein Verhältnis von etwa 82 % Geldstrafen und 18 % Freiheitsstrafen aus.³⁵¹

Ein Vergleich mit der Sanktionierung der Verurteilten bei Bestechungsdelikten zeigt jedoch, dass bei § 332, Bestechlichkeit, und § 334, Bestechung, auch

348 HEINZ, in Festschrift für KAISER 1998, S. 121; ausführlich HEINZ, in GEISLER (Hrsg.), 1999, S. 125, 154 ff.; 204 f.

349 HEINZ, in Festschrift für KAISER 1998, S. 122 unter Hinweis auf die Untersuchung MEINBERGS: durchschnittlicher Gesamtschaden bei Wirtschaftskriminalität 22.000 DM; LIEBL 1984, S. 421 fand bei der Auswertung zu § 170 II StPO höchste Schäden über einer Milliarde DM.

350 BANNENBERG, in Fernuniversität Hagen, Mediation und Wirtschaftsstrafrecht 1999, S. 55 ff. m. w. N.

351 Strafverfolgungsstatistik 1998, S. 68: 81,4 % Geldstrafen, 18,6 % Freiheitsstrafen (12,7 % Freiheitsstrafen mit Strafaussetzung zur Bewährung, 5,9 % Freiheitsstrafen ohne Strafaussetzung zur Bewährung); siehe auch HEINZ, Konstanzer Inventar Sanktionsforschung, www.uni-konstanz.de/rtf/kis/sanks98.htm>Version 1/2000; GÖPPINGER/BÖHM 1997, S. 735 ff.; KAISER 1996, S. 974 ff.

nach der Strafverfolgungsstatistik die Freiheitsstrafe Vorrang vor der Geldstrafe hat:

Tabelle 23:

Strafverfolgungsstatistik 1998 – Urteile §§ 332, 334³⁵²

	Urteile gesamt	Freiheitsstrafe	Geldstrafe
§ 332	88 (100 %)	70 (79,5 %)	18 (20,5 %)
§ 334	275 (100 %)	152 (55,3 %)	123 (44,7 %)

Dagegen kehrt sich das Verhältnis bei Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung, auch bei § 335 (besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung) wieder um:

Tabelle 24:

Strafverfolgungsstatistik 1998 – Urteile §§ 331, 333, 335

	Urteile gesamt	Freiheitsstrafe	Geldstrafe
§ 331	28 (100 %)	7 (25 %)	21 (75 %)
§ 333	11 (100 %)	1 (9 %)	10 (90,1 %)
§ 335	15 (100 %)	5 (33,3 %)	10 (66,7 %)

Man ist geneigt, die Umkehrung des Verhältnisses verhängter Freiheitsstrafe und Geldstrafe dem Schweregrad der Delikte zuzuschreiben. Danach würden die §§ 332, 334, die einen höheren Schweregrad und eine höhere Strafandrohung als §§ 331, 333 aufweisen, eher mit Freiheitsstrafe bestraft als mit Geldstrafe. Dazu passt allerdings nicht die Sanktionierung des besonders schweren Falles nach § 335. Die Bestechung nach § 334 umfasst oft auch die besonders einfach liegenden und festzustellenden Fälle der Bagatell- und Gelegenheitskorruption. Man muss vor allem bedenken, dass die Filterfunktion früher einsetzt. Dieser Untersuchung lagen mehrheitlich Verfahrenseinstellungen zugrunde. Der Anteil der Einstellungen nach § 170 II StPO war die häufigste Art der Erledigung der Verfahren, von den Bagatellfällen bis hin zu schwerwiegendsten Verflechtungen in Korruptionshandlungen über mehrere Jahre hinweg (dazu unten). Zu berücksichtigen ist auch, dass die Urteile selten allein auf Bestechung oder Bestechlichkeit beziehungsweise Vorteilsgewährung oder Vorteilsannahme lauteten. In den meisten Fällen der Struktur 2 oder 3 erfolgte eine Verurteilung wegen Bestechung oder Bestechlichkeit in mehreren Fällen neben Betrug oder Untreue, häufig waren noch weitere Delikte wie Urkundenfälschung, Steuerhinterziehung, auch Nötigung und Erpressung verwirklicht. In einem Bundesland erfolgten die Verurteilungen häufig wegen Bestechung in Tatmehrheit mit unbefugter Verwertung unbe-

³⁵² Strafverfolgungsstatistik 1998, S. 84.

fugt erlangter Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse gemäß § 17 UWG. In seltenen Fällen erfolgte die Verurteilung allein wegen Bestechung oder Bestechlichkeit beziehungsweise Vorteilsgewährung oder Vorteilsannahme (ganz überwiegend dann in vielen Einzelfällen). Selten war auch die rechtliche Würdigung ohne Bezugnahme auf §§ 331 ff., obwohl diese bei den Ermittlungen eine Rolle gespielt hatten. Hier wurden bei Struktur 1 Diebstahl in mehreren besonders schweren Fällen angenommen und in der Struktur 3 Untreue und Steuerhinterziehung (die Strafverfolgung wegen der Bestechungsdelikte war nach § 154 StPO beschränkt worden).

Tabelle 25:

Freiheitsstrafen und Strafaussetzung zur Bewährung

71 Freiheitsstrafen		zur Bewährung ausgesetzt
unter 2 Jahren	46 (100%)	45 (97,8%)
über 2 Jahren	25	–

Die Freiheitsstrafen lagen mehrheitlich im aussetzungsfähigen Bereich (46; 64,8%) bis zu zwei Jahren Freiheitsstrafe, darüber wurden Freiheitsstrafen bis zu sechs Jahren und drei Monaten im schwersten Fall verhängt (insgesamt 25; 35,2%). Gegenüber der allgemeinen Verteilung bei der Verurteilung wegen §§ 331–335 wurden in den hier untersuchten Fällen mehr Freiheitsstrafen verhängt, die über zwei Jahren lagen, also nicht mehr im aussetzungsfähigen Bereich angesiedelt waren. Das überrascht jedoch nicht, da es sich häufig um schwerwiegende Fälle von Wirtschaftskriminalität handelte, in denen neben den §§ 331 ff. auf Betrug und Untreue in vielen Fällen erkannt wurde. Somit waren höhere Freiheitsstrafen erwartungsgemäß. 1998 wurden bei der Verurteilung nach §§ 331–335 von 235 Freiheitsstrafen 204 (86,8%) im Bereich der aussetzungsfähigen Freiheitsstrafen ausgeurteilt, 31 (13,2%) lagen über zwei Jahren. Allerdings entspricht die Aussetzungspraxis der allgemeinen Tendenz. Hier wurden von 46 aussetzungsfähigen Freiheitsstrafen 45 (fast 98%) ausgesetzt, nach der Strafverfolgungsstatistik 1998 wurden von 204 aussetzungsfähigen Freiheitsstrafen 196 oder ebenfalls 98% ausgesetzt.³⁵³

Tabelle 26:

Freiheitsstrafen nach Strukturen

	Freiheitsstrafen bis zu 2 Jahren	über 2 Jahren	Gesamt
Struktur 1	3	–	3
Struktur 2	14	10	24
Struktur 3	29	15	44

³⁵³ Strafverfolgungsstatistik 1998, S. 136.

3.2 Strafrechtliche Bewältigung nach Strukturen

3.2.1 Verfahren der Struktur 1

Verfahren der Struktur 1 ließen sich einfach, schnell und ohne großen Ermittlungsaufwand erledigen. Als Problem zeigte sich jedoch, dass sich hinter einigen Einzelfällen bedeutendere Fälle von Korruption und organisierter Kriminalität zu verbergen schienen, die nicht als solche entdeckt wurden. Konkreten Ermittlungsansätzen in diesen Fällen wurde nicht nachgegangen und ein mögliches Netzwerk oder bereits systematische Einflussnahmen auf die Verwaltung oder Strafverfolgung wurden nicht aufgedeckt. Diese Fälle fanden sich auffällig häufig bei:

- ⇒ Korruptionsverdacht gegen Polizeibeamte, insbesondere im Zusammenhang mit Vorwürfen, in organisierte Kriminalität verwickelt zu sein;
- ⇒ Verdacht gegen kommunale Entscheidungsträger, Bauämter, Bürgermeister;
- ⇒ Verdacht der systematischen Bestechung und Bestechlichkeit im Zusammenhang mit Ausländerbehörden;
- ⇒ Treuhandverfahren (viele dieser Verfahren wurden nur als Einzelfall oder Bagatellfall betrachtet. Ermittlungsansätzen selbst nach konkreten Strafanzeigen der BvS/ZERV wurde nicht nachgegangen);
- ⇒ abgegebene/abgetrennte OK-Verfahren mit Korruptionsbezug oder abgegebene Verfahren aus umfangreichen Korruptionsverfahren aus anderen Bundesländern.

Alle diese Fälle wurden nach § 170 II StPO eingestellt.

Tabelle 27:

Strafrechtliche Erledigung Struktur 1 im Überblick

Komplexe	Az	Beschuldigte	Geber	Nehmer	o. A. *
59	61	82	41	36	5

* In manchen Verfahren wurden Ermittlungen wegen Untreue, Betruges, Geldwäsche und Bestechungsdelikten geführt und es war noch unklar, ob sich der Vorwurf nach §§ 331 ff. konkretisieren ließ. Die Einordnung als Geber oder Nehmer musste deshalb offen bleiben.

Tabelle 28:

Struktur 1 – Erledigung nach Beschuldigten

o. A.	8	9,8%	
§ 170 II	40	48,8%	
§§ 153, 153 a	18	22,0%	(maximale Geldauflage 1.000 DM)
Strafbefehl	6	7,3%	(30 TS bis 130 TS)
Geldstrafe	6	7,3%	(60 TS bis 80 TS)
Freiheitsstrafe	3	3,7%	(bis 10 Monate mit Bewährung)
Freispruch	1	1,2%	
Alle	82	100,1%	

Die 59 Verfahrenskomplexe oder 61 Verfahren nach Aktenzeichen betrafen 82 Beschuldigte und wurden wie folgt erledigt: In acht Fällen (9,8 %) war der Ausgang des Verfahrens (noch) nicht bekannt, fast die Hälfte der Verfahren (40, 48,8 %) wurde nach § 170 II StPO eingestellt, weitere 18 Verfahren wurden mit oder ohne Auflage nach §§ 153, 153 a StPO eingestellt (22 %), so dass die häufigste Reaktion der Strafjustiz in Verfahren der Struktur 1 Einstellungen mit insgesamt 70,7 % (!) waren. Ein Strafbefehl erging in sechs Fällen (7,3 %), ebenso häufig wurde eine Geldstrafe ausgesprochen (6, 7,3 %). Eine Freiheitsstrafe wurde dreimal verhängt (3,7 %) und der einzige Freispruch unter allen ausgewerteten Fällen betraf ein Verfahren der Struktur 1.

Tabelle 29:

Strafrechtliche Erledigung Struktur 1 nach Gebern und Nehmern

	Geber	Nehmer	Beschuld. o. A. *	gesamt	%
Verfahrensausgang nicht bekannt	1	6	1	8	9,8
Einstellungen	28	26	4	58	70,7
§ 170 II StPO	16	20	4	40	48,8
§ 153 StPO	4	2	–	6	7,3
§ 153 a StPO	8	4	–	12	14,6
Strafbefehl	4	2	–	6	7,3
Freispruch	–	1	–	1	1,2
Geldstrafe	5	1	–	6	7,3
Freiheitsstrafe	3	–	–	3	3,7
Gesamt	41	36	5	82	100,0

* In der Kategorie Beschuldigte o. A. stand noch nicht fest, ob ein Vorwurf nach §§ 331 ff. zu erheben war. Die Einordnung als Geber oder Nehmer musste deshalb offen bleiben.

Tabelle 30:

Art der Sanktion Struktur 1

§ 153 a StPO			
Geber		Nehmer	
1	200 DM	1	250 DM
2	500 DM	1	300 DM
2	600 DM	2	900 DM
2	900 DM		
1	1.000 DM		
Geldstrafe			
Geber		Nehmer	
60 TS* zu 40 DM		40 TS zu 60 DM	
60 TS zu 90 DM			
70 TS zu 25 DM			
80 TS zu 30 DM			
80 TS zu 40 DM			
Strafbefehl			
Geber		Nehmer	
30 TS zu 50 DM		60 TS zu 80 DM	
50 TS zu 50 DM		80 TS zu 35 DM	
60 TS zu 30 DM			
60 TS zu 30 DM			
130 TS zu 70 DM			
Freiheitsstrafe			
Geber		Nehmer	
5 Monate mit Bewährung		Freispruch	
7 Monate mit Bewährung			
10 Monate mit Bewährung			

* TS = Tagessatz

3.2.2 Verfahren der Struktur 2

Bei Verfahren der Struktur 2 war die Tataufklärung selbst sehr zeit- und personalaufwendig. Eine Bewältigung der Verfahren war jedoch mit dem entsprechenden Ermittlungsaufwand, mit einer Vielzahl von Abtrennungen und der Beschränkung der Strafverfolgung nach § 154 StPO und der Nutzung von §§ 153, 153 a StPO möglich. Hier kam es häufig zu sehr hilfreichen Unterstützungen der Ermittlungen durch die Steuer- und Zollfahndung, durch Beiziehung von Sachverständigen zur finanziellen Aufhellung und zur Durchführung von speziellen Ermittlungsmaßnahmen wie Umfeldermittlungen und verdeckten Beobachtungen, Telefonüberwachungen (rechtlich wegen des Verdachts der Bildung oder Unterstützung krimineller Vereinigungen nach § 129 angeordnet), Banken-Ermittlungen und Kontenermittlungen beziehungsweise -beschlagnahmen. Häufig wurde Untersuchungshaft angeordnet. Die Anklagen richteten sich regelmäßig an die Wirtschaftsstrafkammer.

Tabelle 31:

Strafrechtliche Erledigung Struktur 2 im Überblick

Komplexe	Az	Beschuldigte	Geber	Nehmer	o. A.
21	48	117	78	38	1

Tabelle 32:

Struktur 2 – Erledigung nach Beschuldigten

o. A.	45	38,5 %	
§ 170 II	8	6,8 %	
§§ 153, 153 a	20	17,1 %	(400 bis 50.000 DM)
Anklage	12	10,3 %	
Strafbefehl	7	6,0 %	(80 TS bis 450 TS)
Geldstrafe	1	0,9 %	(180 TS)
Freiheitsstrafe	24	20,5 %	(8 Monate mit Bewährung bis 6 Jahre 3 Monate)
Gesamt	117	100,0 %	

Die 21 Verfahrenskomplexe oder 48 Verfahren nach Aktenzeichen betrafen 117 Beschuldigte und wurden wie folgt erledigt: In 45 Fällen (38,5%) war der Ausgang des Verfahrens (noch) nicht bekannt, acht Fälle (6,8%) wurden nach § 170 II StPO eingestellt, 20 Fälle (17,1%) wurden mit oder ohne Auflage nach §§ 153, 153 a StPO eingestellt. In zwölf Fällen (10,3%) war die Anklage erhoben worden, in sieben Fällen (6%) war ein Strafbefehl ergangen, in nur einem Fall (0,9%) lautete das Urteil auf Geldstrafe und eine recht große Anzahl der Verfahren (24, 20,5%) endete mit Freiheitsstrafen.

Tabelle 33:

Strafrechtliche Erledigung Struktur 2 nach Gebern und Nehmern

	Geber	Nehmer	Beschuldigte o. A.	gesamt	%
Verfahrensausgang nicht bekannt	38	6	1	45	38,5
Einstellungen	13	15	–	28	23,9
§ 170 II	3	5	–	8	6,8
§ 153	2	7	–	9	7,7
§ 153 a	8	3	–	11	9,4
Anklage	6	6	–	12	10,3
Strafbefehl	5	2	–	7	6
Geldstrafe	1	–	–	1	0,9
Freiheitsstrafe	15	9	–	24	20,5
Gesamt	78	38	1	117	100,1

Dem schwereren Charakter der Taten nach Struktur 2 entsprechend wurden gegenüber Verfahren der Struktur 1 höhere Auflagen nach § 153 a StPO, häufiger unter Anordnung des Gerichts nach § 153 a II StPO, hohe Strafbefehle und eine Vielzahl von Freiheitsstrafen verhängt, die in der absoluten Höhe sogar über Freiheitsstrafen der Struktur 3 hinaus reichten.

Tabelle 34:

Art der Sanktion Struktur 2

§ 153 a I StPO			
Geber		Nehmer	
1	400 DM	1	400 DM
2	40.000 DM	1	500 DM
§ 153 a II StPO			
2	1.000 DM	1	?
1	1.200 DM		
1	7.000 DM		
1	12.000 DM		
1	50.000 DM		
Geldstrafe			
180 TS zu 80 DM		-	
Strafbefehl			
Geber		Nehmer	
2	?	2	100 TS zu 50 DM
1	80 TS zu 120 DM		
1	250 TS zu 60 DM		
1	450 TS zu 200 DM		
Freiheitsstrafe*			
1	1 Jahr	1	8 Monate
1	1 Jahr 2 Monate	2	2 Jahre
2	1 Jahr 6 Monate	1	3 Jahre 8 Monate
2	1 Jahr 8 Monate	1	4 Jahre
1	1 Jahr 9 Monate	1	5 Jahre
4	2 Jahre	1	5 Jahre 3 Monate
1	2 Jahre 5 Monate	1	5 Jahre 6 Monate
2	3 Jahre	1	5 Jahre 9 Monate
1	6 Jahre 3 Monate		
Gesamt	15	9	

* Alle aussetzungsfähigen Freiheitsstrafen wurden zur Bewährung ausgesetzt, auf Geberseite kamen sieben Bewährungsauflagen zwischen 20.000 und 80.000 DM sowie eine kumulierte Geldstrafe von 300 Tagessätzen hinzu, auf Nehmerseite wurde einmal der Verfall (30.000 DM) neben einer Geldauflage von 10.000 DM angeordnet und einmal Verfall in Höhe von 100.000 DM.

3.2.3 Verfahren der Struktur 3

Bei Verfahren der Struktur 3 war die Tataufklärung schwierig, da es sich um eine Vielzahl von Beschuldigten, lange zurückreichende Tatkomplexe und um Tat- und Täterverhalten handelte, das auf Verdeckung angelegt war. Rechtlich fanden sich nie allein Bestechungsdelikte, sondern dem Charakter organisierter Wirtschaftskriminalität entsprechend fast immer zusätzlich Vorwürfe des Betrug, der Untreue und andere Delikte. Geständnisse fanden hier häufig nur so weit statt, wie der Tatvorwurf durch die Strafverfolgungsbehörden bereits bewiesen war. Meistens hatte ein Beschuldigter (soweit es sich um die Hauptbeschuldigten handelte) mehrere Verteidiger beauftragt. Es wurden Systeme gefunden, in denen Strafverteidiger bereits vor dem Beginn strafrechtlicher Ermittlungen prophylaktisch Strategien entwickelt hatten oder es fanden sich Verteidigerbestellungen in sehr frühen Ermittlungsstadien, die durch das betroffene Unternehmen organisiert wurden. Da hier auch häufig eine Anordnung der Untersuchungshaft stattfand, kam es zu Kautionsgestellungen durch die Unternehmen, wie sich erst später herausstellte. Es bestätigte sich auch durch andere Hinweise, dass Beschuldigte großer Baukonzerne, denen eine Kaution zur Aussetzung des Vollzuges der Untersuchungshaft gestellt worden war, diese später als „Schweigegehd“ behalten durften. Es fanden sich weiter Scheinkündigungen und eine starke Unterstützung der Beschuldigten durch die betroffenen Großunternehmen. Zum Beispiel wurden nach Inhaftierungen außerordentliche Kündigungen ausgesprochen und in den Medien erschienen Meldungen, nach denen der Eindruck erweckt wurde, die Unternehmen entledigten sich ihrer korrupten „schwarzen Schafe“. In Wahrheit ging es um die Verdeckung der Korruption als Unternehmensstrategie. Nach der sofortigen Kündigung legten die Beschuldigten Rechtsmittel ein und das Unternehmen stimmte im arbeitsgerichtlichen Verfahren einer ordentlichen Kündigung mit großzügiger Abfindung zu. Anschließend wurde den Beschuldigten (z. T. noch in der Untersuchungshaft) eine neue Arbeitsstelle bei einem Tochterunternehmen, das zunächst nicht als solches erkannt wurde, angeboten. Die Aussetzung der Untersuchungshaft gegen Auflagen konnte durch solche Strategien erreicht werden. Auch die Verteidiger wurden von den Unternehmen gestellt. Bei bestochenen Beamten fand man die Konstellation, dass sie nach der Verurteilung bei dem ebenfalls involvierten Unternehmen eine Anstellung fanden. Diese erheblichen Unterstützungshandlungen der Unternehmen fanden sich gegenüber hochrangigen Angestellten der Unternehmen, die über die langjährige Praxis und die Beteiligung der oberen Führungshierarchien gut informiert waren.

Die Untersuchungshaft erzeugte durchaus Geständnisdruck, nicht aber dann, wenn eine umfassende Unterstützung des Beschuldigten durch die Unternehmen stattfand.

Diese sehr umfangreichen Verfahren machten vielfältige Beschränkungen notwendig, um die Verfahren überhaupt bewältigen zu können. Um Ankla-

geschriften fertig zu stellen, musste der Verfahrensstoff – meist trotz weiterer konkreter Ermittlungsansätze – beschränkt werden, auch eine Konzentration auf Personen, bei denen aufgrund der Beweislage die Verurteilungswahrscheinlichkeit höher war, war notwendig. In diesen Verfahren kamen eine Vielzahl besonderer Ermittlungsmaßnahmen zum Einsatz (Umfeldermittlungen, Finanzermittlungen, Telefonüberwachungen), nicht selten kam es auch zu grenzüberschreitenden Ermittlungen mit den bekannten Schwierigkeiten gerade bei Versuchen, Vermögen und mögliche Gewinne aus den Straftaten aufzuspüren. Kennzeichnend für diese Verfahren sind hohe materielle Schäden und eine über mehrere Hierarchieebenen der Unternehmen und Verwaltungen ausgebreitete Täterschaft. Es finden erhebliche Versuche unsachlicher Einflussnahmen auf die Ermittlungen statt, insbesondere durch Politiker. Auch die Medien gewinnen erheblich an Bedeutung: Durch den Skandalcharakter dieser umfangreichen Korruptionsverfahren werden Ermittlungen zum Teil erleichtert (z. B. wenn investigativer Journalismus neue Anhaltspunkte für einen weiterführenden Verdacht und neue Ermittlungsansätze bietet und Presse und Staatsanwaltschaft zu einem gewissen Grad „zusammen wirken“), zum Teil aber auch erschwert (z. B. wenn Beschuldigte oder dahinter stehende Unternehmen/politische Kreise die Presse mobilisieren und so den Eindruck einer unverhältnismäßigen Strafverfolgung und einer „Hexenjagd auf ehrenwerte unschuldige Bürger“ vermitteln).

Tabelle 35:

Strafrechtliche Erledigung Struktur 3 im Überblick

Komplexe	Az	Beschuldigte	Geber	Nehmer	o. A.
21	99	237	107	70	60

Tabelle 36:

Struktur 3 – Erledigung nach Beschuldigten

o. A.	72	30,4 %
§ 170 II	83	35,0 %
§ 153 a	8	3,4 %
Anklage	23	9,7 %
Strafbefehl	6	2,5 %
Geldstrafe	1	0,4 %
Freiheitsstrafe	44	18,6 %
Gesamt	237	100 %

Tabelle 37:

Strafrechtliche Erledigung Struktur 3 nach Gebern und Nehmern

	Geber	Nehmer	Beschuldigte o. A.	gesamt	%
Verfahrensausgang nicht bekannt	66	1	5	72	30,4
Einstellungen	1	35	55	91	38,4
§ 170 II StPO	1	27	55	83	35,0
§ 153 a II StPO	–	8	–	8	3,4
Anklage	8	15	–	23	9,7
Strafbefehl	5	1	–	6	2,5
Geldstrafe	1	–	–	1	0,4
Freiheitsstrafe	26	18	–	44	18,6
Gesamt	107	70	60	237	100,0

Tabelle 38:

Art der Sanktion Struktur 3

Geldstrafe			
Geber		Nehmer	
100 TS zu 200 DM, nach Berufung 130 TS zu 250 DM		-	
Strafbefehl			
130 TS zu 100 DM		1	1 Jahr Freiheitsstrafe
160 TS zu 120 DM			
9 Monate Freiheitsstrafe			
9 Monate Freiheitsstrafe			
11 Monate Freiheitsstrafe			
Freiheitsstrafe*			
1	10 Monate	1	1 Jahr
1	1 Jahr 2 Monate	1	1 Jahr 3 Monate
4	1 Jahr 6 Monate*	1	1 Jahr 3 Monate
1	1 Jahr 10 Monate	3	1 Jahr 6 Monate
9	2 Jahre	1	1 Jahr 10 Monate
1	2 Jahre, 150 TS zu 100 DM	3	2 Jahre
1	2 Jahre, 200 TS zu 200 DM	1	2 Jahre, 360 TS zu 100 DM
1	2 Jahre 10 Monate	1	2 Jahre 6 Monate
2	3 Jahre	1	4 Jahre
1	3 Jahre 100 TS zu 200 DM	2	4 Jahre 10 Monate
1	3 Jahre 3 Monate	3	5 Jahre 6 Monate
1	3 Jahre 7 Monate, 100 TS zu 100 DM		
1	4 Jahre 9 Monate		
1	5 Jahre 3 Monate		
26		18	

* Darunter die einzige aussetzungsfähige Freiheitsstrafe, die nicht zur Bewährung ausgesetzt wurde.

Tabelle 39:

Verfahren und Anzahl der Beschuldigten Struktur 3

	Strafverfahren		Beschuldigte			
	Komplexe	Az	gesamt	Geber	Nehmer	o. A.
Baden-Württemberg	1	7	18	3	5	10
Bayern	5	16	25	19	6	–
Berlin	1	1	3	1	2	–
Brandenburg	1	1	25	1	24	–
Hamburg	1	4	48	46	2	–
Hessen	1	1	7	5	2	–
Mecklenburg-Vorp.	1	1	1	–	1	–
Niedersachsen	2	5	23	14	9	–
Nordrhein-Westfalen	2	7	19	10	9	–
Rheinland-Pfalz	2	2	15	8	7	–
Sachsen-Anhalt	2	52	52	?	2	50
Schleswig-Holstein	1	1	1	1	–	–
Thüringen	1	1	–	–	?	–
Gesamt	21	99	237	107	70	60

3.3 Geldstrafe neben Freiheitsstrafe, § 41

Neben der Freiheitsstrafe kann zusätzlich eine Geldstrafe verhängt werden, wenn sich der Täter durch die Tat bereichert oder zu bereichern versucht. Das Gesetz sieht als weitere Voraussetzung nur vor, dass die Kombination der Sanktionen unter Berücksichtigung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Täters angebracht sein muss. Die zusätzliche Geldstrafe soll den Täter nicht nur an der Freiheit, sondern auch am Vermögen treffen, darf aber nicht dazu führen, die Einsatzfähigkeit und den Willen des Täters, seinen Verpflichtungen nachzukommen, zu beeinträchtigen.³⁵⁴ Hinter der Verhängung der Vermögensstrafe nach § 43a tritt § 41 zurück.

Der Ausnahmecharakter der Vorschrift fand sich auch in der Praxis wieder.³⁵⁵ Bei 80 Urteilen wurde in sechs Fällen Geldstrafe neben Freiheitsstrafe ver-

³⁵⁴ NIEMEYER, in MÜLLER-GUGENBERGER/BIENECK (Hrsg.) 2000, S. 358; LACKNER/ KÜHL § 41 Rn. 1.

³⁵⁵ Auch nach der allgemeinen Verteilung ist die Anwendung der Vorschrift die Ausnahme: 1998 wurden bei insgesamt 417 Verurteilungen wegen §§ 331–335 in drei Fällen Geldstrafe und Freiheitsstrafe nach § 41 kumuliert, Strafverfolgungsstatistik 1998, S. 84.

hängt. Die Voraussetzung, dass der Täter sich durch die Tat bereichert oder zu bereichern versucht hat, wäre in allen 80 Fällen erfüllt gewesen. Nicht nur die Nehmer der Bestechungsgelder und Vorteile, auch die Geber haben in der Regel Bestechungsgelder gezahlt oder versprochen, um ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile, Aufträge, Gewinne oder sonstige ungerechtfertigte Profite zu erzielen und sich zu bereichern. Bei den Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren, die zur Bewährung ausgesetzt werden können, greift die Praxis jedoch in weit höherem Maße auf Bewährungsauflagen zurück. Bei den hohen Freiheitsstrafen hat zum Teil im Vorfeld eine Schadenswiedergutmachung stattgefunden, die zu Gunsten der Täter bei der Strafzumessung berücksichtigt wurde, so dass keine zusätzliche Geldstrafe ausgeworfen wurde.³⁵⁶ Am kriminalpolitischen Sinn des § 41 bestehen Zweifel.³⁵⁷ Normalerweise schließen sich die Verhängung der Hauptstrafen Geldstrafe oder Freiheitsstrafe nämlich gegenseitig aus. Die Bereicherung durch die Tat oder der Versuch, sich zu bereichern, ist Voraussetzung für die Verhängung der zusätzlichen Geldstrafe, trotzdem hat die Geldstrafe nicht den kriminalpolitischen Zweck, unrechtmäßige Gewinne beim Täter abzuschöpfen³⁵⁸, dazu dienen die Verfallsvorschriften nach §§ 73 ff. Bei einer Aussetzung der Freiheitsstrafe zur Bewährung stehen außerdem die Auflagen nach § 56 b II Nr. 2 und Nr. 4 zur Verfügung.³⁵⁹

Nach der Idee des § 41 sollen Höhe der Freiheitsstrafe und Anzahl der Tagessätze zusammen das Schuldmaß bilden, Verhängung und Ausmaß der Geldstrafe sollen sich auf die Höhe der Freiheitsstrafe mildernd auswirken können.³⁶⁰ Trotzdem soll es eine unzulässige Umgehung der zeitlichen Schranken des § 56 I darstellen, wenn eine nach allgemeinen Strafzumessungsregeln verwirkte Freiheitsstrafe ausschließlich zu dem Zweck ermäßigt und mit einer auf § 41 gestützten Geldstrafe kumuliert wird, um sie aussetzungsfähig zu machen.³⁶¹ Die kumulierte Geldstrafe steht der Aussetzung einer zweijährigen Freiheitsstrafe nicht entgegen.³⁶² In der Praxis wird – wie auch bei der Aussetzung der bis zu zweijährigen Freiheitsstrafe nach § 56 – nicht auszuschließen sein, dass bereits die Aussetzungsfähigkeit und die Zwei-Jahres-Grenze bei der Sanktionsfindung mitbedacht und die Begründung dem Ergebnis „angepasst“ wird.

In den sechs Fällen, in denen Geldstrafe und Freiheitsstrafe nach § 41 kombiniert wurden, handelte es sich viermal um Freiheitsstrafen von zwei Jahren, die alle zur Bewährung ausgesetzt wurden und im übrigen um Freiheitsstrafen von drei Jahren und drei Jahren und sieben Monaten.

356 Zum Thema Schadenswiedergutmachung und Gewinnabschöpfungen unten.

357 STREE, in SCHÖNKE-SCHRÖDER § 41 Rn. 1; JESCHECK/WEIGEND 1996, S. 768.

358 JESCHECK/WEIGEND 1996, S. 768.

359 STREE, in SCHÖNKE-SCHRÖDER § 41 Rn. 1.

360 LACKNER/KÜHL § 41 Rn. 4; MEIER 2001, S. 57; zumindest „bedenklich“ SCHÖNKE-SCHRÖDER-STREE § 41 Rn. 6; a. A., § 41 als Möglichkeit der Aussetzung, JESCHECK/WEIGEND 1996, S. 768; BGHSt 32, S. 60, 65–67; BGH NJW 1985, S. 1719.

361 LACKNER/KÜHL § 41 Rn. 1 a; STREE, in SCHÖNKE/SCHRÖDER § 41 Rn. 6.

362 BGHSt 32, S. 60.

- 2 Jahre Freiheitsstrafe und Geldstrafe von 100 Tagessätzen zu 200,- DM.
- 2 Jahre Freiheitsstrafe und Geldstrafe von 150 Tagessätzen zu 100,- DM.
- 2 Jahre Freiheitsstrafe und Geldstrafe von 200 Tagessätzen zu 150,- DM.
- 2 Jahre Freiheitsstrafe und Geldstrafe von 360 Tagessätzen zu 100,- DM.
- 3 Jahre Freiheitsstrafe und Geldstrafe von 100 Tagessätzen zu 200,- DM.
- 3 Jahre und 7 Monate Freiheitsstrafe und Geldstrafe von 100 Tagessätzen zu 200,- DM.

Zur Begründung wurde selten mehr als der Gesetzeswortlaut des § 41 I ausgeführt: „... wird eine Gesamtfreiheitsstrafe von 3 Jahren sowie, nachdem sich der Angeklagte aufgrund der durch die Bestechungstaten erteilten Aufträge bereichert hat, weiter eine Geldstrafe in Höhe von 100 Tagessätzen zu 200 DM (§ 41) als angemessene Sühne betrachtet.“ Im Fall der zusätzlichen Verhängung der 360 Tagessätze wurde lediglich ausgeführt, dass die 360 Tagessätze den persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen entsprechen und zumutbar seien. In einem Fall führte das Gericht aus, es sei angezeigt gewesen, den Angeklagten auch in seinem Vermögen zu treffen; die zusätzliche Geldstrafe stelle keine unbillige Härte dar, denn sie habe es ermöglicht, die Vollstreckung der Freiheitsstrafe zur Bewährung auszusetzen. Auch in einem weiteren Fall wurde die zusätzliche Geldstrafe von 200 Tagessätzen neben der zweijährigen Freiheitsstrafe verhängt, „weil es sonst im Rahmen der schuldangemessenen Ahndung nicht möglich gewesen wäre, die Vollstreckung der Gesamtfreiheitsstrafe zur Bewährung auszusetzen.“ Damit scheint in beiden Fällen von den Richtern die vom Gesetz gerade nicht vorgesehene Kumulation der Strafen, um die Aussetzungsfähigkeit zu erreichen, angewandt worden zu sein. Unterschiedlich war die Berücksichtigung einer bereits erfolgten Schadenswiedergutmachung oder der Bereitschaft hierzu. In einem Fall hatte der Täter bereits den weit überwiegenden Teil des Schadens wiedergutmacht, bei der Strafzumessung wurde zu Gunsten des Täters diese Wiedergutmachung, zu Lasten aber der erhebliche Schaden, angerichtet über einen längeren Zeitraum, trotz Wiedergutmachung berücksichtigt und die Geldstrafe neben der Freiheitsstrafe verhängt. In anderen Fällen wurde lediglich das Bemühen um Wiedergutmachung positiv erwähnt oder es fehlten Hinweise auf Schadenswiedergutmachungen. Auffällig war auch, dass die kumulierten Geldstrafen mit mindestens 100 bis zu 360 Tagessätzen ein sehr hohes Schuldmaß widerspiegeln, diese Tagessatzhöhen werden bei Verurteilungen, die allein auf Geldstrafen lauten, selten erreicht.

3.4 Aussetzung der Freiheitsstrafe zur Bewährung und Bewährungsauflagen

Bei einer Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren kann das Gericht die Vollstreckung der Freiheitsstrafe zur Bewährung aussetzen. In diesem Fall muss der Verurteilte die Strafe nicht antreten. Auflagen und Weisungen, zu denen ihn das Gericht in einem Bewährungsbeschluss verpflichtet, muss er nachkommen. Begeht der Verurteilte innerhalb des gerichtlich festgelegten Zeitraumes

keine weiteren Straftaten und erfüllt er die Auflagen und Weisungen, wird die Strafe mit Ablauf der Bewährungszeit erlassen. Bei Verstoß gegen die Verpflichtungen wird die Aussetzungsentscheidung widerrufen und die Freiheitsstrafe vollstreckt.³⁶³

Nach § 56 I wird eine Freiheitsstrafe von nicht mehr als einem Jahr zur Bewährung ausgesetzt, wenn eine positive Legalprognose³⁶⁴ vorliegt und nicht die „Verteidigung der Rechtsordnung“ die Vollstreckung der Freiheitsstrafe gebietet. Bei der Legalprognose ist eine Wahrscheinlichkeitsaussage hinsichtlich des künftigen strafrechtlichen Verhaltens zu treffen, die von spezialpräventiven Erwägungen bestimmt wird.³⁶⁵ Die in § 56 III genannte Verteidigung der Rechtsordnung nimmt auf den Strafzweck der Generalprävention Bezug. Strafvollstreckung zum Zwecke der Verteidigung der Rechtsordnung ist geboten, wenn die Aussetzung der Strafe „im Hinblick auf schwerwiegende Besonderheiten des Einzelfalles für das allgemeine Rechtsempfinden schlechthin unverständlich erscheinen musste und das Vertrauen der Bevölkerung in die Unverbrüchlichkeit des Rechts und in den Schutz der Rechtsordnung vor kriminellen Angriffen dadurch erschüttert werden könnte.“³⁶⁶ Eine solche Notwendigkeit sieht die Rechtsprechung wie auch bei der Strafschärfung aus generalpräventiven Gründen, wenn sich eine gemeinschaftsgefährliche Zunahme solcher oder ähnlicher Straftaten, wie sie zur Aburteilung stehen, feststellen lässt.³⁶⁷ Es ist eine Gesamtwürdigung erforderlich, bei der die Abschreckung anderer Täter ein Abwägungsgesichtspunkt ist³⁶⁸, wenn die Tat Ausdruck einer verbreiteten Einstellung ist, die eine durch einen erheblichen Unwertgehalt gekennzeichnete Norm nicht ernst nimmt.³⁶⁹ Maßgeblicher Gesichtspunkt ist die Erhaltung der Rechtstreue der Allgemeinheit. Aspekte der Sühne, Schuldschwere und Genugtuungsinteressen des Verletzten dürfen hier nicht berücksichtigt werden.³⁷⁰

Die Freiheitsstrafe zwischen einem und zwei Jahren soll grundsätzlich vollstreckt werden, § 56 II. Im Ausnahmefall ist die Aussetzung möglich und erfordert eine positive Legalprognose sowie – nach der wenig klaren Definition – eine „Gesamtwürdigung von Tat und Persönlichkeit des Verurteilten“. Die Voraussetzungen werden interpretiert³⁷¹ als positive Legalprognose, Nichtentgegenstehen generalpräventiver Gesichtspunkte und besondere Umstände, „die eine Strafaussetzung trotz des erheblichen Unrechts- und Schuldgehalts, der sich in der Strafhöhe widerspiegelt, als nicht unangebracht und

363 MEIER 2001, S. 97.

364 Zu den Anforderungen an die Prognose MEIER 2001, S. 99–107.

365 MEIER 2001, S. 98 ff.; LACKNER/KÜHL § 56 Rn. 3, S. 8 ff.; STREE, in SCHÖNKE/SCHRÖDER § 56 Rn. S. 14 ff.

366 BGHSt 24, 40, 46; BGHSt 24, 64, 66.

367 BGHR § 46 Abs. 1 Generalprävention 6 Mafiamethoden, BGH vom 29. 1. 1992 2 StR 427/91 m. w. N.

368 STREE, in SCHÖNKE/SCHRÖDER § 56 Rn. 35 ff.; NIEMEYER, in MÜLLER-GUGENBERGER/BIENECK (Hrsg.) 2000, S. 361.

369 MEIER 2001, S. 108; LACKNER/KÜHL § 56 Rn. 16 ff.

370 MEIER 2001, S. 107; LACKNER/KÜHL § 47 Rn. 5.

371 MEIER 2001, S. 108.

als den allgemeinen vom Strafrecht geschützten Interessen nicht zuwiderlaufend erscheinen lassen“.³⁷²

Von den 46 aussetzungsfähigen Freiheitsstrafen wurden fast alle (45) zur Bewährung ausgesetzt.³⁷³ Die meisten Freiheitsstrafen (37) lagen zwischen einem und zwei Jahren Freiheitsstrafe. Die Gerichte berücksichtigten bei den Abwägungen zur Strafaussetzung die sozialen Verhältnisse der Angeklagten, die lange Verfahrensdauer und den Zeitraum seit der letzten Tat, das Fehlen weiterer Straftaten in einem längeren Zeitraum seit der letzten Tat (teilweise bis zu sechs Jahren), Geständnisse und Schadenswiedergutmachungen. Die positive Prognose wurde bei fast allen „in geordneten Familienverhältnissen“ lebenden, „verheirateten“, „nicht vorbestraften“ Tätern bejaht. Als besondere Umstände im Sinne von § 56 II wurden „umfassende Geständnisse“, überwiegende Schadenswiedergutmachungen, die Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation des eigenen Unternehmens, der Wechsel vom Beruf in die Rente, aber auch die Verhängung zusätzlicher Geldstrafen oder Bewährungsauflagen erörtert. Besondere Umstände sollten darin liegen, dass der Angeklagte auf Anleitung anderer aktiv wurde und die „allererste Triebfeder“ jedenfalls nicht im eigenen kriminellen Tatentschluss begründet lag. Als besonderen Umstand wertete ein Gericht, dass der unbestrafte Angeklagte in den Jahren 1992 und 1993 in die Versuchung geriet, seine Dienstpflichten zu verletzen, weil er seine finanzielle Situation, die sich infolge des Todes seiner Ehefrau verschärft hatte, verbessern wollte. Die Motivation des Täters lag hier in seiner Schuldensituation. Er hatte in den letzten Jahren, als der Tod seiner Frau wegen einer Krebserkrankung absehbar war, Kredite aufgenommen, die sich nach dem Tod der Frau auf etwa 95.000 DM beliefen und mit einem Gehalt von etwa 2.600 DM nicht abbezahlt werden konnten. Daraufhin gab der damalige Angestellte der Ausländerbehörde dem Angebot von einem als Vermittler für verschiedene Asylbewerber tätigen Geber nach, und nahm in 59 Fällen zwischen 20 und 500 DM Bargeld für rechtswidrige Entscheidungen. Eine solche Motivation (Schulden nach einer außergewöhnlichen Lebenskrise) war jedoch die absolute Ausnahme.

Bis auf einen Fall führte die Erörterung der Verteidigung der Rechtsordnung nach § 56 III nicht zur Versagung der Aussetzung. Die Verteidigung der Rechtsordnung gebot nach Ansicht der Richter die Vollstreckung der Freiheitsstrafe in der Regel nicht: Abgewogen wurden viele Aspekte, etwa die *„beträchtliche kriminelle Energie und das abgestimmte Aussageverhalten“*, denen jedoch sechs Wochen Untersuchungshaft und eine mittlerweile lange Dauer zwischen Haft und Verhandlung von vier Jahren gegenüberstanden. Der Abschreckungseffekt gebiete in diesem Fall die Vollstreckung nicht mehr. Oder: *„Unter Berücksichtigung aller den Angeklagten und seine Taten charakterisierenden Umstände erweist sich der Rechtsbruch insbesondere im Hinblick darauf, dass dem Angeklagten die Taten angesichts der gravierenden Verletzung der Kontrollpflichten*

372 BGHSt 29, S. 370, 371.

373 Siehe vorn, Tab. 25 Freiheitsstrafen und Strafaussetzung zur Bewährung.

innerhalb der Stadtverwaltung leichtgemacht wurden, und im Hinblick auf die bislang geleistete Schadenswiedergutmachung als nicht so gravierender Angriff auf die Rechtsordnung, dass diese mit den Mitteln der Strafvollstreckung verteidigt werden müsste; die Rechtstreue der Bevölkerung ist bei voller Kenntnis aller die Taten und die Persönlichkeit prägenden Gesichtspunkte durch die Strafaussetzung nicht gefährdet.“

In den meisten Fällen kam es deshalb zur Aussetzung der bis zu zweijährigen Freiheitsstrafen: *„zwar ist aus Gründen der Generalprävention im Bereich der Korruption strenges Einschreiten geboten. Gleichwohl erfordert die Verteidigung der Rechtsordnung die Vollstreckung der Strafe im Hinblick darauf nicht, dass gegen den Angeklagten im Rahmen einer Bewährungsaufgabe eine empfindliche Geldbuße verhängt wurde.“*

Von den 46 Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren wurde lediglich eine Freiheitsstrafe nicht zur Bewährung ausgesetzt. Der türkische Angeklagte wurde wegen Bestechung in 18 Fällen unter Freisprechung im übrigen zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von einem Jahr und sechs Monaten verurteilt. Die Vollstreckungsentscheidung wurde lediglich unter Bezugnahme auf den Gesetzestext mit einem Satz begründet: *„Die Vollstreckung dieser Freiheitsstrafe ist nicht zur Bewährung auszusetzen, denn weder in der Persönlichkeit des Angeklagten noch in den Taten liegen besondere Umstände im Sinne des § 56 II vor.“* Bereits die Strafzumessung wies einige Besonderheiten auf; zugunsten des Angeklagten wurde bei der Einzelstrafenfestsetzung und Gesamtstrafenbildung „allenfalls“ gewertet, dass er im wesentlichen geständig war und in seiner Heimat Bestechungen üblich seien. Straferschwerend wurde gewertet, *„dass der seit 1972 in Deutschland lebende Angeklagte professionell und gezielt die hier bestehende Rechtsordnung mit einem erheblichen volkswirtschaftlichen Folgeschaden verletzt hat, es ist auch nicht zu übersehen, dass der Angeklagte seit 88 strafrechtlich in Erscheinung getreten ist, u. a. auch wegen Beihilfe zum Verstoß gegen das Ausländergesetz.“* Bei der Festsetzung der Einzelstrafen von unter sechs Monaten sah das Gericht die Unerlässlichkeit der Verhängung der kurzen Freiheitsstrafen wegen der Einwirkung auf den Angeklagten und der Verteidigung der Rechtsordnung (ohne nähere Ausführungen) als gegeben an.

Bei den 45 der insgesamt 46 Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren, die zur Bewährung ausgesetzt wurden, kam es in 18 Fällen zur Verhängung von Bewährungsaufgaben. Auflagen nach § 56 b sind strafähnliche Maßnahmen, die der Genugtuung für das begangene Unrecht dienen sollen.³⁷⁴ Der Schadenswiedergutmachung wird in § 56 b II Nr. 1 nicht nur optisch ein Vorrang eingeräumt. Andere Auflagen sollen nicht erteilt werden, wenn sie der Erfüllung einer Wiedergutmachungsaufgabe entgegenstehen.³⁷⁵ Von den 18 Bewährungsaufgaben wurden die meisten nach § 56 b II Nr. 2, zugunsten gemeinnütziger Einrichtungen verhängt³⁷⁶. Die an Nr. 1 genannte Auflage, nach Kräften den durch die Tat verursachten Schaden wieder gut zu machen, wurde in drei

374 LACKNER/KÜHL § 56 b Rn 1; MEIER 2001, S. 111 ff.

375 LACKNER/KÜHL § 56 b Rn. 3.

376 Die Auflagen wurden in jedem Fall auf mehrere Einrichtungen verteilt.

Fällen verhängt: In zwei Fällen war die Höhe der Auflage nicht bekannt, da der Bewährungsbeschluss nicht bekannt war. Im Urteil wurde jedoch ausgeführt, dass die Aussetzung der Freiheitsstrafe zur Bewährung durch die Bereitschaft zu „hohen Wiedergutmachungsauflagen“ erfolgen konnte. Der dritte Fall betraf eine ungewöhnlich hohe kombinierte Auflage: Die Wiedergutmachungsaufgabe in Höhe von 1 Million DM (davon waren 500.000 DM unverzüglich an die geschädigte Stadt zu zahlen und weitere 500.000 DM wurden von der Stadtparkasse an die Stadt ausgezahlt und der Verurteilte hatte die Summe innerhalb eines Jahres zurück zu zahlen) wurde mit der – einzigen – Auflage nach Nr. 4, der Zahlung eines Geldbetrages zugunsten der Staatskasse in Höhe von 500.000 DM kombiniert. Das Urteil beruhte, wie aus der Begründung selbst hervorging³⁷⁷, auf einer Absprache. Der Verurteilte hatte sich für den Fall der Aussetzung einer Freiheitsstrafe zur Bewährung mit der Zahlung einer hohen Geldauflage, die vor allem der Schadenswiedergutmachung dienen sollte sowie zu – bereits erfolgten – privaten Vereinbarungen zur Schadenswiedergutmachung mit der geschädigten Stadt bereit erklärt. In sieben Fällen war nicht bekannt, *welche* Auflage verhängt worden war, weil ebenfalls der Beschluss fehlte, im Urteil aber ausgeführt wurde, dass eine Auflage verhängt werde.

Übersicht 15:

Bewährungsauflagen nach § 56 b II

Nr. 1	Nr. 2	Nr. 4	nicht bekannt	Gesamt
1 1 Million*	1 10.000	500.000	1 7.000	
2 ?	1 12.000		1 35.000	
	2 20.000		1 64.000	
	1 25.000		1 75.000	
	1 35.000		3 80.000	
	1 40.000			
	1 60.000			
3	8	1	7	19 (18)*

*Kombination mit Nr. 4

Die Geldauflagen nach Nr. 2 und Nr. 4 können der vorrangigen Genugtuung für das begangene Unrecht, aber auch der Gewinnabschöpfung dienen.³⁷⁸ Die Auflage, einen Geldbetrag an eine gemeinnützige Einrichtung zu zahlen, muss außerdem im Hinblick auf die Tat und die Persönlichkeit des Täters angebracht sein, worunter zum einen der Vorrang der Schadenswiedergutmachung (Auflage nach Nr. 1) verstanden wird und zum anderen die Auflage

³⁷⁷ Dies stellt eine Ausnahme dar. Kaum ein Urteil, das auf einer Absprache beruhte, führt dies in der Begründung aus. Dass eine Absprache stattgefunden hatte, war jedoch entweder aus der Befragung von Staatsanwälten und Richtern bekannt oder es ließ sich aus dem Aufbau des Urteils schließen, dazu unten.

³⁷⁸ LACKNER/KÜHL § 56 b Rn 4 m. w. N.

auch neben der Schadenswiedergutmachung für sinnvoll erachtet wird, wenn der Täter bei günstiger finanzieller Situation ohnehin auch für die Entschädigung des Opfers sorgen wird.³⁷⁹

Die Zahl der verhängten Bewährungsauflagen zeigte deutlich ihren Vorrang in der Praxis gegenüber den Gewinnabschöpfungsinstrumenten des Verfalls. Die in der Praxis allerdings noch häufiger und oft auch in Kombinationen mit Bewährungsauflagen, kumulierter Geldstrafe und Verfall angewandte Methode, um den Tätern unrechtmäßige Gewinne wieder zu entziehen und Schadenswiedergutmachungen anzuregen, sind *informelle Maßnahmen*. Durch den Druck der Untersuchungshaft, der drohenden Anklage und des Strafverfahrens überhaupt finden informelle Gespräche statt, die Steuernachzahlungen und Schadenswiedergutmachungen auf zivilrechtlichem Weg, darunter freiwillige Zahlungen, Abtretungen, Belastungen von Grundstücken, selbstschuldnerische Bürgschaften, Vergleiche und Vereinbarungen mit Geschädigten oder zumindest die bekundete Bereitschaft, Verhandlungen mit Geschädigten und Steuerbehörden führen zu wollen, umfassen. Diese Wiedergutmachungen machen sowohl in der Anzahl wie in der Höhe der Zahlungen einen weit größeren Teil der faktischen Gewinnentziehungen aus. Es war nicht immer klar, ob das Angebot von den Beschuldigten mit Unterstützung ihr Verteidiger ausging, oder ob auch die Staatsanwaltschaft und die Gerichte signalisierten, dass sich Wiedergutmachungen und Steuernachzahlungen positiv bei der Strafzumessung auswirken könnten. Wahrscheinlich findet beides statt, denn es ist auch zu berücksichtigen, dass die meisten Urteile bei Verfahren der Struktur 3, oft auch der Struktur 2, auf Absprachen beruhen.

3.5 Gewinnabschöpfung

3.5.1 Verfall, § 73 bzw. Verfall des Wertersatzes, § 73 a

In den 80 Urteilen wurde lediglich in fünf Fällen, also sehr selten, von den Verfallsvorschriften Gebrauch gemacht. In einem Fall beantragte die Staatsanwaltschaft den Verfall einer Bestechungssumme in Höhe von 37.000 DM, das Urteil, das auf ein Jahr und sechs Monate Freiheitsstrafe mit Aussetzung zur Bewährung lautete, wies jedoch keine Strafzumessungsgründe auf und nahm zum Verfall keine Stellung.

Die fünf Fälle betrafen wegen Bestechlichkeit verurteilte Täter und es wurde vorwiegend der Verfall des Wertersatzes, § 73 a, erklärt.

Fall 1 betraf einen wegen fortgesetzter Bestechlichkeit in Tateinheit mit Untreue zu einer Freiheitsstrafe von zwei Jahren mit Bewährung Verurteilten. Der Verfall wurde nach §§ 73, 73 a in Höhe von 12.000 DM als Verfall erhaltener Geldzahlungen und in Höhe von 18.000 DM als Wertersatz für erhaltene Gegenstände angeordnet.

³⁷⁹ LACKNER/KÜHL § 56 b Rn. 4 a.

Fall 2 betraf einen Polizeibeamten, der 70.000 DM von einem Hersteller von Schutzwesten erhalten hatte. Neben der Freiheitsstrafe von zwei Jahren und sechs Monaten wurde der Verfall des Wertersatzes in Höhe von 70.000 DM angeordnet. Zur Begründung hieß es im Urteil: „Der Angeklagte hat Bestechungsgelder im Umfang von 70.000 DM entgegengenommen und somit durch die Tat Vorteile erlangt. Die Kammer hat auf der Grundlage des § 73 a den Verfall eines Geldbetrages von 70.000 DM als Wertersatz angeordnet.“

Fall 3 betraf einen Ingenieur, der sich bei Bauvorhaben bestechlich gezeigt hatte. Neben der Freiheitsstrafe von vier Jahren wurde der Verfall von 100.000 DM der aus den Bestechlichkeitstaten erlangten Vermögensvorteile angeordnet. Zur Begründung hieß es im Urteil: „Darüber hinaus war nach §§ 73, 73 a der Verfall des Geldbetrages in Höhe von 100.000 DM anzuordnen. Durch die Bestechlichkeitstaten hat der Angeklagte insgesamt Vermögensvorteile in Höhe von 210.000 DM erlangt. Im Hinblick darauf, dass dieser Betrag der Besteuerung unterliegt, würde es eine unbillige Härte darstellen, wenn der Verfall des Geldbetrages in doppelter – voller – Höhe angeordnet werden würde. Dadurch würde der Angeklagte doppelt belastet. Die Höhe desjenigen Betrages, der dem Verfall unterliegt, hat die Kammer auf 100.000 DM geschätzt.“

Fall 4 betraf einen Prüfer, der von Fahrlehrern jahrelang bestochen wurde und wegen Bestechlichkeit in 184 Fällen zu fünf Jahren und sechs Monaten Freiheitsstrafe verurteilt wurde. Neben der Freiheitsstrafe wurde ein Geldbetrag von 232.000 DM für verfallen erklärt. Zur Begründung hieß es im Urteil: „Gemäß den §§ 73, 73 a ist außerdem der Verfall eines Geldbetrages von 232.000 DM anzuordnen. Bei der Festlegung dieses Geldbetrages wurden nur die regelmäßigen Bargeldzuwendungen in der festgestellten Mindesthöhe berücksichtigt, nicht die möglicherweise nur der allgemeinen Klimapflege dienenden „Sonderzuwendungen“, und – in Anwendung des § 73 c Abs. 1 Satz 2 erste Alternative – die regelmäßigen Lebensmittelzuwendungen von Seiten der Fahrschule. Von der Bewilligung von Zahlungserleichterungen (§ 73 c Abs. 2) wurde bewusst abgesehen. Die Festlegung eines Ratenplanes oder ähnlichem wäre derzeit völlig sinnlos. Er würde erst nach rechtskräftigem Abschluss des Verfahrens zum Tragen kommen. Wie sich dann aber die Leistungsfähigkeit Rs darstellt, hängt von zahlreichen Faktoren ab, die heute nicht vorhergesagt werden können (z. B. Art der Strafvollstreckung, evtl. Einkommen als Freigänger usw.). Ebenso wird R erst dann mit der Sparkasse abklären können, ob und inwieweit eine Kreditaufnahme bei gleichzeitiger Belastung des Wohnhauses zum Zwecke der (teilweisen) Zahlung des für verfallen erklärten Betrages möglich ist. Das einzig Sinnvolle ist, die weitere Entwicklung abzuwarten und zum gegebenen Zeitpunkt nach den §§ 459 g Abs. 2, 459 a StPO zu verfahren.“

Fall 5 betraf einen Bürgermeister, der wegen Bestechlichkeit unter anderem zu fünf Jahren und sechs Monaten Freiheitsstrafe verurteilt wurde. Die im Ermittlungsverfahren vorläufig von seinem Bankkonto sichergestellten 123.000 DM wurden mit dem Urteil für verfallen erklärt.

Die hier gefundene äußerst zurückhaltende Anwendung der Verfallsvorschriften (§§ 73, 73 a) überrascht nicht. Bereits die Strafverfolgungsstatistiken

geben Hinweise auf ihre geringe Bedeutung für Korruptionsdelikte (z. B. wurde 1998 in insgesamt 24 Fällen bei Bestechungsdelikten auch ein Verfall oder eine Einziehung – in dieser Kategorie wird in der Strafverfolgungsstatistik nicht weiter unterschieden – angeordnet, und zwar in zwei Fällen bei § 331, in acht Fällen bei § 332, in zwei Fällen bei § 333, in elf Fällen bei § 334 und in einem Fall bei § 335³⁸⁰), aber auch allgemein: Der Schwerpunkt der Gewinnabschöpfungen liegt mit etwa der Hälfte aller überhaupt erfolgenden Verfallsanordnungen und Einziehungen bei den Betäubungsmitteldelikten³⁸¹.

Zur Anwendungspraxis der Gewinnabschöpfung stellt KILCHLING fest, dass die besonderen Auswertungen des BKA in den Lagebildern OK mit Hinweisen auf Geldwäsche sowohl in der Anzahl der Anwendungen wie auch in den beschlagnahmten Summen gering sind.³⁸² Die PKS weist bereits eine deutlich höhere Zahl von Geldwäscheverdachtsfällen als das Lagebild aus, es kommt jedoch nur in sehr wenigen Fällen tatsächlich zu einer Verfallsanordnung durch Urteil³⁸³ (1997 wurden 21 Personen wegen Geldwäsche verurteilt, seit Inkrafttreten des Geldwäschetatbestandes insgesamt 75 Personen und nur gegen sieben Personen wurde eine gewinnabschöpfende Maßnahme verhängt).³⁸⁴ Gewinnabschöpfungen sind bisher in der Praxis wenig erfolgreich.³⁸⁵

Der BGH³⁸⁶ hatte sich mit der Frage auseinander zu setzen, ob der Verfallsanordnung nach § 73 I 2 ein möglicher Anspruch des Dienstherrn auf Herausgabe der Bestechungssumme entgegen stehe und stellte fest, der Dienstherr habe weder einen Anspruch auf Herausgabe der Bestechungssumme³⁸⁷ noch sei er als Verletzter im Sinne von § 73 I 2 anzusehen. Die Revision der Staatsanwaltschaft, die die Ablehnung der Verfallsordnung durch das Gericht angegriffen hatte, wurde durch den BGH bestätigt. Es begegne durchgreifenden rechtlichen Bedenken, dass das Gericht vom Verfall des Wertersatzes abgesehen habe. Die Entscheidung gab Anlass, klar zu stellen, dass die falsche Annahme vermeintlicher Herausgabeansprüche des Dienstherrn auch zu rechtlich nicht haltbaren Interpretationen der Härtefallklausel des § 73 c geführt hatten. Vorbehaltlich der Härtevorschrift des § 73 c sei nach §§ 73 I 1, 73 a S. 1 der Verfall zwingend anzuordnen und gewährleiste damit „im Interesse einer effizienten Korruptionsbekämpfung“, dass dem Bestochenen die erlangten Bestechungsleistungen oder deren Wert bereits im Strafverfahren entzogen werden. Zwingend sei ein Ausschluss nur nach § 73 c I 1, nicht aber nach § 73 a I 2, 1. Alt., der die Möglichkeit eröffne, für den Fall, dass der Wert des Erlangten im Vermögen des Betroffenen nicht mehr vorhanden ist, nach pflichtgemäßem Ermessen von einer Verfallsanordnung abzusehen. Das

380 Strafverfolgungsstatistik 1998, S. 280.

381 1998 insgesamt 20.658, Strafverfolgungsstatistik 1998, S. 280; KILCHLING, in MILITELLO/ARNOLD/PAOLI (Hrsg.) 2000, S. 256, 257.

382 KILCHLING, in MILITELLO/ARNOLD/PAOLI (Hrsg.) 2000, S. 254.

383 KILCHLING, in MILITELLO/ARNOLD/PAOLI (Hrsg.) 2000, S. 254–256.

384 KILCHLING, in MILITELLO/ARNOLD/PAOLI (Hrsg.) 2000, S. 255.

385 KILCHLING, in MILITELLO/ARNOLD/PAOLI (Hrsg.) 2000, S. 256 f.; MEIER 2001, S. 339 ff.

386 BGH vom 12. 7. 2000, NStZ 2000, S. 590.

387 BGH NStZ 2000, S. 590 m. w. N.

Nichtmehrvorhandensein des Wertes des Erlangten im Vermögen des Betroffenen stelle jedenfalls für sich genommen noch keine unbillige Härte dar. Für die Bejahung der Ausnahmegvorschrift des § 73 a I 2 müssten jedoch zusätzliche Umstände festgestellt werden, die die Verfallsanordnung als ungerecht und unverhältnismäßig erscheinen ließen.³⁸⁸ Das Urteil stellt eine wichtige Stellungnahme zur Anwendung der – gesetzlich ohnehin zwingenden – Verfallsvorschriften auch bei den Bestechungsdelikten dar.

Selten wurden auch vorläufige Vermögenssicherstellungen oder Arrestverfügungen vorgenommen. Nur bei einer Staatsanwaltschaft wurden regelmäßig vorläufige Sicherstellungen von Vermögen, Gewinnen sowie Arrestverfügungen angestrebt. Es waren in diesen Fällen leider nur Anklageschriften vorhanden, so dass offen war, ob diese vorläufigen Sicherstellungen zu rechtskräftigen Verfallsentscheidungen führten. Es handelte sich um drei Arrestverfügungen über Grundbesitz in Höhe von 320.000, 400.000 und 450.000 DM.

Eine Maßnahme, die zur verbesserten endgültigen Gewinnabschöpfung beitragen könnte, ist die so genannte Zurückgewinnungshilfe durch vorläufige Sicherstellung von Vermögensgegenständen nach § 111 b ff. StPO.³⁸⁹ In diesen Fällen muss der Verletzte jedoch selbst die Vollstreckung betreiben. Auf die Bedeutsamkeit von Finanzermittlungen weist HARDER hin.³⁹⁰

3.5.2 Einziehung, § 74

Im Gegensatz zum Verfall soll die Einziehung Gegenstände entziehen, deren Entstehung auf die Tat zurückzuführen ist (z. B. Falschgeld) oder die zur Tat gebraucht wurden.³⁹¹ Eine Einziehung fand in zwei Fällen statt: In einem Fall wurde der 100 DM-Schein, mit dem der Täter versucht hatte, Polizeibeamte zu bestechen, vom Gericht eingezogen. In einem weiteren Fall mit fünf zu Freiheitsstrafen Verurteilten, die erhebliche Schäden mit gestohlenen PKW angerichtet und einen Verwaltungsangestellten mehrfach bestochen hatten, kam es zur Einziehung eines Anhängers.

3.5.3 Erweiterter Verfall, § 73 d

Es fand sich kein Fall der Anordnung des erweiterten Verfalls, was auch damit zusammen hängt, dass die ausgewerteten Urteile noch die alte Rechtslage betrafen. Der erweiterte Verfall, § 73 d und die Vermögensstrafe, § 43 a, sind nach § 338 erst seit dem Inkrafttreten des Korruptionsbekämpfungsgesetzes anwendbar. Für die Anwendung des erweiterten Verfalls (§ 73 d) ist bei Bestechlichkeit (§ 332) und Bestechung (§ 334) nach § 338 I, II Voraussetzung,

388 BGH NStZ 2000, S. 590; das LG hatte hier nicht festgestellt, ob und inwieweit der Angeklagte entreichert ist.

389 MEIER 2001, S. 340; KILCHLING, in MILITELLO / ARNOLD / PAOLI (Hrsg.) 2000, S. 257 ff.

390 HARDER, in WABNITZ / JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 360 ff.

391 MEIER 2001, S. 341.

dass der Täter gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande gehandelt hat, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat. Für die Bestechung ist zusätzlich die Vermögensstrafe, § 43 a i. V. m. § 338 II, anwendbar. Der Gesetzgeber war der Ansicht, der generalpräventive Zweck des § 43 a erreiche die Amtsträger bei der Bestrafung wegen Bestechlichkeit nicht.³⁹² Der theoretische Streit ist allerdings angesichts der fehlenden praktischen Bedeutung der Vermögensstrafe unbeachtlich. Es ist auch nicht zu erwarten, dass seit der Erstreckung der theoretisch überaus umstrittenen Instrumente des erweiterten Verfalls und der Vermögensstrafe auf Korruptionsdelikte die Gewinnabschöpfungen ansteigen werden. Soweit überhaupt Quellen verfügbar sind, die Rückschlüsse auf die praktische Bedeutung der Gewinnabschöpfungen nach § 73 d und 43 a zulassen, ist ihre Anwendung sehr begrenzt.³⁹³

3.5.4 Vermögensstrafe, § 43 a

Die Vermögensstrafe nach § 43 a wurde nicht verhängt. Die durch das Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität (OrgKG) vom 15. Juli 1992³⁹⁴ in das StGB eingeführte Vermögensstrafe soll es ermöglichen, auf Zahlung eines Geldbetrages zu erkennen, wenn der Täter über Vermögen verfügt, jedoch nicht festgestellt werden kann, dass dieses aus einer Straftat herrührt. Die Höhe des Geldbetrages wird durch den Wert des Vermögens des Täters begrenzt. Die Vermögensstrafe darf nur neben einer mindestens zweijährigen Freiheitsstrafe verhängt werden. Sie darf auch nur in den gesetzlich vorgesehenen Fällen verhängt werden und ist subsidiär gegenüber der Verhängung des (erweiterten) Verfalls (§§ 73, 73 d).

Eine aktuelle Nachfrage (in 2001) bei einigen Staatsanwaltschaften zur Frage der Anwendung von §§ 43 a und 73 d bei Korruptionsdelikten ergab ein negatives Ergebnis. Obwohl die Ausdehnung der Vorschriften auf §§ 332, 334 eine Forderung der Praxis bei der Reform durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz darstellte, werden diese Vorschriften nicht angewandt. In der Praxis bereiten die Feststellung von Gewinnen und Vermögen große Schwierigkeiten.

3.6 Strafzumessung und Rechtsfolgen

Die für Wirtschaftsstrafverfahren typische lange Verfahrensdauer mit umfangreichen Tatkomplexen und einer Vielzahl von Beschuldigten, Tatvorwürfen und oft länger zurückreichenden Taten führen zu Besonderheiten bei der Strafzumessung, insbesondere zu einer Ausdehnung der informellen Erledi-

392 BT-Drs. 13, 8079, S. 16; LACKNER § 338 Rn. 1; kritisch KÖNIG JR 1997, S. 397, 400.

393 Zu Praxis und Auslegung GRADOWSKI/ZIEGLER 1997; KILCHLING, in MILITELLO/ARNOLD/PAOLI (Hrsg.) 2000, S. 241 ff.; KILCHLING wistra 2000, S. 241 ff.; KILCHLING, in ALBRECHT (Hrsg.) 1999, S. 79 ff.; KAISER ZRP 1999, S. 144 ff.

394 BGBl. I, S. 1302

ungen. Für die Strafzumessung bedeutet das die Eröffnung eines erheblichen Spielraums für vielfältige Strafzumessungsgesichtspunkte bei den weiten Strafraumen sowohl für die Gerichte wie auch für den Beschuldigten und die Verteidigung, die durch eigene Initiative Einfluss auf die Rechtsfolgen nehmen können. Eine Vielzahl von wichtigen und strafmildernden Gesichtspunkten können nach der Tat noch vom Beschuldigten beeinflusst werden und den Strafverfolgungsbehörden und dem Gericht zur Kenntnis gebracht werden. Diese Tatsache fand sich auch häufig bei den bedeutenden Korruptionsverfahren. Wichtige Tatsachen stellen dabei Geständnisse und Wiedergutmachungen dar und werden auch dann noch zugunsten der Beschuldigten gewertet, wenn sie abgestuft und prozesstaktisch erfolgen oder die Beweislage den Beschuldigten kaum noch eine Wahl lässt. Bei den Wiedergutmachungen fanden sich große Unterschiede im Verhalten der Beschuldigten. Mancher Beschuldigte, der nach langer Untersuchungshaft „reinen Tisch“ machte und ein weitgehendes Geständnis ablegte, offenbarte von sich aus Schwarzgelder auf Auslandskonten, die auf den Namen von Scheinfirmen, Ehefrauen oder Freundinnen lauteten, stellte diese Gelder zur Verfügung und zahlte Vorauszahlungen auf die Steuerschulden an die Staatskasse. Andere Beschuldigte, die ohnehin im Verdacht standen, mehrere Millionen noch unentdeckt im Ausland deponiert zu haben, übertrugen ihrer Ehefrau, ihren Kindern und Freundinnen kurz vor der Hauptverhandlung Häuser, Vermögenswerte und Bargeldvermögen, um im Prozess als vermögenslos zu gelten. Konnte der Täter nicht informell zur Schadenswiedergutmachung veranlasst werden, sahen Staatsanwaltschaft und Gericht wegen § 73 I 2 regelmäßig von Verfallsanordnungen ab.

3.6.1 Freispruch

NIEMEYER³⁹⁵ stellt fest, dass strafgerichtliche Verfahren wegen Wirtschaftsstraftaten selten mit einem Gesamtfreispruch enden. So war es auch hier. Unter allen Verfahren der Strukturen 2 und 3 fand sich kein einziger Freispruch. Ein Verfahren aus der Struktur 1, das kein Wirtschaftsstrafverfahren darstellte, endete mit einem Freispruch.

Als Grund für diese seltene Rechtsfolge wird bereits die gründliche Prüfung des Grundsatzes in dubio pro reo durch die Staatsanwaltschaft vor einer Anklageerhebung angenommen.³⁹⁶ Regelmäßig lange andauernde Verfahren und damit einhergehende außergewöhnliche Belastungen für die Beschuldigten veranlassen die Staatsanwaltschaften zu genauer Prüfung des Tatvorwurfs. Einem Wirtschaftsstrafverfahren liegen meist mehrere Tatkomplexe zugrunde, so dass auch deshalb die Wahrscheinlichkeit von Verurteilungen wächst.

395 NIEMEYER, in MÜLLER-GUGENBERGER/BIENECK (Hrsg.) 2000, § 21 Rn. 13.

396 NIEMEYER, in MÜLLER-GUGENBERGER/BIENECK (Hrsg.) 2000, § 21 Rn. 13.

3.6.2 Strafrahmen

In recht wenigen Fällen wurde ein minderschwerer Fall der Bestechlichkeit oder Bestechung (§§ 332 I 2, 334 I 2) angenommen.³⁹⁷

Bestechlichkeit – Ein Angestellter einer Ausländerbehörde wurde wegen 59 Fällen der Bestechlichkeit zu einer Freiheitsstrafe von zwei Jahren verurteilt. Minderschwere Fälle wurden in den Einzelfällen angenommen, soweit die empfangenen Schmiergelder recht gering waren und die Entscheidungen zwar rechtswidrig waren, aber die bestechenden Ausländer lediglich in den Genuss von Umverteilungsverfügungen gelangten. Dagegen wurden keine minderschweren Fälle angenommen, wenn der Amtsträger mit seinen rechtswidrigen Verfügungen Ausländer in den Stand versetzte, in die Bundesrepublik einzureisen.

Bestechung – Lediglich in einem Fall der Struktur 1 wurde ein minderschwerer Fall des § 334 I bejaht. Es handelte sich um eine Bestechung nach einer Trunkenheitsfahrt. Der polnische Fahrer war in der Nacht einer Polizeistreife aufgefallen und versuchte, eine Anzeige mit der Zahlung von 100 DM abzuwenden. Das Gericht sah hier ein beträchtliches Überwiegen der entlastenden gegenüber den belastenden Umständen. Der Betrag von 100 DM erschien dem Gericht als von vornherein ungeeignet, erfolgreich eine pflichtverletzende Handlung der Polizei erreichen zu können. Die Gefahr der Beeinträchtigung der Ordnungsmäßigkeit der Amtsführung und damit der Unrechtsgehalt der Tat wurde als gering eingestuft. Hinzu kamen Überlegungen, dass der Angeklagte sein Vorgehen nicht geplant hatte, eine spontane Tat nach einer Trunkenheitsfahrt begangen hatte, die für ihn eine verzweifelte Situation darstellte und bei der der Alkohol (Alkoholisierung zur Tatzeit 1,98 Promille) zwar nicht zur Anwendung des § 21 geführt hatte, aber zu einer alkoholbedingten Entemmung und Verhaltensbeeinträchtigung geführt hatte. Alle Umstände zusammen führten zur Annahme eines minderschweren Falles des § 334. Weiter wurde zugunsten des Täters berücksichtigt, dass die Tat keinen Erfolg hatte. Für diese Einzelstrafe wurden 60 Tagessätze festgesetzt.

In fast allen Fällen von Bestechung und Bestechlichkeit wurde ein minderschwerer Fall geprüft, aber im Ergebnis verneint. Dabei spielten Überlegungen der Höhe des Schadens, der Anzahl der Einzeltaten und der Dauer der kriminellen Aktivitäten eine Rolle. Ein beträchtliches Überwiegen entlastender gegenüber belastenden Umständen wurde regelmäßig nicht angenommen.

Beispiel: Ein aus China stammender Gastwirt, der seit fünf Jahren deutscher Staatsbürger war, wurde wegen Bestechung in 33 Fällen zu drei Jahren Freiheitsstrafe verurteilt. Bei der Einzelstrafenfestsetzung wurden keine minderschweren Fälle angenommen, weil die kriminelle Intensität sich in der bereits vor der ersten Tat erfolgten, auf eine Vielzahl von Einzeltaten gerichteten Ver-

³⁹⁷ Zur Bedeutung des gesetzlichen Strafrahmens MEIER 2001, S. 152 ff.

abredung, in der Menge der dann begangenen 33 Taten, in dem Einwirken gleich auf zwei Amtsträger und dem langen Gesamtzeitraum von fünf Jahren gezeigt habe. Zwar wurden dem Angeklagten sein glaubhaftes Geständnis und deutlich gezeigte Reue zugute gehalten, dies wirkte sich dann aber lediglich bei der Strafzumessung aus.

In anderen Fällen wurde lediglich kurz mitgeteilt, für die Annahme eines minder schweren Falles lägen die Voraussetzungen nicht vor, etwa: *„die Strafe ist in allen Fällen dem Regelstrafrahmen des § 334 I zu entnehmen, [...] die Anwendung des Ausnahmestrafrahmens ist aufgrund einer vorgezogenen Gesamtwürdigung der noch schriftlich abzuhandelnden Strafzumessungserwägungen in keinem einzigen Fall gerechtfertigt oder gar geboten.“* Oder für 16 Taten der Bestechlichkeit unter Bezugnahme auf BGH vom 4. 10. 1985, 2 StR 403/85: *„Keine der vom Angeklagten begangenen Taten konnte als minder schwerer Fall qualifiziert werden. Ein solcher ist nur anzunehmen, wenn aufgrund einer Gesamtbetrachtung der die Tat und die Persönlichkeit des Täters betreffenden Umstände, die der Tat vorausgehen, sie begleiten oder ihr nachfolgen, der Fall vom Durchschnitt der erfahrungsgemäß vorkommenden Fälle in einem Maße abweicht, dass die Anwendung des Ausnahmestrafrahmens geboten erscheint.“*

3.6.3 § 46 I Schuldfeststellung; Generalprävention; Spezialprävention

Die Strafe dient dem Zweck, durch schuldangemessene Reaktion auf die Tat weiteren Taten entgegenzuwirken.³⁹⁸

Zugunsten von Gebern und Nehmern wurde gewertet, wenn sie bereits Abstand von ihren Taten genommen hatten, weil dann das Maß persönlicher Schuld und der Grad der Gefährlichkeit geringer seien. Hohes Alter wurde in vielen Fällen schuld mindernd berücksichtigt. Dieses führe wie Krankheiten und Operationen zu erhöhter Strafempfindlichkeit. Zugunsten der Geber sprach, wenn die Initiative vom Nehmer ausging und wenn sie einer gewissen Gruppendynamik erlegen waren. Schuld erhöhend wirkte sich bei Gebern und Nehmern die Mehrheit von Taten, eine Vielzahl von Bestechungsfällen aufgrund vorheriger genereller Absprachen, hohe Bestechungssummen, ein langer Tatzeitraum (der bei zwei Jahren begann, aber auch über fünf Jahre reichte) und „besondere kriminelle Energie und außerordentliche Hartnäckigkeit“ bei der Tatbegehung aus.

Generalprävention – Etwas unscharf (wohl strafscharfend) blieb die Berücksichtigung generalpräventiver Aspekte in einem Fall, in dem eine Angestellte der Zulassungsstelle in einem Fall 20 DM für die Ausstellung eines Wunschkennzeichens entgegennahm und zu einer Geldstrafe von 40 Tagessätzen wegen tateinheitlicher Vorteilsannahme sowie wegen Betruges verurteilt wurde.

³⁹⁸ Zur Berücksichtigung der Strafzwecke bei der Strafzumessung unter der Leitfunktion des Schuldgedankens, MEIER 2001, S. 145 ff.

Im Urteil hieß es, das Verhalten der Angeklagten sei „unter generalpräventiven Aspekten zu bewerten.“ Bei der Zulassungsstelle habe es mindestens noch zwei weitere Personen gegeben, die entsprechend deliktisch tätig geworden seien. „Hier musste mit einer entsprechenden Bestrafung zwar kein Exempel statuiert werden, aber doch ein deutliches Zeichen gesetzt werden, weil derartige Verhaltensweisen nicht nur den Staat schädigen, sondern in noch viel größerem Maße das Ansehen der Verwaltung in der Bevölkerung.“

Andererseits wurde selbst bei schwerwiegenden Straftaten (33 Fälle der Bestechung beziehungsweise Bestechlichkeit bei drei Verurteilten, Freiheitsstrafen zwischen zwei und drei Jahren) unter Berufung auf BGHSt 24, 40, 42 eine Schärfung aus generalpräventiven Erwägungen abgelehnt, weil aus der nicht erfolgten Nennung des Strafzwecks der Generalprävention im Gesetz eine bedeutsame Schwerpunktverlagerung auf den spezialpräventiven Gesichtspunkt erfolge. Bei Gebern und Nehmern wurde eine Strafschärfung aus generalpräventiven Gründen abgelehnt, weil die zu verhängende Strafe keine besondere Allgemeinbedeutung habe. Es gebe keine gesicherten Erkenntnisse über eine gemeinschaftsgefährliche Zunahme von Straftaten, die den Bestechungstaten entsprechen oder ähneln. Dies gelte insbesondere für die abzuurteilenden Taten (Bestechungen von Beamten der Ausländerbehörde durch einen chinesischstämmigen Geber). § 334 bestrafe den das Vertrauen der Allgemeinheit in die Sauberkeit der Amtsführung verletzenden Missbrauch der Amtsgewalt. Das Vertrauen der Allgemeinheit lasse sich indes bereits durch die Bestrafung als solche wiederherstellen, ohne dass über spezialpräventive Gesichtspunkte hinausgehende Erwägungen durchgreifen müssten. Denn die große Bedeutung des Vertrauensverlustes der Allgemeinheit wohne dem abstrakten Bestechungstatbestand in besonderem Maße bereits notwendig inne und sei vom Gesetzgeber bei der Wahl der gesetzlichen Strafdrohung schon berücksichtigt worden. Die Taten begründeten in ihrer besonderen Eigenart nicht die Gefahr der Nachahmung über dasjenige Maß hinaus, in dem ansonsten jede Straftat zur Nachahmung einlade.

Spezialprävention – In allen Fällen wurde strafmildernd berücksichtigt, wenn die Nehmer ihre Beamtenstellung verloren hatten oder durch die Verurteilung zwangsläufig verlören. Dabei spielte es keine Rolle, ob die Täter freiwillig aus dem Dienst ausschieden, um der Entlassung zuvorzukommen, „wegen mangelnder persönlicher Eignung aus dem Beamtenverhältnis auf Probe entlassen worden“ waren oder ob der Verlust der Beamtenposition Folge der mehrjährigen Freiheitsstrafe sein würde. In diesem Zusammenhang wurde zum Beispiel auch mildernd berücksichtigt, wenn die Betroffenen niedriger qualifizierte Arbeitsplätze angenommen hatten: „Ihm war auch zugute zu halten, dass er infolge der zur Verurteilung anstehenden Taten seine Stellung als Beamter verloren hat und nunmehr in dem wesentlich niedriger qualifizierten Beruf des Hausmeisters tätig werden muss.“ Oder im Fall der Verurteilung eines 55-jährigen Polizeidirektors wegen Bestechlichkeit und Verstößen gegen das Waffengesetz zu zwei Jahren und sechs Monaten Freiheitsstrafe: „Er selbst hat auch die Konsequenzen aus seinen strafbaren Handlungen gezogen und ist aus eigenem Antrieb aus dem Polizeidienst

ausgeschieden. Der damit verbundene Verlust seiner Beamtenstellung führt dazu, dass er sich völlig neu beruflich orientieren muss. Das wird im Hinblick auf seine bisherige Tätigkeit sowie mit Rücksicht auf sein Lebensalter und die allgemeine Wirtschaftslage nicht einfach sein. All das hält ihm die Kammer zugute.“ Die strafmildernde Berücksichtigung der beamtenrechtlichen Nebenfolgen³⁹⁹, der beruflichen Folgen⁴⁰⁰, des Verlustes der Pensionsansprüche⁴⁰¹ und des Ausschlusses aus der Rechtsanwaltschaft⁴⁰² entspricht ständiger Rechtsprechung. Nach § 46 I 2 sind bei der Festsetzung der schuldangemessenen Strafe die Wirkungen zu berücksichtigen, die von der Strafe für das künftige Leben des Täters in der Gesellschaft zu erwarten sind. Auch eine mit Strafe verbundene Nebenfolge wie zwingend vorgeschriebene beamtenrechtliche Konsequenzen können die Sanktion empfindlicher machen und für den Tatrichter Anlass zur Milderung sein.⁴⁰³

Als Wirkung, die von der Strafe für das zukünftige Leben des Täters von Bedeutung ist, wurde in vielen Fällen zugunsten der Angeklagten auch die Wirkung der Freiheitsstrafe in Verbindung mit der sozialen Stellung berücksichtigt. Vielfach wurde angenommen, die Angeklagten seien als nicht vorbestrafte und bisher beruflich und sozial mit hohem Status versehene Personen in besonderem Maße strafempfindlich. *„Zu seinen Gunsten wirkt sich bei allen Taten ferner aus, dass er aufgrund seiner vorherigen sozialen Stellung besonders strafempfindlich sein dürfte und ihm die Freiheitsstrafe besonders hart trifft.“*

3.6.4 § 46 II

3.6.4.1 Beweggründe und Ziele des Täters; Gesinnung, die aus der Tat spricht und der bei der Tat aufgewendete Wille; Maß der Pflichtwidrigkeit

Die fehlende Kontrolle der Vorgesetzten auf der Nehmerseite wurde einerseits strafmildernd bewertet, weil sie den Tätern ihr Handeln erleichtert hatte, zugleich oder in anderen Fällen aber strafscharfend, weil sich die Pflichten eines Beamten so sehr von selbst verstünden, dass etwaige Unzulänglichkeiten bei der Dienstaufsicht die Verantwortlichkeit nicht mildern könnten. Ebenso „doppelgesichtig“ war der Aspekt fehlender Kontrolle, wenn die Vorgesetzten einerseits *„sorglos der vielgepriesenen Sach- und Fachkompetenz des Angeklagten“* vertrauten und deshalb die Bestechlichkeit erleichterten, andererseits aber der Täter dadurch *„das ihm von seinen Vorgesetzten und Kollegen entgegengebrachte Vertrauen schamlos ausgenutzt hat“*, was zu Lasten des Angeklagten gewertet wurde. Nehmern wurde es strafmildernd angerechnet, wenn die

399 BGHR § 46 Abs. 1 Schuldausgleich 2 und 10 beamtenrechtliche Nebenfolge BGH vom 17. Oktober 1986, 2 StR 501/86 und BGH vom 16. Dezember 1989 2 StR 527/87.

400 BGHR § 46 Abs. 1 Schuldausgleich 5 berufliche Folgen BGH vom 9. Januar 1987 2 StR 676/86.

401 BGHR § 46 Abs. 1 Schuldausgleich 18 Verlust des Pensionsanspruchs BGH vom 2. März 1989 1 StR 7/89.

402 BGHR § 46 Abs. 1 Schuldausgleich 8 Ausschließung aus der Rechtsanwaltschaft BGH vom 27. August 1987, 1 StR 412/87.

403 BGHR § 46 Abs. 1 Schuldausgleich 2 beamtenrechtliche Nebenfolge BGH vom 17. Oktober 1986, 2 StR 501/86.

Initiative von den Gebern ausging und sie geschickt in einen Tatplan der Gegenseite von „Bewirtungen und kleinen Präsenten“ eingebunden und dann gezielt angesprochen wurden, Entscheidungen gegen Geld zu treffen. Strafmildernd wurde es für die Nehmer gewertet, wenn sie *„aus eigenem Antrieb die Entgegennahme von weiteren Teilzahlungen auf die in Aussicht gestellte Gesamtsumme“* ablehnten.

Gebern wurde es oft strafmildernd angerechnet, dass *„durch die mangelnde Dienstaufsicht bei den städtischen Bediensteten die Taten außerordentlich leicht gemacht worden sind.“* Strafmildernd wurde berücksichtigt, wenn Täter in ein bereits bestehendes System von Bestechungen und Dienstpflichtverletzungen eingetreten sind und Bedienstete von Unternehmen immer wieder Gelder abverlangt haben. Strafschwerend wirkten nicht nur hohe Bestechungssummen, die tatsächlich zur Auszahlung kamen, sondern auch die Höhe lediglich versprochener Vorteile. Zu Lasten von Nehmern wurde gewertet, dass das Ansehen der Polizei bei der Bevölkerung in einem nicht unerheblichen Umfang erschüttert wurde.

3.6.4.2 Art der Ausführung und verschuldete Auswirkungen der Tat

Zugunsten von Nehmern und Gebern wurde berücksichtigt, wenn es sich nur um einen Fall oder nur um wenige Fälle gehandelt hat. Lag der gezogene Nutzen aus der Tat unterhalb der Schwelle der strafrechtlichen Geringfügigkeit und lag die Tat lange zurück, ohne dass weitere Straftaten begangen wurden, so wurde dieses strafmildernd berücksichtigt. Strafmildernd wurde es auch gesehen, wenn der Schaden für die öffentliche Hand gering war oder wenn durch Bestechungen bei Vergabe- und Einkaufsentscheidungen die Ware oder der Gegenwert brauchbar war.

Strafschärfend wurde die kriminelle Energie bei der Tatausführung gewertet, wobei die Bandbreite der Annahme krimineller Energie oder krimineller Intensität recht unterschiedlich war. Sie wurde bei einem Fall der Struktur 1 bejaht, in dem eine Angestellte der Zulassungsstelle in einem Fall 20 DM für die Ausstellung eines Wunschkennzeichens entgegennahm und zu einer Geldstrafe von 40 Tagessätzen wegen tateinheitlicher Vorteilsannahme sowie wegen Betruges verurteilt wurde: *„Strafschärfend war zu berücksichtigen, dass die Vorgehensweise der Angeklagten schon einige kriminelle Energie erfordert. Sie musste nicht nur die Zeugin zur direkten Zahlung vor Ort auffordern, sondern ihr hierfür noch eine plausible Begründung bieten und schließlich auch noch den Zulassungsantrag im Bereich der Kostennote entsprechend berichtigen.“*

Strafschärfend wurde die besondere kriminelle Energie und außerordentliche Hartnäckigkeit des Gebers, der auf zwei Beamten einwirkte und 33 Bestechungen beging, gewertet: *„Die Hartnäckigkeit zeigt sich auch darin, dass er nach dem Weggang des Beamten aus der Ausländerbehörde eine weitere Schwachstelle zur*

Fortführung seiner Ankaufgeschäfte suchte und an ganz anderer Stelle der Verwaltung fand ...“

Zu Lasten von Gebern und Nehmern fiel ein langer Tatzeitraum, ein hoher Schaden und die Verstrickung weiterer Personen in die Bestechungen ins Gewicht.

3.6.4.3 Vorleben, persönliche und wirtschaftliche Verhältnisse

Zugunsten von Nehmern und Gebern fielen fehlende Vorstrafen ins Gewicht, zum Teil auch fehlende einschlägige Vorstrafen.

Dabei wurde das Vorleben des Angeklagten zum Beispiel wie folgt zu seinen Gunsten gewertet: *„Die Tatsache, dass er nicht vorbestraft ist, wertet das Gericht als Ausdruck einer bisher tadellosen Lebensführung. Er war über 35 Jahre im Polizeidienst tätig und leistete als Polizeibeamter eine anerkannte Arbeit.“* Bei einem Geber wurde zu seinen Gunsten gewertet, dass er in die Korruption gewissermaßen hineingeboren worden sei, *„die Eltern waren von Anfang an an diesem System beteiligt und haben es für ihn vorbereitet“*. Er habe gefestigte Geschäftspraktiken der Bestechung als selbstverständlich angetroffen und dadurch wirtschaftliche Vorteile erlangt. 40 weitere Unternehmen seien *„an den Machenschaften“* beteiligt gewesen und hätten seine Kritikfähigkeit abflachen lassen. Hauptsächlich wegen dieses Aspektes sei die Strafe nicht höher als zwei Jahre ausgefallen. Strafmildernd wurden berufliche und persönliche Folgen durch die Strafverfahren berücksichtigt. Bei Gebern spielte eine Rolle, dass sie Firmen verloren hatten, wirtschaftlich vor dem Aus standen, Auftragsrückgänge hinnehmen mussten und erhebliche Ansehensverluste erlitten. Bei Nehmern und Gebern wurden vielfach die Belastungen und Unannehmlichkeiten der Verfahren für Täter und Familienangehörige hervorgehoben. *„Die Zeit der mehrmonatigen Ermittlungen war für den Angeklagten und seine Familie mit einer Reihe von Unannehmlichkeiten verbunden. Als Ersttäter mag er unter der neun Monate andauernden Untersuchungshaft besonders gelitten haben. All diese Umstände wirken sich ebenfalls strafmildernd aus.“* Die Lebensumstände wurden unter den Aspekten hohes Alter, Krankheiten, Krankheiten der Ehefrau, die teilweise durch die Belastungen des Verfahrens verschlimmert wurden und Auswirkungen des Verfahrens auf die gesellschaftliche Stellung des Angeklagten strafmildernd berücksichtigt.

3.6.4.4 Verhalten nach der Tat; Bemühen um Schadenswiedergutmachung und Täter-Opfer-Ausgleich

Das wichtigste Kriterium zugunsten von Nehmern und Gebern stellte ein *Geständnis* dar. Dabei fanden sich unterschiedliche Abstufungen und es wurden vollumfängliche Geständnisse bereits im Ermittlungsverfahren, die zur weiteren Tataufklärung führten, zugunsten der Angeklagten berücksichtigt, aber auch Geständnisse, die erst in der Hauptverhandlung erfolgten, nachdem der Druck durch die Beweislast bereits offensichtlich geworden war. So wurde

einem Angeklagten sein weitgehendes Geständnis in der Hauptverhandlung nach seinem vorherigen Leugnen positiv angerechnet und Verständnis geäußert, dass ihm das Geständnis nicht leichtgefallen sei, weil die notwendige Konsequenz nicht nur die mehrjährige Freiheitsstrafe (im Ergebnis fünf Jahre und sechs Monate Freiheitsstrafe), sondern *„auf lange Zeit auch das Ende seiner bürgerlichen Existenz und der Verlust seines Berufes“* (der Verurteilte verlor seine Rechtsanwaltszulassung) war. Bei einem Geber wurde das *„Geständnis in vollem Umfang, das kein prozesstaktisches Geständnis war“*, positiv hervorgehoben, der Angeklagte habe auch die Kenntnis von der Rechtswidrigkeit der Handlungen des Beamten eingestanden, ohne dass dies hätte erwartet werden können. Er habe mehrfach Reue gezeigt und in seinem Schlusswort um Entschuldigung gebeten, auch habe er zwar gewusst, dass die Handlungen verboten waren, erst in der Untersuchungshaft sei ihm jedoch die außerordentliche Schwere seiner Verfehlungen bewusst geworden. Bei einem Nehmer wurde strafmildernd berücksichtigt, dass er *„gleich nach seiner Festnahme wertvolle Aufklärungshilfe leistete, indem er von sich aus bis dahin unbekannte Taten offenbarte und die Strafverfolgungsbehörden auf möglicherweise strafbare Handlungen des gesondert verfolgten Beamten hinwies, gegen den daraufhin überhaupt erst ermittelt und nunmehr Anklage erhoben worden ist“*. Zugunsten der Täter wurde in dem Zusammenhang mit einem Geständnis auch häufig gewertet, dass es zu einer nicht unerheblichen Verkürzung des Verfahrens gekommen sei oder dass das Geständnis wesentlich zur Sachaufklärung beigetragen habe. Auch der Eindruck sowie Einsicht und Reue in Verbindung mit dem Geständnis spielten eine erhebliche Rolle bei den Strafmilderungen.

Nach der positiven Berücksichtigung des Geständnisses ist das Bemühen um *Schadenswiedergutmachung* ein weiteres hervorstechendes Merkmal, das die Strafzumessung entscheidend positiv beeinflusst.

Die Aktenanalysen ermöglichten es nicht, ein umfassendes Bild von geleisteten Schadenswiedergutmachungen, Steuerrückzahlungen oder Bemühungen darum (etwa durch Vergleichsverhandlungen in zivilrechtlichen Verfahren, freiwilligen Eintragungen von Grundschulden, Abtretungen) zu gewinnen. Die Akteninformationen waren in diesen Punkten entweder unvollständig oder sagten zu diesem Punkt nichts aus. Nach Auskunft der Staatsanwälte und Richter sowie in handschriftlichen Notizen kam es zum Teil aber zu erheblichen Wiedergutmachungen. Dieser Punkt darf bei den typischen Tätern nicht unterschätzt werden. War eine Verurteilung absehbar, versuchten die Täter häufig, günstige Strafzumessungen zu erreichen. Diesen Ereignissen müssen informelle Gespräche zwischen Staatsanwaltschaft, Gericht und Verteidiger vorausgegangen sein. Es kam zu erheblichen Wiedergutmachungen in Größenordnungen von 300.000 und 400.000 DM, in Einzelfällen auch in Millionenhöhe. Aus den Urteilen ergeben sich kaum Einzelheiten zu solchen Wiedergutmachungen. Meistens wird nur kurz auf die erfolgte Schadenswiedergutmachung Bezug genommen und von einer Wertung zu Gunsten des Angeklagten ausgegangen. § 46 a, die Möglichkeit, durch Bemühungen um Täter-Opfer-Ausgleich (§ 46 a Nr. 1) oder Schadenswiedergutmachung unter

erheblichen persönlichen Leistungen oder persönlichem Verzicht (§ 46 a Nr. 2), ein Absehen von Strafe oder Strafmilderung zu erreichen⁴⁰⁴, fand in diesem Zusammenhang zwar wiederholt Erwähnung in den Urteilen. Rechtlich korrekt wurden aber weder die Anwendungsvoraussetzungen des § 46 a Nr. 2, noch die Milderungsmöglichkeit nach § 49 I erörtert. Eher entstand der Eindruck, § 46 a sei dem allgemeinen Gedanken der positiven Würdigung der Bemühungen um Schadenswiedergutmachung nur verbal hinzugefügt worden.

Die fehlende Schadenswiedergutmachung kann nach ständiger BGH-Rechtsprechung zu Lasten des Täters berücksichtigt werden, wenn seine Verteidigungsposition durch die Wiedergutmachung nicht beeinträchtigt wird und er zur Wiedergutmachung in der Lage ist. In den untersuchten Fällen wurde auf diesen Aspekt nicht eingegangen, obwohl das Verhalten gerade der „Betrügerpersönlichkeiten“ dazu Anlass gegeben hätte.

3.6.5 Spezielle Gesichtspunkte in den Treuhandverfahren

In den Treuhandverfahren wurden bei den einzelnen Angeklagten sowohl strafmildernde wie strafschärfende Umstände gefunden. Strafmildernd wurde Angeklagten die mangelnde Kontrolle, der hohe Erledigungsdruck bei den Privatisierungen und die Zustände in den neuen Bundesländern in den frühen neunziger Jahren zugute gehalten. Als strafmildernd wurde es dabei angesehen, dass „besondere, durch die „Wende“ bedingte Umstände“ die Straftaten begünstigt haben, ein hoher Erledigungsdruck mit angestrebten raschen Privatisierungserfolgen bei ungenügenden internen Kontrollen den Schmiergeldverlockungen, denen der Angeklagte erlegen sei, Vorschub leisteten und die „teilweise als chaotisch zu bezeichnenden Zustände in den neuen Bundesländern“ dazu führten, dass in „einem solchen rechtsreduzierten Umfeld mit nur noch eingeschränkter repressiver Abschreckung“ in der Regel auch die Hemmschwelle sinke. Gleichzeitig wurde aber strafschärfend gesehen, dass die Treuhandverantwortlichen ihnen entgegengebrachtes Vertrauen in Zuverlässigkeit und Integrität erheblich enttäuscht hatten: *„Allerdings erforderten die Dimension der Aufgabenstellung und die erst im Aufbau befindlichen neuen Ordnungssysteme in den neuen Bundesländern gerade bei der entgeltlichen Überführung des früheren volkseigenen und dann der Bundesrepublik zugehörigen Vermögens der THA in Privateigentum bei den verantwortlichen Mitarbeitern der THA Personen von besonderer Zuverlässigkeit und Integrität. Dies gilt nicht nur für die besonderen, über die tatbestandlich schon erfassten Treupflichten des § 266 hinausgehenden Erwartungen der THA an eben diese Mitarbeiter, sondern vor allem auch für das Vertrauen, das die durch die Privatisierungen unmittelbar oder mittelbar – etwa bei ihren Arbeitsplätzen – betroffenen Menschen in den neuen Bundesländern der THA entgegenbrachten. Diese ganz besondere Vertrauens- und Integritätserwartung, die*

⁴⁰⁴ Zu § 46 a BANNENBERG, in Fernuniversität Hagen, Mediation im Erwachsenenstrafrecht Kurseinheit 1, 1999, S. 15 ff.; RÖSSNER, in Fernuniversität Hagen, Mediation im Erwachsenenstrafrecht Kurseinheit 2, 1999; MEIER 2001, S. 309 ff.; DÖLLING u. a. 1998, S. 13 ff.

einem Rechtsanwalt regelmäßig schon von Standes wegen zugeordnet wird, hat der Angeklagte durch seine Straftaten in beide Richtungen gröblichst enttäuscht und damit nicht zuletzt auch den Anwaltsstand in Misskredit gebracht. [...] Der Angeklagte muss sich weiter strafscharfend verhalten lassen, dass er im Interesse seines rechtswidrigen Profites eine ganze Reihe weiterer Personen in sein Schmiergeldsystem verstrickt hat. Angesichts der vorhandenen Bereitschaft, sich an den Straftaten des Angeklagten ohne weiteres zu beteiligen, liegt der Vorwurf gegen den Angeklagten hier vor allem darin, dass er durch seine Schmiergeldforderungen den anderen Tatbeteiligten die Gelegenheit zur Begehung ihrer Straftaten gegeben hat. Seine dominierende Rolle bei den einzelnen Tatkomplexen muss sich der Angeklagte, der bei den einzelnen Tatkomplexen jeweils die Vorgaben für die Taten als solche und ihren Umfang bestimmte, ebenfalls strafscharfend anrechnen lassen.“

3.7 Wegfall der fortgesetzten Tat

Die Rechtsfigur der fortgesetzten Tat, die es ermöglichte, Tatserien zu einem Handlungsgeschehen zusammenzufassen, wurde vom Großen Senat des BGH⁴⁰⁵ am 30. 5. 1994 aufgegeben.⁴⁰⁶ Diese Rechtsprechungsänderung hatte für eine Reihe von Delikten Auswirkungen. Auch für Wirtschaftsstraftaten (Betrug, Steuerhinterziehung, Konkursdelikte, Untreue) mit den Besonderheiten vieler begangener Einzeltaten über einen langen Zeitraum, einer „auf Fortsetzung angelegten“ Tatbegehung und organisierten Begehungsweise werden besondere Schwierigkeiten gesehen, die aber teilweise durch Tateinheit lösbar sind (Betrug bei vielen Geschädigten durch einen Akt der Gesamttäuschung) oder durch Annahme *eines Verhaltens* mit einer Vielzahl von Einzelakten (Untreue).⁴⁰⁷ In den typischen umfangreichen Korruptionsverfahren stellt sich die Situation häufig als *eine Serie* von Einzelakten der Bestechung oder Bestechlichkeit, oft in Tateinheit oder Tatmehrheit mit Serien von Betrug oder Untreue, dar. Zu besonderen Schwierigkeiten bei der rechtlichen Bewältigung führte die Rechtsprechungsänderung aber wohl nicht. In einem umfangreichen Bauverfahren hatte die Änderung der Rechtsprechung zur fortgesetzten Tat zu einer erheblichen Verfahrensverzögerung geführt. Die Staatsanwaltschaft hatte den Unternehmer im Mai 1994 wegen einer Vielzahl jeweils fortgesetzter Handlungen der Bestechung in Tateinheit mit Beihilfe zur Untreue, Betrug und anderer Taten angeklagt. Erst im Dezember 1995 wurde die Anklageschrift mit Änderungen zugelassen und das Hauptverfahren eröffnet. Dafür war maßgebend: „Nach der grundlegenden Entscheidung des großen Senats für Strafsachen des Bundesgerichtshofes vom 3. 5. 1994 (BGH NSStZ 1994, S. 383 ff.) kann von einem Fortsetzungszusammenhang – wie von der Staatsanwaltschaft angeklagt – nicht mehr ausgegangen werden. Für die Bestechlichkeit (§ 332 StGB) hat der BGH dies in der Entscheidung vom 13. 10. 1994 (StV 1995, S. 84 ff.) festgestellt. Diese Grundsätze müssen auch Anwendung finden für den Vorwurf der

405 BGHSt 40, S. 138.

406 Dazu Beiträge in GEISLER (Hrsg.) 1998.

407 SCHÄFER, in GEISLER (Hrsg.) 1998, S. 81 ff., 94. Zur Bestechlichkeit BGH vom 13. 10. 1994, StV 1995, S. 84 f.

Bestechung, so daß vorliegend ein Fortsetzungszusammenhang nicht anzunehmen ist. Auch wenn die Anklage im einzelnen Einzelakte nicht in ausreichendem Maße bestimmt, ist der hinreichende Tatverdacht in den nachfolgenden Fällen gegeben. Denn bei vorläufiger Tatbewertung ist eine spätere Verurteilung des Angeklagten wegen dieser Vorwürfe wahrscheinlich [. . .]". Die Anklage wurde geändert in „[. . .] durch 46 selbständige Handlungen bestochen, durch zwei selbständige Handlungen betrogen und durch 16 selbständige Handlungen Beihilfe zur Untreue geleistet zu haben“; das auf zwei Jahre Freiheitsstrafe lautenden Urteil erging im September wegen Bestechung in 30 Fällen und Beihilfe zur Untreue in 15 Fällen (wegen der anderen Fälle erfolgte ein Teilfreispruch wegen Verjährung). Grundsätzliche Schwierigkeiten waren bei den übrigen Entscheidungen nicht festzustellen. Die rechtliche Würdigung erfolgt durch das Ausweichen auf die Vielzahl selbständiger Handlungen.

3.8 Absprachen

Die Urteile waren in vielen Fällen der Strukturen 3 und 2 abgesprochen. Dies ergab sich aus mündlichen Informationen der Verfahrensbeteiligten, aus sehr kurzen Urteilsbegründungen und kurzer Hauptverhandlungsdauer in umfangreichen Verfahren mit Rechtsmittelverzicht.⁴⁰⁸ Über die Häufigkeit der Absprachen in bedeutenden Korruptionsverfahren kann keine exakte Aussage getroffen werden, die von STOLEK ermittelte Quote von etwa der Hälfte der Verfahren dürfte aber übertroffen werden.⁴⁰⁹

Schon 1986 schrieb SCHMIDT-HIEBER, dass es bedauerlicherweise genügend Stimmen gäbe, die in jeder Form der Kooperation sogleich die Gefahr eines „Kuhhandels“ sähen.⁴¹⁰ Obwohl die Strafprozessordnung selbst weder die Begriffe Verständigung, Absprache oder informelle Gespräche enthält und auch keine Verfahrensordnung für diese Form der Erledigung⁴¹¹ vorsieht, setzt sie an manchen Stellen Gespräche zwischen den Verfahrensbeteiligten außerhalb formeller Strukturen voraus. In §§ 265 a, 470 StPO setzt die StPO Absprachen ausdrücklich, in der viel bedeutenderen Vorschrift des § 153 a StPO stillschweigend voraus. Im Privatklageverfahren (§§ 374 ff. StPO) ist ein gerichtlicher Vergleich zwischen Privatkläger und Angeklagtem, im Adhäsionsverfahren zwischen Adhäsionskläger und Angeklagtem (§§ 403 ff. StPO) zulässig. Der Nebenklageberechtigte kann sich durch einen Vergleich mit dem Angeklagten verpflichten, seine Rechte nicht auszuüben (§§ 395 ff. StPO). Die Durchführung eines Täter-Opfer-Ausgleichs nach § 46 a StGB i. V. m. § 153 b StPO setzt eine Absprache voraus. Mit Verständigung oder Absprache wird in der Strafrechtspraxis aber vor allem die gesetzlich nicht vorgesehene Zusage des Angeklagten

408 Vgl. Teil 3, II., 5.6 a. E., 5.7.

409 STOLEK 1993, S. 31 ff.; BANNENBERG, in Fernuniversität Hagen 1999, S. 55 ff.

410 SCHMIDT-HIEBER 1986, S. 3.

411 Was in anderen Rechtsordnungen durchaus der Fall ist, allerdings auf einem als Parteienprozess zu charakterisierenden Strafverfahren mit Dispositionsprinzip beruht, z. B. das *plea bargaining* in den USA oder das *applicazione della pena su richiesta delle parti* bzw. das *giudizio abbreviato* in Italien, in dem prozessuale Regelungen für Absprachen getroffen sind.

verstanden, ein Geständnis abzulegen beziehungsweise gegen Mitbeschuldigte auszusagen oder auf prozessuale Rechte zu verzichten. Im Gegenzug werden dem Angeklagten zum Beispiel von der Staatsanwaltschaft die Einstellung des Verfahrens nach § 153 a StPO, die Beschränkung des Verfahrensstoffes nach §§ 154 ff. StPO oder vom Gericht Strafmilderung, die Aussetzung der Freiheitsstrafe zur Bewährung oder andere Vorteile zugesagt.⁴¹²

3.8.1 Interessen der Beteiligten in Korruptions- und Wirtschaftsstrafverfahren

3.8.1.1 Beschuldigte/Angeklagte

Beschuldigte in Wirtschaftsstrafverfahren haben ein Interesse daran, dass Ermittlungs- oder Strafverfahren nicht zu einer Rufschädigung führen. Werden Vorwürfe gegen Personen erhoben, die in legalen Wirtschaftsstrukturen oder in eigenen legalen Unternehmen tätig sind, ergibt sich dies schon aus dem wirtschaftlichen Interesse. Darüber hinaus werden Beschuldigte durch lange Verfahren und die Ungewissheit des Ausgangs sehr belastet. Zur psychischen Belastung – auch der Familie – kommt hinzu, dass negative wirtschaftliche Folgen eintreten können. Sei es, dass die Kündigung eingeht, dass Unternehmen weniger oder keine Aufträge mehr erhalten, Kredite gekündigt werden oder sich Geschäftsfreunde distanzieren. Gerade die nicht vorbestraften Personen, die in der Wirtschaft ihre Existenz behalten wollen, werden ein erhebliches Interesse an einer raschen Beendigung der Strafverfahren haben und informellen Erledigungen gegenüber aufgeschlossen sein. Die Gefahr liegt darin, dass der öffentliche Druck und Strafverfolgungsdruck so hoch sein kann, dass sogar unschuldige Beschuldigte, die erhebliche Nachteile durch ein langes Strafverfahren fürchten, einer hohen Auflage und Einstellung des Verfahrens nach § 153 a StPO zustimmen. Schon aus Art. 6 MRK folgt, dass jedermann innerhalb einer angemessenen Frist von einem Gericht gehört wird. Ziehen sich Strafverfahren unerträglich lange hin, so sind sie für den Beschuldigten psychisch belastend. In extremen Fällen mit langen Verfahrensverzögerungen und besonderen Belastungen wie Untersuchungshaft, hat das Gericht in erster Linie eine Verfahrenseinstellung nach §§ 153, 153 a StPO in Betracht zu ziehen, das lange Zurückliegen der Straftaten strafmildernd bei der Strafzumessung zu berücksichtigen oder sogar die Vollstreckung der Freiheitsstrafe zur Bewährung auszusetzen.

3.8.1.2 Strafverteidiger

Bedeutende Prozesse bringen Aufmerksamkeit. Jahrelange Prozesse binden aber Kapazitäten und kosten viel Zeit und Mühe. Somit haben auch Strafverteidiger ein Interesse an der raschen Erledigung von Wirtschaftsstrafverfahren. Durch die allseitige Bereitschaft zu informellen Verfahrenslösungen bei

⁴¹² KLEINKNECHT/MEYER-GOSSNER, Einleitung Rn. 119 ff.

komplizierter werdenden Sachverhalten ergibt sich hier eine größere Möglichkeit für phantasievolle Verteidiger, Verfahrensverkürzungen oder -erledigungen auf informellem Weg zu erreichen. Häufig wird behauptet, dass die informellen Erledigungen sogar unter Ausschluss des Beschuldigten ausgehandelt werden und diesem nur noch das Ergebnis mitgeteilt wird.

3.8.1.3 Staatsanwaltschaft

Bedeutende Korruptionsverfahren sind dadurch gekennzeichnet, dass sich Ermittlungen über Jahre hinziehen. Das liegt an der Schwierigkeit der Sachlage und dem Umfang der Verfahren, die dann folgerichtig Kapazitäten binden. Wenn Buchprüfer und Sachverständige hinzugezogen werden müssen, kommt es zu weiteren Verzögerungen. Die Ausstattung der Sonderdezernate entspricht selten den Erfordernissen. Somit verwundert es nicht, dass Verfahren bis in die absolute Verjährung geraten können. Die Staatsanwälte haben deshalb ein Interesse daran, den Verfahrensstoff zu reduzieren und zu erledigen, bevor die Verjährung eintritt. Zwar sind sie grundsätzlich dem Legalitätsprinzip verpflichtet, haben aber zahlreiche Möglichkeiten, von Einstellungen nach §§ 153 ff. und Beschränkungen nach §§ 154 ff. StPO Gebrauch zu machen. Da auch insbesondere diese Möglichkeiten in der Praxis oft nicht ausreichen, wenn bereits eine Anklage beabsichtigt, die Beweislage aber schwierig ist, ergibt sich ein starkes Interesse an informellen Erledigungen, wenn sich der Beschuldigte kooperativ zeigt.

3.8.1.4 Gericht

Auch die Richter der Wirtschaftsstrafkammern stehen unter Zeitdruck. Umfangreiche Korruptionsverfahren binden Kapazitäten. Neben vielen Hauptverhandlungstagen muss sich das Gericht in umfangreiche Verfahren einarbeiten. Die Verhandlungsgestaltung mit vielen Zeugen und Beweismitteln aus Durchsuchungen und Beschlagnahmen erfordert große Sachkompetenz bei der Bewertung. Auch hier gibt es also ein Interesse an Vereinfachungen durch Geständnisse der Angeklagten. Wird noch ein Rechtsmittelverzicht durch Angeklagten und Staatsanwaltschaft vorzeitig in Aussicht gestellt, so entfällt auch der Aufhebungsdruck.

3.8.1.5 Opfer/Geschädigte

Opfer oder Geschädigte haben naturgemäß materielle Interessen an einer Wiedergutmachung des Schadens. Sie stehen vor der Schwierigkeit, materielle Schäden ersetzt zu bekommen, wenn Beschuldigte oder Angeklagte nicht mehr über Vermögen verfügen. Dann ist selbst die Prognose nach langwierigen Zivilprozessen schlecht. Das Strafverfahren hat nach noch immer herrschender Sicht nur am Rande den Zweck, auch Opferinteressen zu befriedigen. Im Vordergrund steht nach wie vor der Strafanspruch des Staates, dann die Resozialisierung des Täters und zuletzt vielleicht die Interessen der Opfer

oder Geschädigten. Andererseits dient die Durchführung eines Strafverfahrens dem Ziel der Wiederherstellung des Rechtsfriedens. Dieses Ziel kann erst erreicht werden, wenn auch Opfer- und Geschädigteninteressen im Strafverfahren berücksichtigt werden. Das Adhäsionsverfahren nach §§ 403 ff. StPO dient dem Zweck der Verbindung zivilrechtlicher Ansprüche und strafverfahrensrechtlicher Zwecke, wird aber in der Praxis nur sehr selten angewandt. In Wirtschaftsstrafverfahren sieht es für die Geschädigten etwas günstiger aus. Während im Durchschnitt aller Strafverfahren die an Nr. 1 genannte Auflage der Wiedergutmachung in § 153 a StPO kaum 1 % der Anwendungen übersteigt, wird in Wirtschaftsstrafverfahren häufiger darauf geachtet, dass materielle Schäden ersetzt werden. Der positive Effekt, der dadurch für die meist durch Verteidiger vertretenen Beschuldigten eintritt, ist die Berücksichtigung der Wiedergutmachung zu Gunsten des Beschuldigten in allen Verfahrensstadien (ob als Auflage, die zur Einstellung führt, als Bewährungsauflage oder bei der Strafzumessung).

3.8.1.6 Medien

Ungeachtet des Wahrheitsgehaltes der Vorwürfe kann man sich zeitweise des Eindrucks nicht erwehren, dass bestimmte Korruptionsverfahren sich als Skandale lohnen ausgeschlachtet zu werden. Hier entstehen zweifelhafte Rückwirkungen und auch negative Beeinflussungen der Ermittlungsaktivitäten. Als Beispiel sei der Herzklappenskandal erwähnt. Der Einfluss der Medien auf Strafverfahren ist zwiespältig. Zum einen ist die Information der Öffentlichkeit, gerade auch in den kritischen Fällen, in denen erhebliche Tatvorwürfe durch Einstellungen gegen Auflagen erledigt werden, notwendig. Es ergeben sich auch positive Nebeneffekte für die Strafverfolgung, wenn die Medien über Fälle berichten und damit vielleicht noch nicht beschuldigte Personen zur Aussage bewegt werden. Zum anderen entstehen Prangerwirkung und Rückwirkung auch auf Strafverfolgungsbehörden und Gerichte, es gibt Vorverurteilungen, Rufschädigungen und falsche Eindrücke.⁴¹³

3.8.2 Absprachen in verschiedenen Verfahrensstadien

Neben Absprachen, die zur Verfahrenseinstellung im Ermittlungsverfahren nach § 153 a StPO führen, finden Verständigungen vor der Hauptverhandlung statt, wenn bestimmte Probleme Einigungsdruck erzeugen. Die Untersuchungshaft kann – bewusst oder unbewusst durch die Staatsanwaltschaft eingesetzt – einen erheblichen Druck auf Beschuldigte ausüben. Es ist davon auszugehen, dass die Untersuchungshaft bei dem in Frage kommenden Beschuldigtenkreis in Korruptionsverfahren als besonders belastend erlebt wird. Diese Personen weisen häufig keine Hafterfahrungen auf und werden so nicht nur mit einer äußerst belastenden Situation der Inhaftierung selbst,

⁴¹³ Vgl. die eindrucksvolle Schilderung des Wechselspiels zwischen Medien, Strafverfolgung, Verteidigung und Verhalten der Beschuldigten in der Flick-Parteispendenaffäre, WAGNER 1987.

sondern auch dem Milieu in den überfüllten Untersuchungshaftanstalten konfrontiert. Diese Situation kann sowohl von der Verteidigung wie auch von der Staatsanwaltschaft genutzt werden, um zu einer schnelleren Tataufklärung und/oder der schnelleren Beendigung des Strafverfahrens zu führen. Die Abwägung der Schuld des Beschuldigten, das nachweisbare Maß der Tatbeteiligung beziehungsweise der Täterschaft und die Prognose hinsichtlich des weiteren Verfahrensganges kann ergeben, dass es günstiger ist, mit einem Geständnis, Teilgeständnis oder der Belastung weiterer Personen die Aufhebung des Haftbefehls oder die Außervollzugsetzung des Haftbefehls gegen Auflagen zu erreichen. Das Suchen nach einer Verständigungsmöglichkeit mit der Staatsanwaltschaft kann hier der vorzeitigen Entlassung aus der Untersuchungshaft dienen und möglicherweise auch zur schnelleren Erledigung des Strafverfahrens führen. Denkbar sind auch neben Geständnissen des Beschuldigten Kooperationen durch Aussagen, Erklärungen und Offenlegung bestimmter Dokumente, die zur Sachverhaltsklärung in schwierigen Verfahren beitragen.

Sind mehrere Personen im Verfahren beschuldigt, kann sich die problematische Situation ergeben, dass ein Beschuldigter umfassend aussagt und Mitbeschuldigte belastet, um durch die Verständigung zu profitieren. Den belasteten Mitbeschuldigten gerät dieses zum Nachteil. Das eigene Geständnis, das vielleicht erwogen wird, ist „weniger wert“, kann also vielleicht nicht mehr zu einer Absprache mit gleich günstigen Bedingungen führen.

Eine Absprache kommt auch auf Initiative der Staatsanwaltschaft oder der Verteidigung zu einer Verfahrenserledigung im Wege eines Strafbefehls in Betracht. Nach § 407 StPO reicht der Anwendungsbereich des Strafbefehls von Verwarnung mit Strafvorbehalt über Geldstrafe bis zu Freiheitsstrafe von einem Jahr mit Aussetzung zur Bewährung, wenn der Angeklagte durch einen Verteidiger vertreten ist.

Das Zwischenverfahren dient dem Schutz des Beschuldigten vor einer rufschädigenden und belastenden Hauptverhandlung. Unnötige Hauptverhandlungen sollen vermieden werden. Der Verfahrensstoff wird mit Zulassung der Anklage bestimmt. Auch hier bieten sich Verständigungsmöglichkeiten an. Wirtschaftsstrafverfahren oder andere umfangreiche Verfahren werden vor der Eröffnung von den Gerichten besonders sorgfältig geprüft.⁴¹⁴ Eine Intervention der Verteidigung im Zwischenverfahren hat in Wirtschaftsstrafprozessen Chancen auf ein Erwirken der Einstellung des Verfahrens oder der Beschränkung des Verfahrensstoffes. Das Gesetz geht von der Möglichkeit des Angeschuldigten aus, Einwendungen gegen die Eröffnung des Hauptverfahrens nach § 201 I StPO und gegen das Vorliegen des hinreichenden Tatverdachts aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nach § 203 StPO vorbringen zu können. In welcher Form die Einwendungen vorzubringen sind, ist gesetzlich nicht vorgeschrieben, deshalb kommt neben schriftlichen Einwen-

414 So auch SCHMIDT-HIEBER 1986, S. 61.

dungen auch das Gespräch mit dem Richter in Betracht. Es bietet sich hier die Gelegenheit, den gesamten Verfahrenskomplex zu erörtern und dabei eine Verständigung über den Gang des weiteren Verfahrens herbeizuführen. Bei den Verfahrenseinstellungen ist die Staatsanwaltschaft hinzuzuziehen. Auch wenn der Richter erkennen lässt, dass die Eröffnung des Hauptverfahrens zu erwarten ist, kommt eine Verständigung für die Hauptverhandlung in Betracht. Entscheidend wird es für den Erfolg einer Absprache darauf ankommen, inwieweit der Angeschuldigte den Tatvorwurf einräumt und welchen Einfluss dies auf die Beweiserhebung und die Verfahrensbeendigung haben kann.

Das Hauptverfahren bildet den Hauptanwendungsbereich der Absprachen. *„Fast jeder kennt es, fast jeder praktiziert es, nur keiner spricht darüber.“*⁴¹⁵ Das Zitat traf die Stimmung zu Beginn der 80er-Jahre. Unter dem Eindruck der 1977 erschienenen Monografie von SCHUMANN: *„Der Handel mit der Gerechtigkeit“*, der insbesondere das amerikanische „plea bargaining“ beschreibt und vorsichtige Vermutungen über die deutsche Strafrechtspraxis äußerte (Die Verlagsangabe: *„Freiheit und Gerechtigkeit sind keine Handels- oder Tauschobjekte! Doch in Amerika gibt es bereits Handbücher für das Aushandeln von Schuldbekennnissen, und bei uns scheint eine Entwicklung in die gleiche Richtung zu beginnen“*), wurde der 1975 eingeführte § 153 a StPO als Einfallstor für plea bargaining, Handel mit der Gerechtigkeit, ausgehandelte Schuldbekennnisse und „deals“ äußerst kritisch bewertet. Absprachen im Hauptverfahren wurden vereinzelt in der Literatur beschrieben, aber meist unkritisch als negativ bewertet und verallgemeinert. 1986 vertrat der damalige Oberstaatsanwalt SCHMIDT-HIEBER eine Gegenansicht: *„Das böse Wort vom – angeblich unzulässigen – „Handel mit der Gerechtigkeit“ hat dazu beigetragen, daß allzu häufig in jeder Verständigung im Strafverfahren etwas Außerprozessuales oder gar Anstößiges gesehen wird. Der strafprozessuale Konsens wird dadurch in eine Grauzone gedrängt, weit weg von den Augen und Ohren der Öffentlichkeit. Dabei steht Kooperation im Strafverfahren durchaus im Einklang mit der Prozeßordnung und muß auch die Öffentlichkeit keineswegs scheuen. Verständigungen können darüber hinaus den Anliegen aller Verfahrensbeteiligter dienen. [...] Der im Strafprozeß auszutragende Konflikt und die unvermeidbare Herrschaftsausübung durch das Gericht lassen Vorstellungen von einem Verfahren, das geprägt ist durch „ungezwungene Sprechgemeinschaft“ und „herrschaftsfreie Kommunikation“, als wenig realistische Zukunftsbilder erscheinen. Andererseits können solche Verfahrensmodelle Denkanstöße liefern. Die Interessen der an einem Strafverfahren Beteiligten müssen nicht zwangsläufig entgegengesetzt sein.“*⁴¹⁶

415 „DETLEF DEAL“: Der strafprozessuale Vergleich. StV 1982, S. 545.

416 SCHMIDT-HIEBER 1986, 1 und Vorwort.

3.8.3 Zulässigkeit von Absprachen und Kritik

Zulässigkeit und Grenzen von Absprachen im Strafverfahren sind umstritten. Um der Überlastung der Strafjustiz mit zunehmendem Geschäftsanfall, insbesondere aber durch langwierige und schwierige Wirtschaftsstrafverfahren oder Verfahren der Organisierten Kriminalität mit vielen Beschuldigten, langer Verfahrensdauer, einer Vielzahl möglicher oder vorgeworfener Einzeltaten und schwieriger Erfassung der Tatbestandsmerkmale, Beweisschwierigkeiten und kompetenteren sowie zahlreicheren Strafverteidigern zu begegnen, wählt die Strafrechtspraxis zunehmend den Weg der konsensorientierten Prozessbeendigung. Die Anzahl der durch Absprachen erledigten Strafverfahren ist nicht bekannt. Es überwiegen Berichte von Praktikern, in denen einzelne oder typische Verfahrensweisen beschrieben werden. Eine empirische Untersuchung aus dem Jahr 1993 kam zum Ergebnis, dass alle befragten Wirtschaftsstrafkammern Absprachen praktizierten und im Durchschnitt die Hälfte der Verfahren vor den Wirtschaftsstrafkammern durch Verständigung erledigt wurden⁴¹⁷. Da diese Untersuchung auf einer Auswertung eines 5-Jahres-Zeitraumes von 1985–1990 beruht, ist tendenziell von einem weiteren Anstieg der Absprachen in der Strafrechtspraxis auszugehen, weil das Thema seit 1990 zunehmend an Bedeutung gewonnen hat, wie die zahlreichen Aufsätze, Stellungnahmen und Urteile zeigen. Auch wenn mit einer regionalen Umfrage (hier für das Landgericht Hildesheim mit sechs Wirtschaftsstrafkammern)⁴¹⁸ kein repräsentatives Bild für alle deutschen Strafkammern wiedergegeben werden kann, so ist aus den zahlreichen Veröffentlichungen zu diesem Thema von einer Dominanz der Absprachen bei Wirtschaftsstrafkammern auszugehen. Es soll eine Übereinstimmung darüber bestehen, dass *„die überlastete deutsche Strafjustiz ohne auf Kosten der Gerechtigkeit erkaufte Verfahrenserleichterungen gar nicht mehr in der Lage wäre, die Vielzahl von Großverfahren, besonders von Wirtschaftsstrafverfahren, zu erledigen“*.⁴¹⁹ Wichtig ist wohl die Überzeugung der an den Absprachen Beteiligten, ein sachlich angemessenes und gerechtes Ergebnis zu erzielen. Dieses führt in der Praxis häufig dazu, dass alle Beteiligten mit dem Ergebnis einverstanden sind, der Angeklagte einen Rechtsmittelverzicht zusagt und kein Rechtsmittel zur Überprüfung der Ergebnisse führt.

Trotz der Interessenlage aller Verfahrensbeteiligten sind Verständigungen im Strafverfahren heftig umstritten und gesetzlich nicht vorgesehen. Eine Absprache oder Verständigung im Strafprozess ist in erster Linie die im Gesetz nicht vorgesehene, in der Rechtspraxis aber immer häufiger zu beobachtende Absprache zwischen Verteidiger und Staatsanwalt im Ermittlungsverfahren oder zwischen Angeklagtem, Verteidiger, Staatsanwaltschaft und Gericht im Hauptverfahren. Der Inhalt umfasst die Zusage des Angeklagten, auf bestimmte prozessuale Rechte zu verzichten, etwa ein volles Geständnis oder

417 STOLEK 1993, S. 31 ff.

418 STOLEK 1993, S. 33.

419 KLEINKNECHT / MEYER-GOSSNER Einleitung Rn. 119 ff.

ein Teilgeständnis abzulegen, von der Stellung von Beweisanträgen abzusehen, bereits gestellte Anträge zurückzunehmen, auf die Rüge von Verfahrensverstößen zu verzichten, einen allgemeinen Rechtsmittelverzicht zu erklären oder ein bereits eingelegtes Rechtsmittel zurückzunehmen. Die Gegenleistung liegt im Versprechen der Verhängung einer milden Strafe oder der Strafaussetzung zur Bewährung, der Einstellung von Nebenverfahren oder der Anwendung von Opportunitätsvorschriften im laufenden Verfahren. Es werden auch Zusagen hinsichtlich der von Staatsanwaltschaft und Gericht nicht beeinflussbaren Vollzugsbedingungen gemacht (Freigang, offener Vollzug, Halbstrafenentlassung). Unabhängig von der Realität der Absprachen werden diese von einigen Vertretern aus der Literatur kategorisch oder weitgehend abgelehnt. Begründet wird die Ablehnung mit der Unvereinbarkeit von Absprachen mit strafverfahrensrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundsätzen. Das rechtsstaatliche Verfahren des formalisierten Strafprozesses („konkretisiertes Verfassungsrecht“) gilt als unverzichtbare Garantie zur Erreichung materieller Gerechtigkeit unter Wahrung der Rechte des Beschuldigten und der Unschuldsvermutung. Einige Verfahrensgrundsätze gelten als disponibel, zum Beispiel das Legalitätsprinzip mit seinen gesetzlich vorgesehenen Durchbrechungen durch §§ 153, 153 a StPO. Andere Grundsätze werden als unverzichtbar angesehen und Kritiker sehen diese Fundamentalgrundsätze des rechtsstaatlichen Strafverfahrens durch Absprachen verletzt.⁴²⁰ Probleme der Absprachen und Verständigungen ergeben sich insbesondere dann, wenn die Absprachen nicht eingehalten werden und die Strafe also höher ausfällt, als der Angeklagte erwartet hat. Der Angeklagte hat in diesem Fall meist einen erheblichen Nachteil dadurch, dass er im Vertrauen auf die Absprache ein (Teil-)Geständnis abgelegt hat, dass er nun nicht mehr zurückziehen kann und das der Verurteilung zugrunde gelegt wird. Eine Benachteiligung des Angeklagten ist auch dadurch möglich, dass eine Bewährungsaufgabe nach § 56 b StGB erst *nach* dem Rechtsmittelverzicht verkündet wird.⁴²¹ Kritik erfahren Absprachen auch, wenn das Ergebnis für den Angeklagten (vermeintlich) zu günstig ausfällt oder wenn der Angeklagte in einer Verhandlungspause den Journalisten seine Strafe vor der Urteilsverkündung bekannt gibt. Der letztgenannte Fall führte mit dazu, dass in Hessen Richtlinien für Verständigungen erlassen wurden. Nr. 5 dieser Richtlinien lautet: Bedenklich erscheint die Zusicherung einer in der Höhe genau bestimmten Strafe. Es ist unerträglich, wenn, wie vor einigen Jahren in einer spektakulären Wirtschaftsstrafsache geschehen, der Angeklagte den interessierten Journalisten in der Verhandlungspause vor der Urteilsverkündung erklärt, das Gericht werde ihn nach Ende der „Beratung“ zu einer Freiheitsstrafe von drei Jahren und neun Monaten verurteilen und den Haftbefehl aufheben, damit er die Strafe im offenen Vollzug antreten könne, und wenn das Gericht

420 Dazu BRAUN 1998, S. 36 ff.; WEIGEND NSTz 1999, S. 57; SIOLEK 1993, S. 83 ff. jeweils mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

421 OLG Köln vom 16. 1. 1998, StV 1998, S. 176 ff.

kurz darauf den Verhandlungssaal betritt und mit würdevoller Miene *genau dieses* „Im Namen des Volkes“ verkündet.

Der BGH hat wiederholt zur Zulässigkeit von Absprachen beziehungsweise bestimmten Teilbereichen Stellung genommen. Nach BGHSt 43, 195 ist eine Verständigung im Strafverfahren, die ein Geständnis des Angeklagten und die zu verhängende Strafe zum Gegenstand hat, nicht generell unzulässig. Das deutsche Strafverfahrensrecht sei zwar grundsätzlich vergleichsfeindlich ausgestaltet und verbiete die freie Verfügung des Gerichts und der Prozessbeteiligten über den staatlichen Strafanspruch, die Verfahrensgrundsätze, die rechtliche Subsumtion und die Grundsätze der Strafbemessung. Andererseits zeige gerade die Vorschrift des § 153 a StPO, dass eine Verständigung zwischen den Verfahrensbeteiligten – auch über Ergebnis und Erledigung eines Strafverfahrens – dem deutschen Strafprozess nicht völlig fremd sei. Auch andere Vorschriften sähen eine Einwilligung des Betroffenen in bestimmte Rechtsfolgen vor und seien deshalb mit einer Prognose über den Verfahrensausgang und einem Gespräch über die Sach- und Rechtslage und mit einer Einigung der Verfahrensbeteiligten verbunden. Absprachen, die die Abgabe eines Geständnisses durch den Angeklagten gegen Zusage einer Strafmilderung durch das Gericht zum Inhalt haben, seien grundsätzlich möglich. Sie verstießen nicht von vornherein gegen verfassungs- und verfahrensrechtliche Prinzipien. Ein aufgrund einer Vereinbarung abgelegtes Geständnis dürfe nicht ohne weiteres einem Schuldspruch zugrunde gelegt werden.⁴²² Das Gericht bleibe dem Gebot der Wahrheitsfindung verpflichtet und müsse das Geständnis daher auf seine Glaubwürdigkeit überprüfen. Sich hierzu aufdrängende Beweiserhebungen dürften nicht unterbleiben. Eine Absprache über den Schuldspruch sei nicht von vornherein ausgeschlossen. Die Zulässigkeit richte sich nach dem Recht des Angeklagten auf ein faires, rechtsstaatliches Verfahren. Die Grundlage des Schuldspruchs dürfe immer nur der nach der Überzeugung des Gerichts tatsächlich gegebene Sachverhalt sein. Über die rechtliche Bewertung und Einordnung dürfe eine Vereinbarung nicht getroffen werden. Das Bemühen um eine Verständigung dürfe die freie Willensentschließung des Angeklagten nicht beeinträchtigen, er dürfe insbesondere nicht durch Drohung mit einer höheren Strafe oder durch Versprechen eines gesetzlich nicht vorgesehenen Vorteils zu einem Geständnis gedrängt werden (zu einem solchen Versprechen zähle auch, wenn die hierfür nicht zuständige Strafkammer für das Geständnis des Angeklagten „Freigang“ verspricht). Das Inaussichtstellen einer Strafmilderung für den Fall des Geständnisses stelle eine erlaubte Form der Vereinbarung dar. Zu beachten seien auch die Grundsätze des § 136 a StPO und das nemo tenetur-Prinzip. Zulässig seien Absprachen auch nur dann, wenn sie nicht gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz, der sich aus § 169 GVG ergibt, verstießen. Eine Verständigung zwischen dem Gericht und den anderen Verfahrensbeteiligten, welche die Einlassung des Angeklagten und die Höhe der Strafe zum Gegenstand hat, müsse daher in öf-

422 Dazu auch BGH NSTZ 1999, S. 92.

fentlicher Hauptverhandlung – nach Beratung des gesamten Spruchkörpers (die Schöffen dürfen also nicht ausgeschlossen werden) – stattfinden. Vorgespräche zwischen den Beteiligten, in denen die Bereitschaft und die „Verhandlungspositionen“ außerhalb der Hauptverhandlung abgeklärt werden, seien damit nicht ausgeschlossen. Die Wahrung des Öffentlichkeitsgrundsatzes sei unter dem Aspekt der Einbeziehung aller Verfahrensbeteiligten unverzichtbar. Absprachen müssten offen gelegt werden, ihr Inhalt müsse für alle Beteiligten und für das Rechtsmittelgericht überprüfbar sein. Das Ergebnis der Absprache sei im Protokoll über die Hauptverhandlung festzuhalten, da es sich um einen wesentlichen Verfahrensvorgang handele. Das Gericht könne für den Fall der Ablegung eines glaubhaften Geständnisses bei einer Verständigung eine Strafobergrenze, die es nicht überschreiten werde, angeben. Gerade das Geständnis schränke nämlich die Verteidigungsmöglichkeiten des Angeklagten wesentlich ein. Die Entscheidung des Gerichts werde bei der Benennung einer Strafobergrenze noch nicht vorweggenommen.

Ein weiteres Urteil zu den Absprachen erging durch den 2. Senat des BGH am 10. 6. 1998.⁴²³ In der Hauptverhandlung vor dem Landgericht hatte der Vorsitzende den Angeklagten nach der Verlesung des Anklagesatzes gefragt, ob die Vorwürfe in der erhobenen Form zuträfen. Der Angeklagte hatte dies bejaht. Dies war die gesamte Beweisaufnahme, die dazu führte, dass der Angeklagte zu acht Jahren Freiheitsstrafe verurteilt wurde. Der BGH stellt fest, die Strafkammer habe nicht gegen das Verfahrensrecht (§ 261 oder § 267 StPO) verstoßen, indem sie die Verurteilung des Angeklagten auf die so ermittelten Tatsachen stützte. WEIGEND⁴²⁴ kritisierte die Wahrheitsfindung, die man überspitzt auch so formulieren könne: Das Gericht könne auch dann, wenn sich der Angeklagte gar nicht äußert, nach Verlesung des Anklagesatzes sogleich zur Verurteilung schreiten und seine freie Überzeugung von der Schuld des Angeklagten damit begründen, dass es dem Angeklagten seine Schuld an der Nasenspitze angesehen habe. Die Pflicht des Gerichts zur Wahrheitsermittlung könne sich nicht in der Akzeptanz ausgehandelter Geständnisse zum verlesenen Anklagesatz erschöpfen, sondern müsse auf einer Beweisaufnahme beruhen, die den Namen auch verdiene. Es könne nicht richtig sein, dass die Anforderungen an die innere Geschlossenheit und argumentative Überzeugungskraft der Urteilsgründe in dem Maße sinken, in dem das Tatgericht auf die Erhebung von Beweisen verzichtet habe. Im Gegenteil, je weniger Mühe das Tatgericht auf die Beweissammlung verwendet habe, desto größer sei der Bedarf an nachvollziehbarer, überzeugender Auswertung der erhobenen Beweise in den Urteilsgründen. Dies gelte ganz besonders dann (entgegen der Auffassung des 2. Senats), wenn das Geständnis, das die alleinige Grundlage der Verurteilung abgeben soll, Ergebnis einer Vereinbarung mit dem Gericht sei. Die Situation des Angeklagten, *„der explizit mit der für den „deal“ charakteristischen Sanktionsschere und dem Interessengleichklang aller betei-*

423 BGH NStZ 1999, S. 92.

424 WEIGEND NStZ 1999, S. 57, 61.

lichten Juristen konfrontiert“ werde, sei jedoch typischerweise so prekär, dass an der Richtigkeit der Angaben, mit denen der Angeklagte versuche, den Erwartungen von Gericht und/oder Staatsanwaltschaft gerecht zu werden, in jedem Fall Zweifel angebracht seien. Hinzu komme, dass die Formulierung des ausgehandelten Geständnisses häufig nicht vom Angeklagten selbst stamme, sondern vom Verteidiger. Das Gericht könne den Wahrheitsgehalt eines Geständnisses nur dann beurteilen, wenn es auch die Umstände ihres Zustandekommens und die Motivlage des Angeklagten einbeziehe. Dies alles verlange besonders sorgfältige und kritische Würdigung und Aufklärung, die jedoch schwerlich von dem Gericht erwartet werden könne, das an der Vereinbarung des Geständnisses aktiv beteiligt war. WEIGEND⁴²⁵ sieht in solchen Absprachen die Infragestellung der Strafprozessordnung mit ihren Prinzipien überhaupt: „Wo man sich über das Ziel einig ist, da findet man in gemeinsamer Anstrengung auch einen (nicht unbedingt gesetzeskonformen, aber jedenfalls unkomplizierten) Weg; und kein noch so pedantischer Gerichtshof oder Gesetzgeber vermag diesen Weg auf Dauer wirksam zu verstellen. Man sollte sich auch nicht der Illusion hingeben, daß man die Absprachenpraxis durch höchstgerichtliche oder gesetzgeberische Kraftakte wieder „abschaffen“ könnte. Das Einfallstor für den „deal“ ist die Honorierung des Geständnisses durch mildere Bestrafung, und auf dieses seit jeher universell eingesetzte probate Lock- und Druckmittel wird die Praxis ungeachtet aller theoretischen Zweifel nicht verzichten wollen. Im übrigen hat sich die deutsche Gerichts- und Verteidigerpraxis von der Droge Absprache inzwischen so abhängig gemacht, daß mit einer Entwöhnung weder aufgrund besserer Einsicht noch aufgrund äußeren Drucks ernsthaft gerechnet werden kann. Um so dringender stellt sich die Frage ob es nicht an der Zeit ist, die faktisch bereits eingetretene Zweiteilung der Prozeßordnungen für streitige und unstreitige Verfahren auch formell anzuerkennen und die für eine Legalisierung der Absprachenpraxis erforderliche „zweite Strafprozeßordnung“ zu schaffen. Der Sache nach müßte diese Verfahrensordnung auf einer Art Dispositionsmaxime beruhen, allerdings mit einer ausgeprägten Beteiligung des Gerichts an der Bestimmung des Verfahrensergebnisses. An Vorschlägen hierfür mangelt es nicht: Manche lehnen sich an die Grundidee des Strafbefehlsverfahrens an, andere sprechen sich für ein guilty plea mit gesetzlich festgelegtem Strafnachlaß aus; denkbar wäre auch – nach italienischem Vorbild – eine Entscheidung nach Aktenlage mit Zustimmung des Angeklagten. [. . .]. Wer sich auf das Modell des (stets mit einer Differenzierung des Strafmaßes je nach Kooperationsbereitschaft des Angeklagten verbundenen) guilty plea in der einen oder anderen Form einläßt, muß allerdings auch wissen, was er dabei einbüßt: die Orientierung der Urteilsfindung am Ideal der „materiellen Wahrheit“, die strikte Proportionalität von Strafmaß und Tatschuld sowie die Unabhängigkeit des Verfahrensausgangs von der relativen Machtposition der Verfahrensbeteiligten. Es mag sein, daß all dies ohnehin Ideale von gestern sind, die mit der Verfahrenswirklichkeit nichts mehr zu tun haben – die Anerkennung einer „zweiten Strafprozeßordnung“, wie sie insbesondere das hier besprochene Urteil des 2. Senats nahelegt, würde aber bedeuten, daß man diese Ideale für den Großteil der Strafverfahren auch formell verabschiedet. Ob ein Verfahrensmodell, das ohne sie auszukom-

425 WEIGEND NSTZ 1999, S. 57, 63.

men versucht und allein auf die (in der Realität meist fiktive) vernünftige Selbstbestimmung des Angeklagten als regulativen Faktor setzt, noch den Minimalansprüchen der Fairneß genügt, das ist die entscheidende Frage.“

In den Korruptionsverfahren kommt den Absprachen eine große praktische Bedeutung zu. Diese Absprachen werden jedoch weder offen gelegt noch halten sie sich in den vom BGH gesetzten Grenzen. Die Praxis verfolgt offensichtlich die informellen Strategien, weil die Beteiligten übereinstimmend Interessen an dieser Form der Erledigung haben. Sie sind eine Reaktion auf kaum zu bewältigende umfangreiche Großverfahren, in denen von verschiedenen Seiten – auch unsachlich – Einfluss genommen wird. Allein eine genauere empirische Basis über Ausmaß und Grenzen der praktizierten Absprachen bedürfte zukünftiger empirischer Untersuchungen.

3.9 Zusammenfassung

Zusammenfassend fiel auf, dass Gewinnabschöpfungen mit dem rechtlich vorgesehenen Instrumentarium der Verfallsanordnungen sehr selten sind. Trotzdem kommt es in vielen Fällen zu einer Schadenswiedergutmachung und zur Bezahlung von Steuerschulden, weil im informellen Weg Lösungen zur Strafmilderung gesucht werden. Dabei spielen freiwillige Schadenswiedergutmachungen eine erhebliche Rolle und werden sowohl von den Verteidigern wie den Staatsanwälten und Gerichten gefördert und positiv bei der Strafzumessung berücksichtigt. Auch Bewährungsauflagen oder die kumulierte Geldstrafe werden in der Strafrechtspraxis zur Abschöpfung der Gewinne eingesetzt. Dabei fiel weiter auf, dass der Druck des Strafverfahrens in der Regel auch Schadenswiedergutmachungen deutlich fördert – allerdings vorrangig bei den typischen Tätern der Korruptionsverfahren. Bei den sogenannten Betrügerpersönlichkeiten war eine umfassende Wiedergutmachung die Ausnahme; diese Täter neigten sehr stark zur Verschleierung und Verleugnung der Tatgewinne. Trotz Hinweisen, dass Gelder und Immobilien an Freundinnen und Ehefrauen übertragen wurden, führte das Strafverfahren nicht zur Gewinnabschöpfung.

Die Bewältigung der umfangreichen Korruptionsverfahren ist von informellen Erledigungsstrategien geprägt. Nur ein Teil der tatsächlich begangenen Taten wird ermittelt und kann den Abschlussverfügungen und Urteilen zugrunde gelegt werden.

Fazit

Notwendig ist die

- ⇒ Verbesserung der Gewinnermittlungen und vorläufiger Sicherstellungen;
- ⇒ Verbesserung der Gewinnabschöpfungen;
- ⇒ Verbesserung der Rückgewinnungshilfen.

Teil 4 Diskussion der Ergebnisse

I Typologie der Korruption – unterschiedliche Strukturen

1 Forschungsstand und Ergebnisse der Untersuchung

1.1 Strukturen

Die beschriebene Struktur 1 findet sich in jeder Strukturbeschreibung, die Bezeichnung variiert: Bagatellkorruption, Gelegenheitskorruption, Einzelfallkorruption, situative Korruption. Selbst der typische Fall der Amtsanzeige der nicht bestechlichen Polizeibeamten, denen von einem betrunkenen Autofahrer ein Geldschein zugesteckt wird, um die Anzeige abzuwenden, ist die am häufigsten geschilderte Fallkonstellation dieser Kategorie.⁴²⁶

Soweit ersichtlich, wurde bislang eine Kategorie der „gewachsenen Beziehungen“ nicht herausgebildet; es werden entweder theoretische Kategorien beschrieben, die teilweise synonym verwendet werden⁴²⁷ und von zwei Grundkategorien (Lagebild Korruption: situative und strukturelle Korruption⁴²⁸) bis hin zu weiteren Ausdifferenzierungen reichen oder es werden Phänomene beschrieben. HÖFFLING⁴²⁹ unterscheidet Gelegenheitskorruption, „intime Korruption“: Geben und Nehmen mit längerfristiger Perspektive, Fortbestand und Pflege gegenseitigen Vertrauens als Voraussetzung der Beziehung, Reziprozität von Gaben und Gegengaben; „institutionalisierte Korruption“: Korruptions-Kartelle, organisierte Netzwerke, die Institutionen als regional mehr oder weniger begrenzte Beziehungsgeflechte parallel zum legalen Geschäftsbetrieb zwischen Wirtschaft und Verwaltung und „öffentliche Korruption“ als Korruption, „die hierzulande nicht (mehr) vorkommt“, gemeint ist Korruption als dominierende Alltagskultur. LIEBL⁴³⁰ differenziert zwischen folgenden Phänomenen: Gewinnmaximierungskorruption (Abrechnung nicht erbrachter Leistungen), Verdrängungs- und Leistungskorruption (Ausschaltung der Konkurrenz), Finanzierungskorruption (Krediterlangung bei öffentlich-rechtlichen Institutionen), Auflagenkorruption (Vermeidung von Umweltauflagen), Grenzkontrollkorruption (Abgabenumgehung im wirtschaftlichen Verkehr), Genehmigungskorruption (Erlangung staatlicher Genehmigungen) und Aufenthaltskorruption (Bestechung von Beamten der Ausländerbehörden). OSTENDORF⁴³¹ unterscheidet Gelegenheitskorruption, strukturelle Korruption und systemische Korruption. Die struktu-

426 SCHÖNHERR 1985, S. 276; BKA (Hrsg.) Lagebild Korruption 1997/1998, S. 25; HÖFFLING KrimJ 1998, S. 288.

427 BRUHN, in MISCHKOWITZ u. a. 2000, S. 172 ff.: spontane und geplante Korruption, situative und systematische Korruption sowie strukturelle Korruption.

428 BKA (Hrsg.) Lagebild Korruption 1997/1998, S. 7: situative Korruption betrifft Handlungen, denen ein spontaner Willensentschluss zugrunde liegt, ohne gezielte Planung und Vorbereitung; strukturelle Korruption betrifft Korruptionshandlungen, die auf der Grundlage längerfristig angelegter korruptiver Beziehungen bewusst geplant werden. Bei struktureller Korruption wird deshalb die Handlungskompetenz und kriminelle Energie der Tatverdächtigen höher eingestuft.

429 HÖFFLING KrimJ 1998, S. 284 ff.

430 LIEBL, in BENZ/SEIBEL (Hrsg.) 1992, S. 283 ff., 287 ff.

431 OSTENDORF NK 1/1996, S. 18.

relle Korruption betrifft Branchen wie die Baubranche. Sie führt zur Ausschaltung marktwirtschaftlicher Prinzipien, insbesondere des freien Wettbewerbs. Systemische Korruption ist großflächig, zum Teil international organisiert und führt zu einer Gefährdung der inneren Sicherheit und des politischen Systems. Es werden auch spezielle Sachbereiche untersucht, um Kenntnisse in abgegrenzten Materien zu gewinnen: Polizeikorruption⁴³², Korruption im Baubereich⁴³³, politische Korruption⁴³⁴, internationale Korruption⁴³⁵. Das Vorgehen ist sinnvoll, um weiteres empirisches Wissen zu gewinnen und um bessere Konzepte zur Zurückdrängung entwickeln zu können. In der internationalen Diskussion um Korruption haben sich neben den Ländervergleichen die Problematik grenzüberschreitender Bestechungen und neue theoretische Sichtweisen ergeben: Um die Resignation aufzubrechen, die angesichts weit verbreiteter und sehr unterschiedlicher Formen von Korruption in vielen Ländern (von der Schmiergeldforderung des Polizisten, der seinen Lohn aufbessern muss, um zu überleben, über Bestechungszahlungen für Leistungen, auf die ein Anspruch besteht bis hin zu Millionenzahlungen an Minister zur Manipulation eines Ausschreibungsverfahrens) aufkommen kann⁴³⁶, wurden Lösungen in der Fokussierung auf Teilprobleme gesucht: Man trennte die Geber- und Nehmerseite, also die Angebots- und Nachfrageseite und setzte mit den internationalen Bestrebungen zur Strafrechtsvereinheitlichung auf OECD- und EU-Ebene bei der Geberseite an. Diese Trennung ist nicht zwingend, sondern am Erfolg orientiert.⁴³⁷ Eine dritte Ebene bedarf ebenfalls besonderer Maßnahmen: Die Ebene der Vermittler oder Intermediäre und des Finanzmanagements.⁴³⁸ Es bildete sich mit der Unterscheidung zweier Grobkategorien ein weiterer Diskussionspunkt heraus, der die praktische Frage des Vorrangs bei der Bekämpfung aufwirft: Die *petty corruption*, die Fälle von Gelegenheits-, Einzelfall- und Bagatellkorruption meint, auch „Überlebensstrategien unterbezahlter Beamter“ und die *grand corruption*, Korruption der Machteliten wie zum Beispiel Millionentransfers zwischen multinationalen Unternehmen und der politischen Elite eines Landes.⁴³⁹

Die hier unterschiedenen Kategorien „gewachsene Beziehungen“ und „Netzwerke“ werden oft ohne nähere Unterscheidung, teilweise sogar unter Vermengung mit der Struktur 4 (systematische Einflussnahme der OK) als strukturelle Korruption bezeichnet. Die hier gewählte theoretische Strukturierung

432 MISCHKOWITZ u. a. 2000 mit Hinweisen auf andere Veröffentlichungen zu Polizei und Korruption, S. 84 ff.; AHLF 1998, S. 24 f. unter Hinweis auf HOLZ Kriminalistik 1997, S. 407 ff.; JANSSEN, in KERNER (Hrsg.) 1991, S. 175 ff., unter Hinweis auf ausländische Erfahrungen.

433 MÜLLER, in CLAUSSEN (Hrsg.) 1995, S. 67 ff.; MÜLLER Kriminalistik 1993, S. 509 ff.; MÜLLER/MARCUS Kriminalistik 1995, S. 103 ff.; STEMMER/AUGUSTIN Kriminalistik 1996, S. 35 ff.; ROLLWAGEN, in MAYERHOFER/JEHLE (Hrsg.) 1996, S. 119 ff.

434 Vgl. die Hinweise unter Fn. 26 ff. sowie HEIDENHEIMER/JOHNSTON/LEVINE (eds.) 1993.

435 Vgl. die Hinweise Teil 1, IV Internationale Korruption.

436 EIGEN/PIETH, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 1.

437 EIGEN/PIETH, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 2, 4 ff.

438 EIGEN/PIETH, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 2, 6.

439 EIGEN/PIETH, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 2, 3; ROSE-ACKERMAN, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 40, 41 f.

hat den Vorteil, als theoretischer Rahmen für zahlreiche auch höchst unterschiedliche Erscheinungsformen der Korruption dienen zu können. Eine Vergewisserung dieser theoretischen Struktur erlaubt es zum Beispiel, Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden und präventiver Kontrollinstanzen besser zu lenken. So wird aus dieser Struktur deutlich, dass die Bildung von Sonderdezernaten der Strafverfolgungsbehörden allein mit dem Anknüpfungspunkt des Vorliegens der Tatbestände der §§ 331 ff. nicht sinnvoll ist, weil damit auch die Fälle der in Deutschland unbedeutenden Gelegenheits- und Bagatellkorruption erfasst werden. Die Ansiedlung spezialisierter Dezernate bei Wirtschaftsabteilungen oder Abteilungen für OK mit einer Spezialisierung auf die strafrechtliche Korruptionsproblematik ist dagegen zu begrüßen. Deutlich wird auch, dass politischen Einflussnahmen größere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss, die sich vor allem bei den Netzwerken organisierter Wirtschaftskriminalität zeigen, bei der Ermittlung von OK-Straftaten dagegen noch weitgehend unbekannt sind. Auswirkungen hat dieses auf die Sicherstellung der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft bei Ermittlungen in diesen Complexen, auf die Organisation der Strafverfolgung und auf die Bewahrung des Erfahrungswissens spezialisierter Ermittler. Es gilt auch die Entwicklung einer Struktur 4 zu verhindern: Es ist zukünftig eine größere Sensibilisierung notwendig, auch wenn für *systematische* Einflussnahmen der OK auf staatliche Institutionen bislang keine Anhaltspunkte vorliegen. Einzelfälle sind vorhanden und die Entwicklung der OK wurde unter dem Aspekt des Gefährdungspotentials der Einflussnahme bisher möglicherweise zu wenig beachtet: Dafür sprechen die Hinweise auf systematischeres Vorgehen in bestimmten Bereichen (Korruption bei Ausländerbehörden und Sozialbehörden, Anwachsen der Schleuserkriminalität, Dimensionen des Drogenhandels, organisierter Fleischhandel, auch Polizeikorruption im Zusammenhang mit OK-Ermittlungen⁴⁴⁰). Es ist davon auszugehen, dass Zusammenhänge manchmal nicht erkannt und die Fälle für Einzelfälle der Bagatellkorruption gehalten werden. Dieses wird unterstützt durch fehlendes Spezialwissen, das föderalistische System und fehlende Kommunikations- und Informationssysteme, die über die Grenzen der Bundesländer hinweg einen schnellen Austausch ermöglichen. Nicht immer werden theoretisch vorhandene Informationen anderer Kontrollbehörden (Steuerfahndung, Rechnungshöfe, Rechnungsprüfungsämter u. a.) genutzt, um insbesondere Netzwerkkorruption und gewachsene Beziehungen aufzudecken.

Das darf nicht darüber hinweg täuschen, dass das empirische Wissen über Korruption noch immer mangelhaft ist. Über Korruption im Bereich der privaten Wirtschaft liegen bisher kaum Erkenntnisse vor.⁴⁴¹ Angenommene Übellichkeiten in der Privatwirtschaft wirken aber erheblich in den öffentlichen Sektor hinein. Die politische Korruption ist aus vielen Gründen schwer aufzudecken und strafrechtliche Ermittlungen sind schwierig. Sie bedarf aber

440 S. auch TRENSCHEL Kriminalistik 1999, S. 750, 753.

441 So auch DÖLLING 1996, C 24, 25.

ebenso der Aufmerksamkeit wie Bestechungen im Sport⁴⁴² und im Medienbereich, um eine gesamtgesellschaftliche Ächtung des Machtmissbrauchs im Austausch mit privaten Vorteilen zu erleichtern.

1.2 Internationale Diskussion: Verbreitung unterschiedlicher Strukturen

In Deutschland gibt es kein weit verbreitetes Phänomen der Bagatell- oder Einzelfallkorruption. Auch das Lagebild Korruption 1997/1998 kommt trotz Unsicherheiten bei der Zählung zu einem deutlich geringeren Anteil der situativen Korruption gegenüber struktureller Korruption (9% in 1998, 11,5% in 1997, 31,2% in 1996, 21,3% in 1994). Nach der Expertenbefragung von MISCHKOWITZ und anderen glauben die Befragten, Einflussnahmen auf Polizei, Justiz und Zoll mittels Korruption erfolgen gleichermaßen spontan und geplant.⁴⁴³ In vielen Veröffentlichungen zur Korruption wird auf die Frage der Verbreitung der unterschiedlichen Formen der Korruption nicht eingegangen.⁴⁴⁴ Vielfach werden auch Bagatellkorruption und schwerere Formen von Korruption bewusst nicht unterschieden, da die Auffassung vertreten wird, über das „Anfüttern“ der Beamten mit kleinen unbedeutenden Vorteilen steigere sich die Abhängigkeit und gehe in Formen struktureller Korruption über. Empirisch ist der Kenntnisstand über die Zusammenhänge und Verbreitungen noch recht gering. Trotzdem soll der Versuch unternommen werden, zu differenzieren:

Eine erste Orientierung über die unterschiedliche Verteilung der Korruption im Ländervergleich geben aus der Nehmer- und Gebersperspektive der TI Corruption Perception Index (CPI) und der Bribe Payers Index (BPI).⁴⁴⁵ Nach dem CPI 1999 und 2000 liegt Deutschland auf Platz 14 beziehungsweise 17 von insgesamt 99 beziehungsweise 90 Ländern. Auf den ersten Plätzen und damit am wenigsten korrupt werden Dänemark, Finnland und Neuseeland eingeschätzt, auf den hintersten Plätzen finden sich Nigeria, Kamerun und Jugoslawien. Insgesamt zeigt sich seit Erfassung der Einschätzungen ein starkes Nord-Süd- (oder Reich-Arm-) Gefälle. Für den BPI ergibt die Einschätzung, dass Deutschland auf Platz neun von 19 Befragten liegt, Schweden und Australien werden als am wenigsten bestechungsbereit eingeschätzt, Südkorea und China als am ehesten bestechungsbereit. Damit ist noch nichts über die Art der Korruption ausgesagt, die in einem Land vorherrscht. Allerdings zeigen sich in einer internationalen Befragung korruptionsanfälliger Wirtschaftsbereiche⁴⁴⁶ als am meisten gefährdet der Bausektor und Auftrags-

442 Service Central de la Prévention de la Corruption 1994, S. 53 ff.

443 BRUHN, in MISCHKOWITZ u. a. 2000, S. 179 f.

444 Anders und mit einer Einschätzung der Situation der Schweiz KILLIAS 1998, S. 239 ff.; KILLIAS/RIBEAUD 1999.

445 Vgl. die Nachweise und näheren Erläuterungen Teil 1, IV. Internationale Korruption, 6. Empirische Erkenntnisse zur Korruption.

446 Gefragt wurde nach grand corruption, es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass die Befragten auch Sachverhalte mitteilten, die der petty corruption zuzuordnen sind.

vergaben im öffentlichen Bereich, gefolgt von der Waffen- und Verteidigungsindustrie und dem Energiesektor. Man kann auch aus den Zusammenhängen mit Korruption Rückschlüsse ziehen: Weit verbreitete Korruption steht im Zusammenhang mit grundlegenden Mängeln der Staatsorganisation wie einer schlecht funktionierenden Verwaltung (schlechte Bezahlung, bürokratische Überregulierung, uneinsichtige und schwer durchschaubare Normengeflechte, die das Handeln der Bürger und Unternehmer behindern, fehlende Transparenz und fehlende Rechtsstaatlichkeit), einem hohen Ausmaß an Schattenwirtschaft und damit erheblichen Steuerverlusten für den Staat, einem Mangel an wirtschaftlichem Wettbewerb (ehrliche Wettbewerber verlieren Marktanteile, korrupte Unternehmer gehen Allianzen mit der Machteleite ein, Preise für die Allgemeinheit steigen, die Qualität von Waren und Dienstleistungen ist gering) und allgemein mit Armut und Ungleichheit (ungleiche Verteilung von Immobilienbesitz und Grund und Boden, ungleiche Verteilung der Bildungschancen, wirtschaftliche Macht entscheidet über Zugang zum Gesundheitssystem, über Bildung und Berufsperspektiven). In Ländern mit einer weit verbreiteten petty corruption ist auch das Problem ausgeprägten Machtmissbrauchs der Eliten (grand corruption) verbreitet.⁴⁴⁷ GALTUNG⁴⁴⁸ führt aus, Korruption sei in Entwicklungsländern ein spezifisches Problem, weil sie in einem Ausmaß zu einem Element des täglichen Lebens geworden sei, dass sich ein weit höherer Grad an Selbstverständlichkeit, mit dem politische und administrative Vorgänge vom Interesse an persönlicher Bereicherung bestimmt werden, durchgesetzt habe. Die Skala reiche dabei „von der Vetternwirtschaft bei Besetzung öffentlicher Ämter bis hin zu ausgeklügelten Systemen, nach denen Karriere im öffentlichen Dienst ohne Bestechung nicht zu erreichen ist“. Neben der petty corruption gibt es die „viel schwerwiegendere, wenn nicht ruinöse Vermischung von privaten finanziellen Interessen mit der Wahrnehmung öffentlicher Ämter von Politik und Administration“.⁴⁴⁹ Petty corruption verstanden als Bagatell- und Einzelfallkorruption kommt in Deutschland vor, ist aber eher selten und kein verbreitetes Phänomen: Zwar wissen wir wenig über das Dunkelfeld und die Art der Aufdeckung der bekannt gewordenen Fälle (häufig Anzeigen von Amts wegen, weil die Bestechung misslingt) lässt es als denkbar erscheinen, dass Fälle, in denen die Bestechung und Vorteilsgewährung in beiderseitigem Einvernehmen gelingt, lediglich nicht bekannt werden. Über das *Ausmaß* ist jedoch nichts bekannt. Es ist aber nicht zu vermuten, dass es besonders hoch ist: In Deutschland ist es nicht notwendig, Schmiergelder im Kleinstbereich zu fordern, um den Lebensunterhalt sicher zu stellen, weil die Gehälter nicht unter der Armutsgrenze liegen. Es ist auch im Großen und Ganzen von einer gut funktionierenden Verwaltung auszugehen, von der Bürger Leistungen, auf die sie einen Anspruch haben, bekommen und kein Schmiergeld bezahlen müssen, um sie überhaupt zu erhalten. Ob privatisiert oder nicht, man muss

447 A. A. KILLIAS 1998, S. 239 ff.; KILLIAS/RIBEAUD 1999; vgl. dazu auch Teil 4, VII. Korruptionsprävention, 1. Korruptionsprävention – Verhütung und Bekämpfung.

448 GALTUNG 1994, S. 29 f.

449 GALTUNG 1994, S. 30.

kein Schmiergeld zahlen, um einen Telefonanschluss, die Strom- und Wasserversorgung, Heizungsversorgung und eine Baugenehmigung zu bekommen. Der Rechtsweg steht den Bürgern nicht nur theoretisch offen und Beschwerden in der Verwaltung sind zu bearbeiten. Das Normensystem mag zwar für viele unübersichtlich sein, aber unnütze bürokratische Hürden und jahrelange Prozeduren, um eine einfache Verwaltungsentscheidung zu erhalten, sind die absolute Ausnahme. Auch informell hört man nichts über eine weit verbreitete Üblichkeit der petty corruption in Deutschland. Dann müsste im Verwandten- und Bekanntenbereich über diese Fälle gesprochen werden, was – im Gegensatz zu persönlichen Erfahrungen in Osteuropa – nicht der Fall ist. In Deutschland besteht stattdessen ein Problem mit Korruption im Bau- und Vergabebereich in den Strukturen 2 und 3. Dieses Phänomen ist auch aus vielen anderen Ländern bekannt, wie die oben genannte Umfrage bestätigt und in zahlreichen Studien zur Korruption berichtet wird. Es hängt mit dem Gewinn- und Umsatzpotential der Aufträge, mit Spezialisierungen von Unternehmen auf Auftragsvergaben durch die öffentliche Hand, lukrativen Auslandsaufträgen zum Bau von Großprojekten und Kontrolldefiziten zusammen. Auch der Zusammenhang mit Praktiken grenzüberschreitender Bestechungen kann nicht geleugnet werden. Problematisch ist auch die festzustellende politische Einflussnahme auf Strafverfahren gegen Unternehmer der organisierten Wirtschaftskriminalität oder zugunsten von Unternehmern bei Verwaltungen bis hinunter in den kommunalen Bereich. Dieses Phänomen wäre unter grand corruption zu fassen, allerdings ist der Begriff sehr weit und gibt somit auch einen Spielraum bis hin zur denkbar schlimmsten Verflechtung von Machteliten mit dem Organisierten Verbrechen. Die denkbar gefährlichste Struktur 4 findet sich in Deutschland nicht.⁴⁵⁰ Aber auch weit verbreitete Verflechtungen der Machteliten mit großen Unternehmen und multinationalen Konzernen sind bisher *nicht* als Realität oder *als üblich* zu betrachten. Macht bedarf der Kontrolle und tendiert wohl immer zur Ausbildung der Schattenseite Korruption, wie NOACK treffend mit großem historischen Überblick beschrieben hat.⁴⁵¹ So finden sich in der Geschichte der Bundesrepublik selbstverständlich immer wieder Beispiele, die „hochkarätige“ Verflechtungen in Form der grand corruption⁴⁵² aufweisen: Beispiele von 1870–1945⁴⁵³, die Hauptstadt-Affäre 1949⁴⁵⁴, die Leihwagen-Affäre 1958/1959⁴⁵⁵, die HS-30 Affäre 1958–1966⁴⁵⁶, die Lockheed-Affäre 1975–1982⁴⁵⁷, die FLICK-Affäre⁴⁵⁸, der „Kölsche Klüngel“ und weitere Beschreibungen des Zustands der Parteien⁴⁵⁹,

450 Dazu unten 1.3 Organisierte Kriminalität und Korruption.

451 NOACK 1985.

452 Zu Begriff und Phänomen ROSE-ACKERMAN, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 41.

453 BELLERS 1989, S. 15 ff.

454 BELLERS 1989, S. 39 ff.

455 BELLERS 1989, S. 42 ff.

456 BELLERS 1989, S. 49 ff.

457 BELLERS 1989, S. 51 ff.

458 Urteil des LG Bonn (27 F 7/83) vom 16. 2. 1987 gegen VON BRAUCHITSCH, FRIDERICHS und GRAF LAMBSDORFF; SCHREIBER 1989; BELLERS 1989, S. 57 ff.; LANDFRIED 1994, S. 143 ff.

459 SCHEUCH/SCHEUCH 1993.

um nur einige zu nennen. Selbst wenn sich die bislang noch bestrittenen Bestechungsvorwürfe in der Leuna-Affäre um KOHL und andere hochrangige CDU-Politiker sowie den Elf-Konzern bestätigen sollten⁴⁶⁰, kann daraus eher nicht auf Üblichkeit geschlossen werden. Bereits der politische Druck im Zuge der Parteienfinanzierungsmanipulationen führte nicht nur zu Rücktritt und Strafverfahren gegen Beteiligte in dieser Affäre, sondern hat auch monatelange Aufregungen in der Presse verursacht.⁴⁶¹ Damit müssen zwar Schwierigkeiten der Strafverfolgung gegen mächtige und einflussreiche Personen sowie auch die begrenzten Selbstreinigungskräfte von Politik und Unternehmen und auch Grenzen journalistischer Enthüllungen gesehen werden.⁴⁶² Auf eine Üblichkeit dieser Formen von Korruption kann deshalb aber noch nicht geschlossen werden.

Der Zusammenhang zwischen Korruption und Organisierter Kriminalität ist problematisch. Hier werden unter denselben Begriffen unterschiedliche Phänomene verstanden; man unterscheidet nicht immer empirische und theoretische Diskussion und auch nicht deutsche Strafrechtswirklichkeit und Wirklichkeit in anderen Ländern.

1.3 Organisierte Kriminalität und Korruption

Wirtschaftsstrafverfahren weisen bei der strafrechtlichen Ermittlung und Erledigung Parallelen zu Verfahren der Organisierten Kriminalität (vornehmlich Drogenhandel und Geldwäsche) auf, teilweise kommt es auch zur Überschneidung der Deliktsbereiche.⁴⁶³ Abgrenzen kann man die Wirtschaftskriminalität dadurch, dass die Handlungen häufig aus der legalen Struktur der Unternehmen heraus, auch als Unternehmensstrategie angewendet werden, um Gewinne zu maximieren, während Organisierte Kriminalität eher über die von vornherein illegalen Tätigkeiten wie Drogenhandel, Menschenhandel, Waffenhandel, organisierte Kfz-Verschlebung und ähnliches charakterisiert wird. Die hier gewählte Unterscheidung zwischen *organisierter Wirtschaftskriminalität* und *Organisierter Kriminalität* ist nicht einheitlich: In der Literatur werden zum Teil alle Formen organisierten kriminellen Handelns als Organisierte Kriminalität verstanden⁴⁶⁴, zum Teil unterscheidet man zwischen den beiden Bereichen durch das Kriterium der Gewalt und – nicht immer trennscharf möglich – den verübten Delikten.⁴⁶⁵ Hier wird organisierte

460 Wofür seit der Aussage des ehemaligen Elf-Konzernchefs Loik LE FLOCH-PRIGENT einiges spricht, Süddeutsche Zeitung vom 9./10. Juni 2001, S. 2; KOHL dagegen wies wiederholt Bestechungsvorwürfe bei der Leuna-Privatisierung als absurd zurück, Süddeutsche Zeitung 22. 5. 2001; siehe auch DIE ZEIT vom 5. 7. 2001.

461 Zum Hintergrund auch LEYENDECKER/PRANTL/STILLER 2000; PFLÜGER 2000, insb. S. 18, 19, 200, 201 zum „System Kohl“.

462 GOETZ/NEUMANN/SCHRÖM 2000.

463 KUBICA, in KUBE/STÖRZER/TIMM (Hrsg.) 1994, S. 447 f.

464 NACK, in MÜLLER-GUGENBERGER/BIENECK (Hrsg.) 2000, S. 141 ff.; SIELAFF, in KUBE/STÖRZER/TIMM (Hrsg.) 1994, S. 505, 506; FLORMANN 1995, S. 76 f., S. 141 f.; kritisch, aber nicht trennscharf BESTE NK 3/1995, S. 45 ff.

465 PANHUBER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 343.

Wirtschaftskriminalität verstanden als Wirtschaftsstraftaten, die aus Unternehmen heraus begangen werden, wobei nicht unterschieden wird, ob es sich von vornherein um betrügerisch angelegte Scheinfirmen handelt oder um Unternehmen, die auch Wirtschaftsstraftaten begehen (Korruption, Kartellbildungen, Betrug, Untreue, Steuerhinterziehung, Umweltstraftaten usw.). Davon lässt sich abgrenzen die sonstige Organisierte Nicht-Wirtschafts-Kriminalität, die – der Entwurfsbegründung zum OrgKG folgend⁴⁶⁶ – phänomenologisch Drogenhandel, bandenmäßigen Diebstahl, Hehlerringe, Verschiebung von Fahrzeugen ins Ausland, illegalen Waffenhandel, Menschenhandel und Rotlicht- oder Milieukriminalität im Umfeld von Prostitution und Schutzgeld-erpressung organisiert betreibt und häufig Gewalt zur Durchsetzung ihrer Ziele anwendet. Dabei ist klar, dass die Begriffe unterschiedlich benutzt werden und auch in ihrer jeweiligen Abgrenzung noch genügend theoretische und empirische Streitpunkte aufwerfen. Trotzdem ist die hier gewählte Unterscheidung sinnvoll und nützlich im Hinblick auf die systematische Einflussnahme auf Politik, Wirtschaft, Justiz, Strafverfolgungsbehörden und Verwaltung, also Korruption. Es ist ein Unterschied, ob Patronagesysteme und Netzwerke zwischen Unternehmen, die Wirtschaftsstraftaten begehen, und Politik und Verwaltung bestehen oder ob organisierte Kriminalität zum Beispiel des Drogenhandels, der organisiert und unter Anwendung von Gewalt und illegalen Gewinnen stattfindet, mit staatlichen Institutionen verwoben ist. Die Verbindung von Nicht-Wirtschafts-OK mit staatlichen Institutionen stellt eine weit gefährlichere Verbindung dar und hebt funktionierende rechtsstaatliche Institutionen wie Verwaltung, Strafverfolgung, Justiz, eventuell auch Gesetzgebung aus den Angeln.⁴⁶⁷ Ist dieses Stadium erreicht, etabliert sich die OK an Stelle demokratischer Institutionen und „Teile des Staatsgebietes“ geraten „außer Kontrolle“, wie TARFUSSER⁴⁶⁸ es ausdrückt. Die Konsequenzen wären nicht nur eine weit gefährlichere und schwierigere Strafverfolgung, sondern gerade auch Hemmnisse durch eine Politik, die von der OK durchgesetzt, finanziell und politisch unterstützt wird und legislative und politische Schritte ebenso verhindert wie eine effektive Strafverfolgung.⁴⁶⁹

Aus theoretischer Sicht bleibt festzuhalten, dass der Begriff Organisierte Kriminalität nach wie vor umstritten ist.⁴⁷⁰ Ein wesentlicher Unterschied im Verständnis der OK liegt im Verständnis als kriminelle Unternehmen im Gegensatz zu kriminellen Organisationen.⁴⁷¹ Diese Diskussion hier vernachlässigend soll es ausreichen, unter OK in Abgrenzung zur organisierten Wirtschaftskriminalität kriminelle Organisationen zu verstehen, die unter

466 BT-Drs. 12/989, S. 20; auch NACK, in MÜLLER-GUGENBERGER/BIENECK (Hrsg.) 2000, S. 142.

467 Dazu auch MISCHKOWITZ u. a. 2000, S. 272 ff.; OSTENDORF NK 1/1996, S. 18 nennt diese Verbindung systemische Korruption.

468 1996, unveröffentlichtes Manuskript.

469 TARFUSSER, in MAYERHOFER/JEHLE (Hrsg.) 1996, S. 259, 260.

470 Über die hier getroffene Abgrenzung und Charakterisierung der OK über Deliktsfelder hinaus soll die Begriffsdiskussion nicht aufgegriffen werden, vgl. z. B. KINZIG, in MILITELLO/ARNOLD/PAOLI (Hrsg.) 2000, S. 191, 194 ff. zur Begriffsdiskussion sowie zum Merkmal der Einflussnahme in diesem Zusammenhang.

471 PAOLI, in MILITELLO/ARNOLD/PAOLI (Hrsg.) 2000, S. 57.

Anwendung von Gewalt ihre Interessen durchsetzen.⁴⁷² Eine weitere Abgrenzungsfrage, ob Mafia existiert, wie sie zu definieren ist und wie das Verhältnis zwischen Mafia und OK zu verstehen ist, soll hier ebenfalls nicht diskutiert werden: Nach einer überzeugenden Sicht ist Mafia heute als ein spezieller Typus organisierter Kriminalität zu verstehen, der eine strukturierte Organisation mit Hierarchien aufweist und vorrangig illegale Märkte bedient, aber auch in legale Wirtschaftsunternehmen und öffentliche Institutionen hineinragt.⁴⁷³ Einflussnahme auf Politik, Wirtschaft und Justiz bildet einen Definitionsbestandteil der OK-Definition. KINZIG unterscheidet mögliche Einflussnahmen der OK, um andere Ziele, in der Regel finanzielle Vorteile oder Ziele, die kriminellen Geschäften dienen, zu erlangen von Einflussnahmen, die sich daraus ergeben, dass finanzielle Gewinne der OK in den legalen Wirtschaftskreislauf eingeschleust werden und sich über Machtpositionen Einwirkungsmöglichkeiten auf Politik, Wirtschaft und Justiz ergeben.⁴⁷⁴ Letztlich stellt die Einflussnahme auf Politik, Wirtschaft und Justiz keinen notwendigen Bestandteil der OK-Definition in der Bundesrepublik dar, sondern stellt nur eine Verhaltensalternative neben der Verwendung geschäftsähnlicher Strukturen oder der Anwendung von Gewalt und Einschüchterung dar.⁴⁷⁵ Bisherige empirische Untersuchungen und die Ergebnisse dieser Hellfeldanalyse speziell zum Zusammenhang *systematischer* Einflussnahme der OK auf Politik, Wirtschaft und Justiz kommen zu einem negativen Ergebnis.⁴⁷⁶ Zwar werden Einflussnahmen der OK auf staatliche Institutionen registriert, es handelt sich dabei aber oft um Vergabe öffentlicher Aufträge, um punktuelle Beeinflussungen polizeilicher Entscheidungen, um die Erlangung verwaltungsrechtlicher

472 MILITELLO/ARNOLD/PAOLI (Hrsg.) 2000.

473 Für Deutschland ist diese Form der OK relevant durch ausländische Mafiaorganisationen, die auf deutschem Boden Straftaten begehen, Banken zur Geldwäsche nutzen oder um der Strafverfolgung in anderen Ländern zu entgehen, vgl. PAOLI MschrKrim 1999, S. 425 ff.; MILITELLO, in MILITELLO/ARNOLD/PAOLI (Hrsg.) 2000, S. 3, insb. S. 26 ff.; FALCONE/PADOVANI 1992; LINDBERG: Origins and History of the Mafia Commission and The Mafia in America: Traditional Organized Crime in Transition, www.search/international.com/Articles/crime/mafiaamerica.htm.

474 KINZIG, in MILITELLO/ARNOLD/PAOLI (Hrsg.) 2000, S. 193.

475 KINZIG, in MILITELLO/ARNOLD/PAOLI (Hrsg.) 2000, S. 197 nach Literaturanalyse; MISCHKOWITZ u. a., in BKA (Hrsg.) 2000, S. 272; a. A. HASSEMER StV 1993, S. 665: OK liegt nur dann vor, wenn von einer Einflussnahme auf Gesetzgebung, Exekutive oder Justiz ausgegangen werden kann.

476 KERNER sah nach seiner empirischen Studie 1973 keinen unmittelbaren Einfluss der OK auf den Lebensbereich der „normalen“ Gesellschaft, KERNER 1973, S. 294; in einer Befragung von OK-Ermittlungsbeamten sahen diese Einwirkungen der OK auf Verwaltung, Polizei und kommunale Politik, wobei möglicherweise eine Überschätzung der Gefährdung vorliegt, REBSCHER/VAHLENKAMP 1988, S. 125 ff., S. 142 ff.; DÖRMANN u. a. 1990, S. 65 ff.; 77 ff.; 86 ff. befragten Experten und fanden eher unbedeutende Einflussnahmen auf Politik, Verwaltung und Strafverfolgungsbehörden; WESCHKE/HEINE-HEISS 1990 fanden keine Einflussnahmen; SIEBER/BÖGEL 1993, SIEBER JZ 1995, S. 758, 765 fanden vor allem Beziehungen von OK-Tätern zur kommunalen Verwaltung, jedoch kam es noch nicht zu generellen Funktionsbeeinträchtigungen, insbesondere die Justiz sei am wenigsten korruptionsanfällig; darin wird aber nur ein Entwicklungsstadium gesehen: Es wird die Gefahr gesehen, dass diese organisierten Straftätergruppen mit Hilfe ihrer großen Finanzmittel, ihrer guten politischen Beziehungen und ihrer hohen Gewaltbereitschaft zunehmend Verwaltung, Polizei, Politik und Justiz beeinflussen. Ob die hohe Gefährdungseinschätzung der Expertenbefragung (Polizei, Justiz und Zoll) bei MISCHKOWITZ u. a. 2000, S. 282 ff. bereits auf eine solche veränderte Realität schließen lässt, konnte nicht abschließend entschieden werden und bleibt weiterer Forschung vorbehalten. MISCHKOWITZ verweist auf die Unschärfe des Korruptionsbegriffs und auf mögliche Medieneffekte auch bei den Experten, S. 288.

Genehmigungen, der Einfluss auf die Politik bewegt sich eher im kommunalen Bereich und eine systematische Einflussnahme mit der Folge der schwerwiegenden Beeinträchtigung wird in keiner Studie festgestellt. Auch KINZIG⁴⁷⁷ bestätigt mit einer aktuellen Studie dieses Ergebnis: In einer empirischen Untersuchung von Ermittlungsverfahren organisierter Kriminalität aus Baden-Württemberg untersuchte er Umfang und Art der Einflussnahmen durch die OK.⁴⁷⁸ Es fanden sich (bei geringer Fallzahl und unterschiedlicher Interpretation von LKA und Staatsanwaltschaft) Führerscheinverfahren, Vergabeverfahren, Schleuserkriminalität, Einwirkungen auf Polizeibeamte und Geldwäsche im Drogenhandel.⁴⁷⁹ KINZIG kommt zur Schlussfolgerung, dass „eine Einflußnahme organisierter Kriminalität auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft in Deutschland nur selten sichtbar“ wird.⁴⁸⁰ Hinweise aus Strafverfahren dieser Untersuchung auf eine vielfach angenommene Instrumentalisierung der Korruption in wichtigen Bereichen von Polizei, Justiz, Politik, Wirtschaft, Finanzen und Verwaltung⁴⁸¹, also auf eine systematische Anwendung der Korruption durch Organisierte Kriminalität auf diese wichtigen demokratischen und gesellschaftlichen Institutionen, fanden sich in den untersuchten Strafakten nicht oder nur in Ansätzen. Da dieses Ergebnis auf einer Hellfeldanalyse von Strafakten beruht, die zudem unter einem gewissen Schwerpunkt („bedeutende Fälle der Korruption“) und nach nicht überprüfbareren Kriterien von den einzelnen Bundesländern beziehungsweise Staatsanwaltschaften zur Verfügung gestellt wurden, ist daraus nicht der Schluss zu ziehen, eine systematische Einflussnahme der OK durch Korruption finde nicht statt. Es fiel nämlich auf, dass generell eine starke Zurückhaltung bei der Auskunft über Strafverfahren vorhanden war, wenn Politiker oder Polizeibeamte in die Strafverfahren involviert waren oder wenn es sich um typische OK-Verfahren handelte. Nur am Rande sei erwähnt, dass der Versuch, Einsicht in Verfahren der politischen Korruption (Berliner Bausenator, Urteil aus dem Jahr 1986; FLICK-Verfahren, Urteil des LG Bonn vom 16. 2. 1987 gegen GRAF LAMBSDORFF, FRIDERICHS und VON BRAUCHITSCH) zu nehmen, aussichtslos war.⁴⁸² Die Einflussnahme der Politik auf Strafverfolgungsbehörden in Wirtschaftsverfahren gegen mächtige Personen, aber auch Einflussnahmen auf Verwaltungen, um Auftragsvergaben an bekannte und befreundete Unternehmer zu erreichen, sind in mehreren Strafverfahren belegt. Es gab weiterhin Einzelfälle, in denen Korruptionshandlungen am Rande eines OK-Verfahrens eine Rolle spielten. Die Aufdeckung der Fälle als möglicherweise systematische Versuche der Einflussnahme scheint bislang recht schwierig zu sein. So gab es auch Hinweise, dass Einzelfälle der Korruption

477 KINZIG, in MILITELLO / ARNOLD / PAOLI (Hrsg.) 2000, S. 191 ff.

478 KINZIG, in MILITELLO / ARNOLD / PAOLI (Hrsg.) 2000, S. 207 ff.

479 KINZIG, in MILITELLO / ARNOLD / PAOLI (Hrsg.) 2000, S. 213–217.

480 KINZIG, in MILITELLO / ARNOLD / PAOLI (Hrsg.) 2000, S. 217.

481 KREVERT 1998, Heft 1, S. 15; DÖLLING 1996, C 29; auch die anerkannte Definition Organisierter Kriminalität setzt eine solche Verbindung voraus.

482 Und zwar mit den Begründungen, in dem Berliner Fall würden die Akten noch immer für laufende Verfahren benötigt und im Bonner Fall, die Betroffenen wehrten sich bis heute gegen Einsichtnahmen jeglicher Art in Urteil und Verfahrensakten.

nicht als ernstere Einflussnahmen erkannt wurden und Ermittlungsansätze nicht ausgeschöpft wurden. Dies war vor allem dann der Fall, wenn es sich um Bestechungsfälle bei Ausländerbehörden handelte (die bundesweite Strafaktenanalyse zeigte hier Verbindungen und Personenkontinuitäten, die den Strafverfolgungsbehörden in den verschiedenen Bundesländern nicht aufgefallen waren) und bei Verdacht der Bestechung von Polizeibeamten durch OK-Täter.⁴⁸³ Es wurden jedoch keine Fälle gefunden, wie aus Italien⁴⁸⁴, Sizilien⁴⁸⁵ oder Belgien⁴⁸⁶ beschrieben, also systematische Verhinderungen der Strafverfolgung der OK, zum Teil mit Unterstützung der Politik und auch Befragungen von Staatsanwälten, Polizeibeamten und Richtern zu diesem Punkt kamen zu einem negativen Ergebnis.

In der Literatur wird die Verbindung zwischen Organisierter Kriminalität und staatlichen Institutionen häufig als reale Gefahr umschrieben: MÜLLER/WABNITZ/JANOVSKY rücken die Bedrohung des Staates durch organisierte Wirtschaftskriminalität, insbesondere die Korruption als Einfallsschleuse für organisierte Kriminalität in den Blickpunkt ihrer Abhandlung zur Wirtschaftskriminalität.⁴⁸⁷ Dabei werden die Begriffe organisierte Wirtschaftskriminalität, organisierte Kriminalität und Mafia synonym benutzt und ohne Einschränkung oder vorsichtige Formulierung festgestellt, dass die internationale Wirtschaftskriminalität zunehmend an den Stützpfilern des Staates, der Politik und der Gesellschaft säge. Mafiaähnliche Banden hätten bereits viele Bereiche der Wirtschaft unterwandert und stießen auch in Verwaltung und Politik vor, wobei die Korruption die größte Gefahr für den Staat darstelle, da diese als Einfallsschleuse für organisierte Kriminalität fungiere.⁴⁸⁸ Zur Korruption wird weiter behauptet, eine besondere Stoßrichtung führe auch zu zuständigen Sachbearbeitern der Strafverfolgungsbehörden oder Mitgliedern besonderer sozialer oder gesellschaftlicher Organisationen. Die als „Handlanger oder Opfer gewählten Beziehungspersonen“ bringe man durch materielle oder immaterielle Zuwendungen in eine Abhängigkeit, „aus der es praktisch kein Entrinnen“ mehr gebe. Die in das Planungsnetz eingewobenen Amts- und Entscheidungsträger würden zwangsläufig Opfer von Erpressung und Nötigung.⁴⁸⁹ KREY⁴⁹⁰ sieht in der Beziehung zwischen Korruption und OK sogar das größte Gefährdungspotential der Organisierten Kriminalität: Langfristig sei die Bedrohung der Funktionsfähigkeit und Lauterkeit der Verwal-

483 Die Möglichkeit, dass systematische Einflussnahmen aufgrund fehlenden Expertenwissens nicht erkannt und für Fälle situativer Korruption gehalten werden, beschreiben auch VAHLENKAMP, in MAYERHOFER/JEHLE (Hrsg.) 1996, S. 144 und das Lagebild Korruption 1997/1998, S. 12.

484 TARFUSSEK, in MAYERHOFER/JEHLE (Hrsg.) 1996, S. 259 ff.; COLOMBO, in FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.) 1995, S. 37 ff. zu Verflechtungen mit hochrangigen Politikern; PIETH 1993.

485 FALCONE/PADOVANI 1992; STILLE 1997.

486 SCHÜMER 1999.

487 MÜLLER/WABNITZ/JANOVSKY 1997, 1.

488 MÜLLER/WABNITZ/JANOVSKY 1997, 1; so auch RAITH 1995, S. 64 ff.; ROTH 1995, S. 55 ff.; LINDLAU 1987; PETERS 1994, S. 319 ff.; ROTH/FREY 1995, insbesondere S. 236 ff.; SCHERER in FIETZ/JACH (Hrsg.) 1995, S. 72 ff; vorsichtiger ZACHT, in FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.) 1995, S. 85 ff.

489 MÜLLER/WABNITZ/JANOVSKY 1997, 2.

490 KREY JR 1998, 1.

tung durch Beamtenbestechung und Einschüchterung der Beamten und die Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Strafverfolgungsorgane (Polizei, Staatsanwaltschaft und Strafgerichte) durch Bedrohung von Zeugen und Korruption von Polizeibeamten die gefährlichste Bedrohung durch Organisierte Kriminalität. KREY stützt sich dabei auf das Lagebild des BKA zur Organisierten Kriminalität in Deutschland, das 1991 in 20 % aller OK-Ermittlungsverfahren massive Indizien für Beamtenbestechlichkeit der Polizei erkennen ließ. Im Gegensatz dazu schätzen viele Experten die Situation in Deutschland nicht so ein, als habe das Organisierte Verbrechen die staatlichen Strukturen bereits so weit durchsetzt, dass die Verhältnisse denen Belgiens oder Italiens vergleichbar seien.⁴⁹¹ SCHAEFER⁴⁹² ging zum Beispiel auf einer Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes zum Thema Organisierte Kriminalität auf diese Zusammenhänge ein. Er sah die Gefahr, dass Deutschland eine Entwicklung vergleichbar anderer europäischer Länder nehmen könne, da Verbindungen und erkennbare Beziehungen zwischen ausländischen Mafia-Familien und Vorgängen in Deutschland vorhanden seien, da ausländische Mafia und mafia-verwandte Organisationen in Italien und anderen Ländern Deutschland „zumindest auch als Aufmarschgebiet für Aktionen im eigenen Land“ nutzen und Mafia-Stützpunkte und mafioses Verhalten auch in Deutschland existierten. Er zog jedoch eine Trennlinie zwischen Entwicklungen in Deutschland und insoweit nicht vergleichbaren Ereignissen in Italien mit dem Höhepunkt der Ermordung der beiden Mafia-Ermittler und Richter FALCONE und BORSSELLINO im Sommer 1992 und weiteren Verstrickungen hoher italienischer Politiker in Korruptionsaffären und mutmaßlicher Kontakte zu mafiosen Strukturen um ANDREOTTI, CRAXI und BERLUSCONI sowie neueren Entwicklungen in Belgien. Gleichwohl bestünde eine erhebliche Gefahr der Ausbreitung der OK auch in Deutschland, wobei er insbesondere die Korruption in einem „offensichtlichen Zusammenhang“ mit der OK sah.⁴⁹³ GEHM berichtete von italienischen Fallkonstellationen der Verbindung zwischen OK und Korruption und schätzte die Gefahr eher als internationales Phänomen ein, das in Europa zu einem Sicherheitsproblem werde.⁴⁹⁴ Die in diesem Zusammenhang interessierende Frage, ob sich durch Ermittlungsverfahren eine solche Gefährdung belegen lässt, weist auf die Expertensicht der Justiz, die sich von der polizeilichen Sicht unterscheidet. Polizeiliche Ermittlungen und Statistiken unterscheiden sich von der strafrechtlichen Bewältigung durch Anklagen und Verurteilungen. SCHAEFER, der aus der Sicht der Justiz zur OK Stellung nahm, sieht OK in einem graduell unterschiedlichen Erscheinungsbild. Für die gefährlichste Form hält er die Verflechtung von Legalität und Illegalität,

491 BKA (Hrsg.) Lagebild OK 1998, S. 42–45; BOERS NK 3/1995, S. 38, 39; KERNER NK 3/1995, S. 41, 42; OSTENDORF NK 1/1996, 18 unter Hinweis auf die Resolution der Generalstaatsanwälte vom 23. November 1995: „Nach den Erkenntnissen der Strafverfolgungsbehörden kann allerdings trotz der Verbreitung der Korruption in manchen Teilen von Wirtschaft und Verwaltung nicht davon gesprochen werden, in Deutschland bestehe eine korrupte Gesellschaft. Gleichwohl muss davon ausgegangen werden, daß korruptes Verhalten schon in größerem Umfang in unserer Gesellschaft verbreitet ist.“

492 SCHAEFER ist Generalstaatsanwalt bei dem OLG Frankfurt/Main.

493 SCHAEFER, in BKA (Hrsg.) 1997, S. 108, 110 ff.

494 GEHM, in BKA (Hrsg.) 1997, S. 57, 66.

von Gesellschaft und Parallelgesellschaft oder Verfilzung von Politik und organisiertem Verbrechen, verbunden durch das Schmiermittel der Korruption. Die Erscheinungsform gäbe es in Deutschland in ernstzunehmendem Maße noch nicht.⁴⁹⁵ Es bedürfe jedoch einer gesellschaftlichen Gesamtstrategie, in der die notwendigen und geeigneten Maßnahmen der Prävention und Repression koordiniert werden, um zu verhindern, dass OK ein staatsbedrohendes Ausmaß erreicht, in dem Korruption immanenter Teil in Staat und Gesellschaft ist.

Nach der Definition Organisierter Kriminalität, die den statistischen Zusammenstellungen der Lagebilder OK des BKA zugrunde liegt,

- unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen,
- unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel,
- unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft,

bildet Korruption in der dritten Handlungsalternative (Einflussnahme) einen Bestandteil Organisierter Kriminalität. Nach dem Lagebild Organisierte Kriminalität 1998 wurden Verfahren dieser Variante in 21,3 % der Fälle bearbeitet, 79,7 % entsprachen der Variante 1 (gewerbliche oder geschäftsähnliche Strukturen) und 56,7 % entsprachen der Variante 2 (Gewalt), wobei in den insgesamt 441 neuen Verfahrenskomplexen und 76 Fortschreibungen Mehrfachnennungen vorliegen: In 517 OK-Verfahren lagen in 412 Verfahren gewerbliche oder geschäftsähnliche Strukturen, in 293 Verfahren Gewalt und in 110 Verfahren Einflussnahmen vor. Damit nimmt das Merkmal der Einflussnahme eine untergeordnete Bedeutung gegenüber den beiden anderen Varianten ein.⁴⁹⁶ Das Lagebild Korruption 1997/1998 sieht einen geringen Einfluss der OK auf staatliche Institutionen: Zusammenhänge lagen 1994 bei 12,8 % (33 Verfahren), 1995 bei 10 % (29 Verfahren), 1996 bei 2,7 % (11 Verfahren, 1997 bei 1,8 % (18 Verfahren) und 1998 bei < 0,7 % (7 Verfahren) vor. Eine Erklärung für die Abnahme der registrierten Verfahren mit Zusammenhängen zwischen OK und Korruption steht nicht fest, es werden lediglich verschiedene Umstände vermutet:

- ⇒ Es gibt wenig Verbindungen zwischen OK und Korruption beziehungsweise Einflussnahme erfolgt mit anderen Mitteln;
- ⇒ es erfolgt eine frühe Trennung der Fälle in OK- und Korruptionsverfahren;
- ⇒ die OK-Definition bedarf unter dem Punkt „Einflussnahme/Korruption“ einer Präzisierung;
- ⇒ Meldungen werden vergessen, Meldeverpflichtungen sind unbekannt;
- ⇒ OK-Bezüge werden nicht erkannt.⁴⁹⁷

495 SCHAEFER, BKA (Hrsg.) 1997, S. 119.

496 So auch die noch differenziertere Auswertung von KINZIG, in MILITELLO/ARNOLD/PAOLI (Hrsg.) 2000, S. 204 f., wenn man nicht nur das Merkmal „Einflussnahme“, sondern auch die Beziehung zu einem Vorliegen von Straftaten nach §§ 331 ff. StGB untersucht.

497 BKA (Hrsg.) Lagebild Korruption 1997/1998, S. 12.

Das Hellfeld untersuchter Strafverfahren gibt wenig Informationen über die geäußerte Befürchtung, Korruption sei die größte Gefahr für den Staat, da sie eine der Einfallsschleusen der organisierten Kriminalität sei.⁴⁹⁸ Ein besonderer Angriffspunkt für Bestechungen seien auch zuständige Sachbearbeiter der Strafverfolgungsbehörden.⁴⁹⁹ Einflussnahmen auf Polizeibeamte fanden sich in dieser Untersuchung selten und wenn sie zu einer Anklage oder gar Verurteilung führten, lagen diese Fälle im Bereich der Vergabe, also nicht im spezifischen Bereich polizeilicher Tätigkeit. Verfahren, in denen Einfluss auf Staatsanwälte oder Richter genommen worden wäre, um Entscheidungen zu Gunsten beschuldigter oder verdächtiger Personen zu erreichen, fanden sich in dieser Untersuchung nicht. Trotzdem gibt es Anhaltspunkte für die Existenz dieser Sachverhalte, wie sich zum Beispiel aus der Gründung einer polizeilichen Ermittlungseinheit D. I. E. in Hamburg schließen lässt, deren Hauptaufgabe es ist, gegen interne Polizeikorruption zu ermitteln. Gerade die denkbar gefährlichste Form von Korruption, Beziehungen zwischen organisierter (Nicht-Wirtschafts-)Kriminalität und Verwaltung, Strafverfolgungsbehörden, Justiz und Politik, fand sich in den untersuchten Fällen nicht oder nur in Ansätzen. Nach den Analysen der OK-Experten liegt es bislang in Deutschland auch nicht nahe, dass Einflussnahmen der OK auf staatliche Institutionen gerade durch Korruption erfolgen. OK in den verschiedenen Erscheinungsformen scheint sich lange Zeit als Parallelgesellschaft zu entwickeln, die sich zunächst Formen der Gewalt, der Fälschung, des Betruges usw. bedient. So wird vor allem angenommen, dass typische Betätigungsfelder der OK Drogenhandel, Menschenhandel, Bordell- und Prostitutionsbetrieb und Umfeldstraftaten, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche in Verbindung mit Restaurants, Banken und Wechselstuben, illegales Glücksspiel, Schleuseraktivitäten und organisierte Kfz-Verschiebung sind.⁵⁰⁰ Diese illegalen Aktivitäten funktionieren mit den Mitteln der Gewalt, der Fälschung, mit großen Mengen verfügbarer illegaler Gelder, der Gründung von Scheinfirmen und ähnlichem zunächst gut ohne Korruption. Um ein Gefährdungspotential abschätzen zu können, kann man die Schnittstellen zwischen den illegalen Aktivitäten und den legalen Anforderungen betrachten, an denen diese Gruppen ein Interesse haben könnten. Dabei stellt sich heraus, dass Geldwäscheaktivitäten in Deutschland eher verborgen bleiben. Es ist anzunehmen, dass diese Tätergruppen Strohmänner und Scheinfirmen einsetzen und vor allem die bekannten Steuerparadiese und off-shore-Plätze nutzen.⁵⁰¹ Keine Hinweise gibt es auf Einflussnahmen auf Bankangestellte, um zum Beispiel Geldwäschevorschriften zu umgehen. Vor allem ausländische Tätergruppierungen könnten folgende Interessen haben, mittels Korruption auf deutsche Amtsträger einzuwirken: Um Schleuseraktivitäten zu maximieren und den Aufenthaltsstatus von Tatbeteiligten zu verbessern, geraten die Ausländerbe-

498 So auch KINZIG, in MILITELLO/ARNOLD/PAOLI (Hrsg.) 2000, S. 218.

499 MÜLLER/WABNITZ/JANOVSKY 1997, 1; BKA (Hrsg.): Lagebild Organisierte Kriminalität 1998, S. 42 ff.

500 SIEBER/BÖGEL 1993; KREVERT 1998, S. 1 ff.; KOHL 1998, S. 30 ff.; MILITELLO/ARNOLD/PAOLI (Hrsg.) 2000; SCHNEIDER Universitas 1997, S. 216 ff.

501 PIETH 1992; PIETH/FREIBURGHaus 1993.

hörden, auch die Sozialbehörden und Gewerbeämter ins Visier. Nicht auf ausländische Tätergruppierungen beschränkt dürften Interessen an folgenden Einflussnahmen bestehen: Verhinderung von Strafverfolgung, Einflussnahmen auf Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte, bei organisierter Kfz-Verschiebung teilweise Zulassungsstellen und Verwaltungsbehörden (Führerscheine). Um ein Interesse an massiven Einflussnahmen auf die Strafverfolgung zu haben, wäre aber Voraussetzung, dass diese zu einer ernsten Gefahr für die Geschäfte der OK wird. Für systematische Einflussnahmen spricht bislang nichts. Die nächste Stufe bestünde in einem Interesse hochrangiger Vertreter solcher Gruppierungen, dem Vermögen einen legalen Schein zu geben und Kontakte mit den Machteliten zu suchen, auch dafür gibt es keine Hinweise systematischer Vorgehensweisen. Die Gefährdung der Wirtschaft durch die OK ist ebenfalls nicht vorrangig durch Einflussnahmen gegeben, sondern durch massives Einwirken durch Betrug, Diebstahl oder Einschüchterung, wie zum Beispiel von Niederlassungen europäischer Unternehmen in den GUS-Staaten berichtet wird, die negative Erfahrungen mit russischen Mafia-Organisationen und OK-Gruppierungen machten, auch Wirtschaftsspionage, die Geschäftsbeziehungen zu Scheinfirmen im Im- und Export und Wirtschaftsstraftaten in diesen Zusammenhängen spielen eine Rolle.

Aus der Annahme, dass in Deutschland bisher eine systematische Einflussnahme der OK auf Politik, Justiz und Verwaltung nicht festzustellen ist, folgt nicht, dass keine Gefahr dieser Entwicklung besteht. Entwicklungen in anderen Ländern und zunehmende internationale Verflechtungen zeigen, dass systematische Einflussnahmen der OK auf wichtige Institutionen in verschiedenen Ausprägungen und Stadien möglich sind. Dabei wird sowohl das Eindringen krimineller Gelder in legale Wirtschaftskreisläufe mit einem Erreichen scheinbar legaler Machtpositionen beobachtet wie Einflussnahmen, um die Strafverfolgung gegen OK-Angehörige und die Störung der kriminellen Geschäfte zu unterbinden. Unklar ist, ob es eine reale Gefahr gibt, von einer Verflechtung organisierter Wirtschaftskriminalität mit Politik und Verwaltung (z. B. hinter den Fassaden legaler Baukonzerne; Patronagesysteme, die auf alter Freundschaft und Beziehungen, nicht auf dem Austausch von Geld beruhen) auf die Anfälligkeit dieser wichtigen Institutionen auch für Einflussnahmen der sonstigen OK zu schließen. Empirisch ist das Überschreiten dieser Grenzen bisher nicht erforscht. Berücksichtigt man Hinweise aus anderen Ländern, dann gibt es Stadien in der Entwicklung der organisierten Kriminalität, ab denen bewusst versucht wird, Politik zu instrumentalisieren, oder ab denen hochrangige Mitglieder versuchen, Kontakte mit Politikern und der Machtelite zu suchen und zu vertiefen sowie dem illegalen Profit eine scheinbar legale Herkunft zu unterlegen.⁵⁰² Ist dieses Stadium erreicht, ist den Personen aus Politik, Wirtschaft und Justiz wahrscheinlich nicht immer klar, dass sie Kontakte zu einer Person des Organisierten Verbrechens pflegen,

502 ARLACCHI 1993.

möglicherweise gehen sie davon aus, freundschaftliche Kontakte zu Geschäftsleuten und Unternehmern zu unterhalten.

2 Unterschiedliche Konsequenzen für Prävention und Strafverfolgung

Aus all dem folgt, Strafverfolgung und Präventionsmaßnahmen auf die unterschiedlichen Gefährdungen abzustimmen. Wenngleich jede einzelne Bagatelltat der Korruption für sich genommen strafwürdig ist und auch der Auftakt zu Korruptionsbeziehungen sein kann, müssen begrenzte Ressourcen sinnvoll eingesetzt werden. Damit sind Strategien sowohl der Strafverfolgungsbehörden wie aber auch der Verwaltungsbehörden notwendig, um einerseits Gefährdungen zu erkennen und andererseits gerade die schwerwiegenden Formen der Korruption zu unterbinden. Strafverfolgung muss möglichst intelligent organisiert sein und mit Spezialwissen und Erfahrungswissen geeignete Verfolgungsmaßnahmen einsetzen. Die Praxis zeigt sehr deutlich, dass nicht mangelnde Rechtsgrundlagen die Defizite der Strafverfolgung in diesem Bereich bedingen, sondern mehr die interne Organisation und Vorgehensweise bei der Tataufklärung. Aus den Erkenntnissen über die umfangreichen und schwierigen Tatkomplexe folgt, dass Defizite auch personell begründet sind: Eher selten wird auf fachliche Interessen und Qualifikationen der einzelnen Dezernenten Rücksicht genommen, es wird nicht immer auf den langfristigen Aufbau von Spezialabteilungen mit Personenkontinuitäten geachtet und auch die Unterstützung durch Vorgesetzte bis hin zu den Ministerien lässt oft Mängel erkennen. Die Folge ist, dass erfahrene Ermittler nach einige Jahren das Dezernat oder die Staatsanwaltschaft verlassen, ohne dass auf die Bewahrung dieser Spezialkenntnisse für zukünftige Ermittlungen ausreichend geachtet wird.⁵⁰³ Die Korruptionsprävention ist notwendig und muss mit Nachdruck in Verwaltungsbehörden, aber auch in Unternehmen umgesetzt werden. Dabei ist darauf zu achten, dass man nicht glaubt, mit der Einsetzung einer Anti-Korruptions-Arbeitsgruppe und der Verabschiedung eines Maßnahmenkataloges genug getan zu haben. Das Wissen über die Wirkungen der eingesetzten Präventionsmaßnahmen ist bislang auf Vermutungen beschränkt.⁵⁰⁴

II Täter

1 Täterpersönlichkeit und Aussagekraft

Kriminologische Befunde zur Person von Korruptionsstraftätern sind bislang nur selten beschrieben worden.⁵⁰⁵ Ein Täterprofil für Korruptionstäter in Po-

503 Zu den Einzelheiten unten VI. Bewältigung der Korruption durch Strafrecht, 3. Organisation der Strafverfolgung.

504 Zu den Einzelheiten unten VII. Korruptionsprävention.

505 Sieht man von wenig brauchbaren Typologisierungen wie von SIEVERS 1963, S. 41 ff. ab: SIEVERS unterschied in einer Tätertypologie bei Angestelltenbestechung bzw. -bestechlichkeit „Rückfallstäter“ und „Durchschnittstäter“ und unterschied weiter die „Rückfallstäter“ in „Antisoziale“ („aktiv

lizei, Justiz, Strafvollzug und Zoll wurde aus Interviews abgeleitet.⁵⁰⁶ Vielfach werden lediglich die sozialen Merkmale beschrieben.⁵⁰⁷ Gefunden wurden in dieser Untersuchung Besonderheiten, die den „typischen“ Täter struktureller Korruption umschreiben. Daneben ließ sich recht deutlich ein Typus umschreiben, der hier „Betrügerpersönlichkeit“ genannt wird.⁵⁰⁸

Kriminologische Besonderheiten werden auch bei *Wirtschaftsstraftätern* festgestellt. Meistens werden *Sozialprofile* beschrieben, die verallgemeinerungsfähig sind. Danach ist der typische Wirtschaftsstraftäter männlich, verheiratet, etwa 40 Jahre alt und deutscher Staatsbürger, verfügt über eine gute bis sehr gute Ausbildung und ist häufig als Selbständiger oder in kaufmännischen Berufen tätig. Häufig sind Gesellschafter und Vorstände von Personen- und Kapitalgesellschaften oder Einzelunternehmer. Weniger als die Hälfte der Täter ist vorbestraft. Zumeist wird angenommen, dass sie der mittleren und oberen Mittelschicht angehören.⁵⁰⁹ Die Schichteinteilung wurde in dieser Untersuchung nicht näher präzisiert. In der neueren Sozialforschung wird das ältere überkommene Schichtenmodell (Unter-, Mittel- und Oberschicht, evtl. mit den weiteren Unterteilungen untere, mittlere und obere) als nicht sehr aussagekräftig betrachtet. Üblich sind heute differenzierte Einteilungen in soziale Milieus und Sozialstrukturen, die in dieser Untersuchung mit der gewählten Methode nicht vorgenommen werden konnten. Man kann festhalten, dass der typische Täter struktureller Korruption häufig eine gute bis sehr gute Ausbildung hat, sich häufig fortbildet und in Verwaltung und Unternehmen Positionen mit Einfluss (von A 9 aufwärts bis zu B-Gehältern im öffentlichen Dienst und bis hin zu Vorstandsmitgliedern großer Unternehmen im privaten Bereich) bekleidet. Auffallend ist, dass häufig Aufsteiger im zweiten Bildungsweg oder mit zusätzlichen Fortbildungen und Qualifikationen unter den Tätern sind und häufig fundierte fachliche Kenntnisse vorhanden sind.

gemeinschaftsfeindliche Einstellung“), „Asoziale“ (der „gesellschaftsuntaugliche Typus, der wie z. B. Bettler, Landstreicher oder Prostituierte auffällig unsozial lebt“) und „sozial Hilflöse“ („... begünstigt von mangelnder Widerstandskraft – kriminell geworden“), die insgesamt etwa 50 % ausmachen sollen und „Durchschnittstäter“ als „Entwicklungstäter“ („Jugendliche und Heranwachsende“) und „Konflikttäter“ („... typisch, daß er in schwierigen Lebenslagen zum Ausweg des Verbrechens greift“), S. 42. Diese fragwürdigen Typen sind schon im Lichte der Untersuchung selbst un schlüssig, legt SIEVERS doch zuvor die typischen sozialen Merkmale (überwiegend männlich, gehobener Altersdurchschnitt, aus „unkrimineller Umgebung, d. h. in bürgerlicher oder sogar höchst exklusiver Gesellschaft“, gehobene berufliche Position“ dar, S. 35–37. Siehe zu den gleichen Typen auch schon die Kritik bei GEERDS 1961, S. 39 ff.

506 MISCHKOWITZ u. a. 2000, S. 315 ff.

507 SCHÖNHERR 1985, S. 115 ff. beschränkt auf soziale Merkmale; KERBEL 1995, S. 28 unter Hinweis auf GEERDS und WEWER lediglich zum geringeren Anteil der weiblichen Täter und zum verschobenen Altersschwerpunkt, GEERDS 1961, S. 28 ff.; WEWER, in BENZ/SEIBEL (Hrsg.) 1992, S. 296, 297 mit einem Überblick zur Strafverfolgungsstatistik 1982–1987 und statistischen Anteilen der Täter an der Gesamtkriminalität und an der öffentlichen Verwaltung. Allerdings gewährt die Untersuchung von KERBEL zur Korruption in der Stadtverwaltung Frankfurt am Main durch die detaillierten Fallbeispiele einen guten Einblick, welche Personen in welchen Positionen als Täter auffällig wurden.

508 Vgl. allgemein zur Begriffsklärung von Typologie und Klassifikation SCHÖCH, in KKW 1993, S. 214 ff.; Typologie der Täterpersönlichkeit soll hier im Sinne des bei SCHÖCH beschriebenen Ordnungsprinzips deskriptiver Forschung verstanden werden.

509 HEINZ, in GROPP (Hrsg.) 1998, 27; LIEBEL 1984, S. 132, Tab. 39; BERCKHAUER 1981; GLÄSER, in BERCKHAUER (Hrsg.) 1981, S. 46; DANNECKER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 14.

Die eher seltenen Betrügerpersönlichkeiten dagegen täuschen Qualifikationen weitgehend nur vor oder nutzen die Qualifikationen betrügerisch aus und sind vornehmlich Selbständige.

Auffallend am Sozialprofil ist die *Abweichung vom Täterprofil klassischer Kriminalität*.⁵¹⁰ Nach dem typischen Sozialprofil sind Täter allgemeiner Kriminalität etwa zu 75 % männlich, die Altersverteilung verläuft in einer speziellen Kurve nach einem steilen Anstieg bei Jugendlichen und Heranwachsenden mit einem Höhepunkt krimineller Aktivitäten bis etwa zum Alter von 25 Jahren, um dann bis zu den knapp 30-jährigen abzuflachen und dort auf ein deutlich niedrigeres Niveau für die älteren Jahrgänge abzusinken.⁵¹¹ Ausländer sind seit etwa zehn Jahren mit Anteilen zwischen 20 und 25 % der Tatverdächtigen an der allgemeinen Kriminalität beteiligt.⁵¹² Typischerweise zeigen gerade Wiederholungstäter deutlich soziale Defizite, Bindungsschwächen und haben schlechte Ausbildungs- und Berufserfolge.⁵¹³ Hier weichen also Wirtschafts- und Korruptionsstraftäter deutlich ab. Bereits das Sozialprofil zeigt bei Wirtschaftskriminalität die Abhängigkeit der Straftaten von einem gewissen beruflichen Status und Fähigkeiten oder Gelegenheiten, die sich erst mit einer einflussreicheren beruflichen Stellung ergeben. Der typische Täter struktureller Korruption entspricht also im Sozialprofil dem typischen Wirtschaftsstraftäter⁵¹⁴ und weicht damit vom bei MISCHKOWITZ und anderen beschriebenen Täterprofil des Korruptionstäters im Polizeibereich ab.⁵¹⁵ Damit lässt sich zwar annehmen, dass unterschiedliche Zugangschancen eine Rolle für die Begehung von Wirtschaftsstraftaten spielen, aber tiefergehende Fragen oder Fragen nach einem theoretischen Erklärungsmodell sind damit noch nicht beantwortet.

Untersuchungen zur Persönlichkeit des Wirtschaftsstraftäters sind selten, zur Person des Korruptionsstraftäters im besonderen – so weit ersichtlich – nicht vorhanden. Überhaupt sind aktuellere Forschungen zur Täterpersönlichkeit selten geworden und beziehen sich häufig auf Rückfalltäter und Gewalttäter.⁵¹⁶

510 EISENBERG 2000, S. 935, auch zu den Unterschieden je nach der Weite der Definition der Wirtschaftskriminalität.

511 GÖPPINGER/BÖHM 1997, S. 497 ff.; KAISER 1996, S. 485 ff.

512 Polizeiliche Kriminalstatistik; GÖPPINGER/BOCK 1997, S. 534 ff. zu einem früheren Verlaufszeitraum.

513 KAISER 1993 (UTB 9. Aufl.), S. 271 ff.; KAISER 1996, S. 482 ff.; KAISER 1997 (UTB, 10. Aufl.), S. 242.

514 So auch im Ergebnis SCHÖNHERR 1985, S. 115–134 für die BWE Untersuchungsgruppe. SCHÖNHERR nahm keine weitere Umschreibung von Persönlichkeitsdimensionen vor und beschränkte sich auf soziale Merkmale; DÖLLING 1996, C 23.

515 MISCHKOWITZ u. a. 2000, S. 315 ff., das beschriebene Profil zeigt wiederum Merkmale, die typischerweise mit abweichendem und kriminellem Verhalten in Zusammenhang gebracht werden: Eine erhöhte Gefährdung durch Korruption wird dabei bei Personen gesehen, die eine Suchtproblematik aufweisen, im Umgang mit Geld Auffälligkeiten zeigen (auffällig hoher Lebensstandard, im Arbeitsverhalten auffällig sind (zu übereifrig oder auch zu desinteressiert), problematische Sozialkontakte aufweisen (zu Straftätern, Prostituierten, Hang zum Rotlichtmilieu), beruflich unter- oder überfordert sind und allgemein problematische Persönlichkeitseigenschaften aufweisen. Diese Auffälligkeiten werden differenziert weiter untersucht und die Täterprofile sollen dem Erkennen von Indikatoren dienen, also präventiv genutzt werden, dazu MISCHKOWITZ/BRUHN, in MISCHKOWITZ u. a. 2000, S. 288 ff.

516 GÖPPINGER/BOCK 1997, S. 189; die dort „zahlreich“ genannten Versuche, spezielle Typologien von Straffälligen herauszuarbeiten, betreffen historische Versuche (etwa v. LISZT, s. d.) und Hypothesen

Untersuchungen zur Täterpersönlichkeit waren lange mit einem Pathologiekonzept verknüpft und folgten täterorientierten Erklärungsansätzen.⁵¹⁷ Schon aus diesen Grundannahmen wird vielleicht deutlich, wie schwierig und skeptisch Aussagen zur Persönlichkeit des abweichend Handelnden zu beurteilen sind.⁵¹⁸ Die in den siebziger Jahren einsetzende Abkehr vom Täter hin zu den Sozialstrukturen mit einem als Paradigmawechsel bezeichneten Umdenken in der Kriminologie hat bis heute Auswirkungen auf die Beurteilung der Stellung des Täters im Ursachenkontext von Kriminalität.⁵¹⁹ Leichter wurde die Situation nicht durch äußerst belastende und unmenschliche Annahmen zur Täterpersönlichkeit in der Zeit des Nationalsozialismus.⁵²⁰ Auch Annahmen wie beispielsweise von MERGEN geäußert trugen nicht zu einer Versachlichung modernerer Ansichten zur Täterpersönlichkeit bei.⁵²¹ Nicht zu vernachlässigen sind Denkverbote, die im Zuge der labeling-approach-Bewegung und der kritischen Kriminologie bis heute anhalten: Verfolgt man zum Beispiel die Debatte um das Konzept der sogenannten Psychopathie oder Soziopathie, so beschränken sich die Kritiken weitgehend auf das als stigmatisierend interpretierte Konzept Kurt SCHNEIDERS⁵²² und der von vornherein

täterorientierter Kriminologie; zu einem neuen Beispiel vornehmlich an Strukturen orientierter wirtschaftskriminologischer Forschung Wyss NK 1999/3, S. 31 ff.

517 Vgl. dazu die Darstellungen bei GÖPPINGER 1997, S. 213 ff.; KAISER/SCHÖCH 1994, S. 36 ff.; KAISER 1996, S. 471 ff.; KUNZ 1998, S. 178 und 123 ff.

518 Vgl. auch ULLRICH/MARNEROS, in MARNEROS u. a. (Hrsg.) 2000, S. 190.

519 Zu dieser Einschätzung auch LÖSEL, in KKW 1993, S. 529; ALBRECHT 1999; LÜDERSSSEN KritJ 1997, S. 442 ff.; vgl. die Aussage bei KAISER 1996, S. 853: „Im übrigen scheint sich im Bereich der Wirtschaftskriminalität eine Wiederholung dessen anzubahnen, was auch die Analyse der Wirtschaftskriminalität einige Zeit beherrscht hat und in der klassischen Kriminologie mittlerweile ausgeräumt ist. Wir treffen nämlich auf die Annahme, als gäbe es für bestimmte Tätergruppen spezifische Persönlichkeitsmerkmale. Aber die These vom „geborenen Verbrecher“ ist in der allgemeinen Kriminologie schon seit mehreren Generationen zu Grabe getragen. Man sollte sie auch im Bereich der Wirtschaftskriminologie nicht erneut in Gestalt eines kriminalisierten „homo oeconomicus“ zu beleben suchen.“ Dieser Aussage KAISERS ist nur insoweit zuzustimmen, als mit der empirischen Umschreibung der Täterpersönlichkeit zugleich ein stigmatisierendes Ursachenkonzept verbunden wird. Man sollte jedoch trennen in Persönlichkeitsmerkmale, die sich empirisch nachweisen lassen und als wissenschaftliche Tatsache neben strukturellen und sozialen Merkmalen ihren Platz einnehmen und Fragen nach einer Kausalität für Kriminalität oder gar vereinfachenden eindimensionalen Erklärungsansätzen, die der Erklärung menschlichen Verhaltens nicht gerecht werden.

520 Vgl. die Nachweise bei STRENG MschrKrim 1993, S. 141–168; DÖLLING, in DREIER/SELLERT (Hrsg.) 1989, S. 194 ff.

521 MERGEN 1972, S. 27 ff.; 1975, S. 63 ff.; 1995, S. 170; vgl. auch die Zitate bei KAISER 1996, S. 852: Wirtschaftstraftäter bejahen „in der Tiefenperson die Vorherrschaft der materiellen Werte und kommen so dem Trend der modernen sozialen Wertewelt entgegen.“ Sie sind „wertblind, wenn es sich nicht um materielle Erwägungen handelt. Deshalb vermögen sie das Verwerfliche ihres Tuns nicht einzusehen. . . . Die Persönlichkeit des Wirtschaftstäters ist eingeeengt auf die Ziele der Habgier und seines Machtstrebens“, ist „primitiv angelegt“ und auf einer „egozentrischen“ Stufe stehen geblieben. Der Wirtschaftstraftäter wird weiter als clever, raffiniert, geschickt, mit lediglich praktischer Intelligenz ausgestattet beschrieben, der sich selbst in den Mittelpunkt stelle, was schon durch Kleidung, Auto, Wohnung und Schmuck zum Ausdruck komme. Die Aussagen steigern sich über diese Abwertungen mit einem Körnchen Wahrheit hinaus zu Tätern, die häufig auch als „kontaktgestörte Neurotiker“, „sexuell impotent“ und „mit unkontrollierbarer Gier nach materiellem Gewinn“ und wegen der starken kriminellen Kapazität als der potentielle und tatsächlich gefährlichste Typ des Kriminellen“ zu charakterisieren seien.

522 SCHNEIDER 1923: „Psychopathen sind Menschen, die unter ihrer Abnormalität leiden und unter deren Abnormalität die Gesellschaft leidet.“ Immerhin beeinflussten die phänomenologischen Beschreibungen der Persönlichkeitsstörungen spätere deskriptive Typologien, die sich in DSM-IV und ICD-10 finden, vgl. ULLRICH/MARNEROS, in MARNEROS u. a. (Hrsg.) 2000, S. 191, 192.

zurückhaltenden bis ablehnenden Wiedergabe amerikanischer Ansichten zum Psychopaths.⁵²³ Die inhaltliche Diskussion um gefundene charakterisierende Merkmale und Zusammenhänge zwischen bestimmten Formen von Kriminalität und sozialen Auffälligkeiten der Täter kann aber nicht ernsthaft geleugnet werden.⁵²⁴ Damit soll weder monokausalen Ansätzen, noch einer Dominanz der Täterpersönlichkeit im Ursachenkontext, noch überhaupt der Ansicht das Wort geredet werden, mit einer Feststellung von Zusammenhängen zwischen bestimmten sozialen und psychischen Merkmalen und bestimmten Formen von Kriminalität sei bereits eine Ursachenerklärung für Kriminalität gewonnen. Diese Fragen müssen in Wahrheit deutlich unterschieden werden und möglicherweise ist die Vermischung von Deskription und Ursachenfragen der Grund für die heutige tendenzielle Ablehnung von Aussagen zur Täterpersönlichkeit. Nur wer mit der Umschreibung gefundener Häufigkeiten, die bestimmte Täter kategorisieren, sofort ein Ursachen- und Abstempelungskonzept verbindet, kann es vermeiden wollen, den Fragen zur Täterpersönlichkeit Bedeutung beizumessen. „Die Grundannahme einer persönlichkeits-psychologischen Kriminalitätsbetrachtung ist es, dass bei Personen mit bestimmten Verhaltensdispositionen Straftaten und insbesondere persistente Kriminalität wahrscheinlicher sind als bei anderen.“⁵²⁵ Bei Fragen zur Täterpersönlichkeit ist der Schluss von Typisierungen auf einen Ursachenzusammenhang und auf eine Stigmatisierung als Kriminellen mit überdauernden Eigenschaften wegen der Vernachlässigung sozialer Bedingungen, Reaktionen der Kontrollinstanzen sowie situativer und interaktiver Faktoren ebenso unangemessen wie die Stigmatisierung und pauschale Ablehnung der persönlichkeits-psychologischen Perspektive selbst. Es geht nicht um Ursachenzuschreibung zum Individuum. Eine solche verkürzte Sicht vernachlässigte, dass sozial-strukturelle Bedingungen und situative Faktoren immer nur über die psychische Verarbeitung durch den Handelnden wirksam werden.⁵²⁶ Werden mit der Frage nach der Täterpersönlichkeit überzeugende Erklärungen zu einem relativ überdauernden System von Dispositionen in Wechselwirkung mit sozialen und situativen Merkmalen verstanden, muss man eingestehen, dass selbst im Hauptfeld der empirischen Forschung, der Gewalt-, Eigentums-, Jugendkriminalität und Rückfallkriminalität noch relativ wenige Kenntnisse als gesichert gelten können.⁵²⁷ Für

523 Differenzierend GÖPPINGER 1997, S. 233 f., 237 ff. mit weiteren Nachweisen; im deutschen Sprachraum verwendet man im Gegensatz zum angloamerikanischen Sprachraum den Begriff „psychopathische Persönlichkeit“ nicht; ersetzt wurde er durch das Konzept der antisozialen Persönlichkeitsstörung in DSM-III-R und DSM-IV sowie durch die dissoziale Persönlichkeitsstörung in der ICD-10; ULLRICH/MARNEROS, in MARNEROS u. a. (Hrsg.) 2000, S. 192; s. auch KUNZ 1998, S. 125 ff.

524 Z. B. MARNEROS/ULLRICH/RÖSSNER, in MARNEROS u. a. (Hrsg.) 2000, S. 2 ff.; ULLRICH/MARNEROS, in MARNEROS u. a. (Hrsg.) 2000, S. 190 ff.; GALLWITZ/PAULUS 2000; GALLWITZ/PAULUS 1999; DOUGLAS/OLSHAKER 1997, S. 154 ff.; RESSLER/BURGESS/DOUGLAS 1988 (1995); die Tätertypologien bezwecken weitgehend nicht, Ursachen für kriminelles Verhalten zu finden, sondern sie präventiv nutzbar zu machen.

525 LÖSEL, in KKW 1993, S. 529.

526 LÖSEL, in KKW 1993, S. 530.

527 LÖSEL, in KKW 1993, S. 530 ff.; sehr wichtig sind deshalb die auf interdisziplinären Untersuchungen beruhenden Ergebnisse der Persönlichkeitsstudie (Hallenser Angeklagtenstudie) von ULLRICH/MARNEROS bzw. MARNEROS/ULLRICH/RÖSSNER, in MARNEROS u. a. (Hrsg.) 2000, S. 2 ff. und 190 ff.

den Bereich der Wirtschaftskriminalität liegen bislang keine überzeugenden Konzepte vor.⁵²⁸ Die hier zu diskutierende Persönlichkeit des Korruptionsstraftäters dient demnach auch in einem ersten Schritt dem Versuch, über das bloße Sozialprofil hinaus deskriptive Auffälligkeiten festzuhalten und Schlussfolgerungen daraus zu ziehen, die sich präventiv nutzen lassen. Eine Ursachenerklärung ist damit nicht verbunden.

Allein die Vielfalt der Wirtschaftskriminalität⁵²⁹ lässt bereits verschiedene Täterpersönlichkeiten hinter den jeweiligen Deliktsbegehungen vermuten; trotzdem werden Stereotypen wie Kriminalität der Bessergestellten, Kriminalität der Mächtigen, eben Weiße-Kragen-Kriminalität, bis heute schlagwortartig wiederholt, ohne dass damit für Theorie oder Praxis viel gewonnen wäre. Empirische Untersuchungen, die diesen Aspekt aufgreifen, sind nach wie vor selten. Einige Zuschreibungen sind auch widersprüchlich.

1978 beschrieb SCHMID nach einer Analyse von 100 Strafakten der Züricher Strafverfolgungsbehörden zur Wirtschaftskriminalität aus den Jahren 1960 bis 1974 gefundene Täterpersönlichkeiten.⁵³⁰ Die Akten waren danach aus-
gesucht worden, dass die Täter im Rahmen einer selbständigen oder unselbständigen kaufmännisch-geschäftlichen Tätigkeit einen Schaden von mindestens 100.000 sfr. verursacht hatten. Über 20 der 100 Täter lagen psychiatrische Gutachten vor. SCHMID schränkte selbst den Informationsgehalt der Strafakten ein und erwähnte, dass sie nicht selten im Äußerlichen verhaftet blieben und es nicht immer möglich war, Ursachen und Ablauf der Delikte nachzuvollziehen. Trotzdem ergab sich zusammenfassend ein Bild unterschiedlicher Tätertypen, die zunächst in Einmaltäter und Wiederholungstäter unterschieden wurden. Die Einmaltäter stellten mit etwa zwei Drittel die größte Gruppe dar und wurden als in Persönlichkeit und Entwicklung unauffällig und nicht vorbestraft beschrieben. Die Ursache für die Begehung von Wirtschaftsstraftaten wurde darin gesehen, dass sie versuchten, einer verschuldeten oder unverschuldeten Notlage zu entgehen. Dabei spielten Spekulationen, Spielsucht und berufliches Versagen eine Rolle. Ein Großteil der Täter hatte den Zusammenbruch einer Bank oder eines Finanzinstitutes bewirkt und auffällig war dabei, dass die meisten ohne fachliche Ausbildung in diesem Bereich waren. Die anderen werden als Täter beschrieben, die geschäftliches Scheitern mittels Wirtschaftsdelikten hinaus zögerten, sozusagen den „Schrecken ohne Ende“ dem „Ende mit Schrecken“, nämlich dem Eingeständnis des beruflichen Scheiterns, vorzogen. Dabei wurden Delikte begangen, die wirt-

528 So auch GÖPPINGER/BOCK 1997, S. 548.

529 Unzählige Publikationen sind dem Versuch einer Begriffsbestimmung der Wirtschaftskriminalität gewidmet; ein einheitlicher Begriff existiert bis heute nicht und kann wohl auch nicht gefunden werden, weil zu unterschiedliche Delikte (von kleinen Diebstählen im Betrieb, die sich also gegen das Unternehmen richten bis hin zur organisierten Verbandskriminalität von Unternehmen selbst) als Wirtschaftskriminalität aufgefasst werden. Diese Diskussion soll hier nicht erneut begonnen werden, vgl. z. B. SUTHERLAND [1949] 1983, S. 7; BRAITHWAITE 1985, S. 19; HEINZ, in GROPP (Hrsg.) 1998, S. 13 ff.; DANNECKER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 8 f.; RICHTER, in: MÜLLER-GUGENBERGER/BIENECK (Hrsg.) 2000, S. 131 f.; KAISER 1996, S. 839 ff.; OPP 1975, S. 45 ff.

530 SCHMID, in GÖPPINGER/WALDER 1978, S. 67–77.

schaftlich sinnlos waren und eine Aufdeckung nach sich zogen. Weiter wurden Täter mit einmaligen Bereicherungstaten im Graubereich wirtschaftlich legalen Handelns hinzu gezählt. Die Wiederholungstäter wurden in drei Gruppen geteilt: 1. Angehörige der Finanzunterwelt, 2. hochstaplerisch veranlagte Wiederholungstäter und 3. und zu vernachlässigen, wenige Personen, die als gewöhnliche Eigentumsstraftäter angesehen wurden, die durch Zufall in hohe Positionen gelangt waren. Die beiden wichtigen Gruppen der Wiederholungstäter haben dabei gemeinsam, dass sie dauernd oder über einen längeren Zeitraum aus Delikten leben. Unterschieden werden die Gruppen nach ihrem Arbeitsfeld und der Arbeitsmethode: Die Finanzunterwelt bleibe weitgehend unter sich und betreibe bereits vom äußeren Eindruck her dubiose Finanzgeschäfte und Schwindelfirmen, während es den Hochstaplern gelinge, mit hochstaplerischen Allüren und Pseudogebaren in „normale“ Geschäftskreise vorzudringen. Es gelinge ihnen weiter, in der etablierten Geschäftswelt jene Schranken zu übersteigen, die zum Beispiel der Angehörige der Wirtschaftsunterwelt eher selten zu überwinden vermag und er könne sich zumindest vordergründig das Bild eines seriösen Geschäftsmannes geben. Bei SCHMID waren diese Täter mit Betrug und Kreditbetrug auffällig geworden. Bei einigen fanden sich psychiatrische Gutachten mit der Diagnose, dass es sich um „haltlose, lügenhafte und geltungssüchtige Psychopathen“ handle. Nach SCHMID war es typisch für diese Gruppe, sich nach wirtschaftlichem Zusammenbruch und Strafverfahren in kürzester Zeit wieder aktiv im Wirtschaftsleben zu beteiligen. So erwähnte er einen Fall, in dem ein mehrfach vorbestrafter Täter, der bei einer Großbank Kreditgeschäfte mit Millionen einleitete, dem zuständigen Direktor sogar von seinen Vorstrafen berichtete und trotzdem erneut fähig war, hier Betrugsstraftaten zu begehen.

Sowohl die Deskription der hochstaplerisch veranlagten Wiederholungstäter (10 % der Untersuchungsgruppe bei SCHMID) zeigt eine große Übereinstimmung mit der hier (auch eher selten mit ca. 10 %) gefundenen „Betrügerpersönlichkeit“ als auch die zahlenmäßig große Gruppe der eher unauffälligen Täter. Übereinstimmend sind auch die Konsequenzen, die von der Sanktionierung zu erwarten sind: Bei den Betrügerpersönlichkeiten kann mit hoher Wahrscheinlichkeit erwartet werden, dass sie sich erneut im Wirtschaftsverkehr betätigen werden und dabei auch Straftaten vorkommen werden (nach Auskünften der Staatsanwaltschaft war zum Beispiel von einigen der ehemaligen Treuhand-Betrüger bekannt, dass sie sich sofort nach der Entlassung in der ambulanten Krankenpflege, im Gebrauchtwagenhandel und als Geschäftspartner ihrer Frauen und Freundinnen betätigten, die zwischenzeitlich Geschäfte gegründet hatten). Bei den anderen Tätern erscheint erneute Straffälligkeit mit Korruption und Wirtschaftsdelikten unwahrscheinlich, da sie mit der Verurteilung auch die Position, die die Taten ermöglicht hat, verloren haben. Dies gilt jedenfalls dann, wenn sie nicht von gut organisierten Großkonzernen gedeckt und unterstützt werden.

2 Warum erreicht der Normappell des Korruptionsstrafrechts die Täter nicht?

Zunächst kann man der Frage nachgehen, warum gerade bei den typischen Korruptionsstraf Tätern, deren Sozialprofil vom üblichen Täterprofil abweicht, das Strafrecht nicht abschreckend wirkt. Diese Täter mit hohem sozialen Status und grundsätzlich legalen Wertvorstellungen laufen bei strafrechtlichen Ermittlungen Gefahr, diese hohe soziale Stellung zu verlieren. Man kann den typischen Täter struktureller Korruption also beschreiben als überwiegend männlich, deutsch, über 40 Jahre alt, verheiratet, nach den Ausführungen in Urteilen „in geordneten Verhältnissen“ lebend und mit überwiegend guter bis sehr guter Ausbildung.⁵³¹ Darüber hinaus verfügen sie meist über gute Fachkenntnisse und haben bestimmte Einflussebenen als Unternehmer/Selbständige, in Unternehmen oder Verwaltungspositionen erreicht, sind ehrgeizig und beruflich sehr engagiert. Sie sind selten vorbestraft und haben auch grundsätzlich legale Wertvorstellungen.⁵³² Diese Charakterisierungen trifft auch der Frankfurter Oberstaatsanwalt SCHAUPENSTEINER⁵³³: „Es sind gerade die leistungsstarken und fachlich anerkannten Mitarbeiter, die den Verlockungen des schnellen Geldes erliegen“. Bei einer solchen vom Durchschnitt abweichenden Sozialstruktur der Täter stellt sich die Frage, warum das Strafrecht keine handlungsleitende Kraft entwickelt, denn diese Täter haben bereits bei Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen eine hohe soziale Stellung zu verlieren. Festzuhalten ist zunächst, dass das Strafrecht im Alltag dieser Beschuldigten nicht handlungsleitend ist.⁵³⁴ Dies zeigen Einlassungen mit einem hohen Maß an Rechtfertigungen und Erstaunen über strafrechtliche Ermittlungen. Strafverfolger setzen dies oft mit einem fehlenden Unrechtsbewusstsein gleich. Untersucht man die Strukturen genauer, so wird deutlich, warum der Normappell des Strafrechts diese Täter nicht erreicht. In Korruptionsverfahren, die der organisierten Wirtschaftskriminalität zuzuordnen sind, besteht für Geber und Nehmer eine geringe oder nur minimale Entdeckungswahrscheinlichkeit durch die Strafverfolgung. Damit besteht keine Abschreckung durch die abstrakte Strafdrohung der Strafnorm. Die Anzeigewahrscheinlichkeit ist im beruflichen Umkreis der Täter sowohl in Unternehmen, durch Konkurrenten oder in der Verwaltung gering. Eine Kontrolle findet meist nicht statt. Verdachtsmomenten in Unternehmen und Verwaltung wird nicht nachgegangen, überwiegend besitzen die Täter auch die Handlungsmacht, um Verdachtsmomente zu zerstreuen oder um Druck auf Untergebene auszuüben. Damit besteht auch keine Abschreckung durch die Aufdeckung von Straftaten. Die Geberseite wird im rechtswidrigen wirt-

531 Auch HEINZ, in GROPP (Hrsg.) 1998, S. 27 für Wirtschaftsstraf Täter; DÖLLING 1996, C 23: „gehobene berufliche Qualifikation und hoher sozialer Status“.

532 Von EISENBERG 2000, S. 709, Rn. 5, 6 wird die letztgenannte Konstellation unter Hinweis auf v. TROTHA mit „im Rahmen der Konventionalität illegal“ umschrieben; oder DANNECKER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 14: grundsätzliche Integration in die Gesellschaft.

533 SCHAUPENSTEINER, in PRETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 131, 136.

534 Dazu und zur fehlenden Abschreckungswirkung unten 2.1 Soziale Kontrolle und Struktureinflüsse ausführlich.

schaftskriminellen Verhalten durch soziale Üblichkeit im Unternehmen bestärkt. Ohne die Verhaltensweisen (z. B. Bestechung eines Amtsträgers zur Auftragslerlangung) als Bestechung zu bezeichnen, erfolgt mittelbar eine Belohnung der Bestechung mit Beförderungen, Gehaltssteigerungen, Prämien oder Lob für die Umsatzsteigerung. Es findet auf der anderen Seite keine Ahndung oder Ächtung der korrupten Verhaltensweisen statt, sondern stillschweigende Duldung oder konkludente Förderung. Oft herrscht eine Doppelmoral, so dass Ethikerklärungen und Verhaltensstandards Korruption und unlautere Geschäftspraktiken zwar als verbotene Handlungen beschreiben, diese Normen bleiben aber im Unternehmensalltag abstrakt und werden nicht umgesetzt. Es findet keine Kontrolle der anfälligen Bereiche durch Vorgesetzte und Innenrevision statt. Üblich ist dagegen häufig eine Förderung der korrupten Verhaltensweisen bis in die Vorstandsetagen, indem Buchhaltungs- und Abrechnungsregeln umgangen werden, schwarze Kassen angelegt werden und anderes mehr. Diese schlechte Vorbildfunktion der Vorgesetzten hat negative Auswirkungen und kann zu den schon vermuteten Sog- und Spiralwirkungen⁵³⁵ der Wirtschaftskriminalität führen, weil Mitarbeiter die für die Erreichung der Unternehmensziele geduldeten Verhaltensweisen häufig auch selbst übernehmen. Auffallend sind ausgeprägte Neutralisierungs- und Rechtfertigungsmechanismen⁵³⁶ für das unlautere Verhalten. Die persönlichen Vorteile liegen auf der materiellen und immateriellen Seite, neben dem materiellen Vorteil⁵³⁷ spielt die Anerkennung eine große Rolle. Auf der Nehmerseite findet sich ähnliches: in der öffentlichen Verwaltung gibt es trotz ausgeprägter Hierarchien häufig keine wirksamen Kontrollen, Verhaltensrichtlinien und Verbote von Geschenkannahmen bleiben abstrakt und werden nicht in das tägliche Handeln umgesetzt. Die Täter zeigen ebenfalls ausgeprägte Neutralisierungs- und Rechtfertigungsmechanismen, die häufig auf einen Vergleich mit der Wirtschaft abzielen (*wenn ich schon so viele Überstunden leiste, will ich auch entsprechend verdienen; mein Handeln spart dem Staat viel Geld und bewahrt ihn vor Schäden durch schlecht leistende Unternehmer*). Machtstellungen werden nicht selten missbraucht, um die Regeln zu brechen, teilweise fand sich eine ausgeprägte Doppelmoral, so dass die Täter gegenüber ihren Mitarbeitern als korrekte Kollegen und penible Vorgesetzte auftraten, in Wahrheit diente diese Fassade dem Rechtsbruch zum persönlichen Vorteil. Auch hier würde es zu kurz greifen, unterstellte man den Tätern nur materielle Gier: Materielle Vorteile sind wichtig, aber es gibt auch den bedeutenden immateriellen Effekt des Statusgewinns und der Anerkennung durch Unternehmer und in der Behörde.

535 Dazu unten IV., Schädlichkeit der Korruption, 2. Sog- und Spiralwirkungen.

536 Dazu unten 2.2 Neutralisierungen und Rechtfertigungsstrategien.

537 Dazu unten 2.3 Motivlage und IV., 3. Werteverfall?

Warum erreicht der Normappell des Korruptionsstrafrechts die Täter nicht?

Geber und Nehmer

- ⇒ Geringe oder keine Entdeckungswahrscheinlichkeit durch Strafverfolgung
- ⇒ Keine Abschreckung durch Strafdrohung
- ⇒ Geringe Anzeigewahrscheinlichkeit
- ⇒ Keine Kontrolle
- ⇒ Verdachtsmomenten in Unternehmen und Verwaltung wird nicht nachgegangen

Geber

- ⇒ Soziale Üblichkeit in Unternehmen
- ⇒ Belohnung korrupter Verhaltensweisen (Erfolg, Gehaltssteigerungen, Beförderungen)
- ⇒ Keine Ahndung und Ächtung korrupter Verhaltensweisen
- ⇒ Oft Doppelmoral, Ethikerklärungen und Verhaltensstandards werden nicht durchgesetzt
- ⇒ Keine Kontrolle der anfälligen Bereiche durch Innenrevision und Vorgesetzte
- ⇒ Förderung der korrupten Verhaltensweisen bis in die Vorstandsetagen (schwarze Kassen, Umgehung der Buchhaltungsregeln, schlechte Vorbilder)
- ⇒ Ausgeprägte Neutralisierungs- und Rechtfertigungsmechanismen
- ⇒ Persönliche Vorteile: materiell und immateriell

Nehmer

- ⇒ Keine wirksame Kontrolle in der Hierarchie des öffentlichen Dienstes
- ⇒ Verhaltensrichtlinien und Verbote bleiben abstrakt
- ⇒ Ausgeprägte Neutralisierungs- und Rechtfertigungsmechanismen
- ⇒ Gefühl, nur zu nehmen, was einem zusteht
- ⇒ Machtmissbrauch: Ausnutzung der Vertrauensstellungen, um Regeln zu brechen
- ⇒ Teilweise ausgeprägte Doppelmoral: nach außen korrekter Vorgesetzter/Mitarbeiter, in Wahrheit Rechtsbruch zum eigenen Vorteil
- ⇒ Persönliche Vorteile: materielle und immaterielle; der Vorwurf der Geldgier greift zu kurz, erworben wird auch Macht und Ansehen bei den Gebern, evtl. im gesellschaftlichen Status

2.1 Soziale Kontrolle und Struktureinflüsse

In der Kriminologie ist es eine lange bekannte Tatsache, dass Strafrecht nicht allein durch die Existenz der Strafnormen auch zu ihrer Befolgung führt.⁵³⁸ In dem Prozess sozialer Kontrolle des Verhaltens unterscheidet man formelle

⁵³⁸ KAISER 1996, S. 210.

Sozialkontrolle, die durch Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte ausgeübt wird von informeller Kontrolle durch andere gesellschaftliche Institutionen wie Familie, Freunde, Bekannte, Arbeitskollegen und so weiter.⁵³⁹ In der Begrifflichkeit ist zu unterscheiden zwischen informeller Kontrolle durch informelle Instanzen oder Träger der Sozialkontrolle und informeller Kontrolle oder besser informeller strafrechtlicher Reaktion, die von Staatsanwaltschaft und Gericht (also formellen Kontrollinstanzen) ausgeübt und meistens als *Diversion* bezeichnet wird. Die Anwendung der Opportunitätsvorschriften der §§ 153 ff. StPO oder der §§ 45, 47 JGG im Ermittlungs- oder Hauptverfahren führen zur „informellen“ Reaktion und Vermeidung der formellen Sanktionierung, also Verurteilung. Soziale Kontrolle dagegen beschreibt allgemein den Prozess der Herrschaft der Gesellschaft über ihre Mitglieder, um Verhaltenskonformität zu erreichen.⁵⁴⁰ Dabei können verschiedene Träger der Sozialkontrolle zum Einsatz kommen: Formelle wie Polizei und Justiz und informelle wie Familie, soziales Umfeld bis hin zu weiter vom Individuum entfernten allgemeinen Faktoren (Medien, Öffentlichkeit, Kirche), die aber Einfluss auf Normbildung und Normdurchsetzung haben können.⁵⁴¹ Recht und insbesondere das Strafrecht ist dasjenige System normativer Steuerung, das am stärksten formalisiert ist und neben negativen Sanktionen für die Verletzung von Normen auch über prozessrechtliche und faktische Möglichkeiten der Durchsetzung durch eigens für die Kontrolle zuständige Organe verfügt.⁵⁴² Die Wirksamkeit des Rechts wird allgemein durch Verhaltens- und Sanktionsgeltung gemessen, wobei Verhaltensgeltung die Fälle meint, in denen die Rechtsnorm befolgt wird und Sanktionsgeltung jene Fälle, in denen die Normverletzung sanktioniert wird.⁵⁴³ Neben Recht und Strafrecht wird Verhalten jedoch in stärkerem Maße über ungeschriebene Normensysteme wie Gewohnheiten und den Einfluss des Verhaltens nahestehender Individuen und Gruppen bestimmt, die nicht über Mittel verfügen, das normgemäße Verhalten zu erzwingen. Vielfach decken sich Normanforderungen des Strafrechts mit denen der Umgebung, zum Beispiel ist das Verbot zu stehen fast jedem bekannt und wird mit der Erziehung vermittelt, ohne dass man die strafrechtliche Drohung betonen muss. Das bedeutet, dass Strafrecht nicht allein dadurch Wirksamkeit entfalten kann, dass Verbote aufgestellt und mit strafrechtlichen Sanktionen belegt werden. Diese gerade durch die Ausdehnung des Strafrechts bewusst gewordene Tatsache macht auf die begrenzte Funktion von Strafe und Strafrecht im System der Verhaltenssteuerung aufmerksam. Diskutiert und meistens kritisch beurteilt wird die Erkenntnis, dass Strafrecht häufig nur symbolisch ist, weil es zwar ein Verhalten mit Strafe bedroht, faktisch aber weder das gewünschte Verhalten in nennenswertem Umfang erreicht noch eine nennenswerte Sanktionierung des Verhaltens möglich ist. Unabhängig von der theoretischen Diskussion, inwieweit sym-

539 KAISER 1996, S. 208 ff.; BOCK 2000, S. 115 f.

540 MEIER 2001, S. 1.

541 KAISER 1996, S. 209; MEIER 2001, S. 1 f.

542 KAISER 1996, S. 210; MEIER 2001, S. 3.

543 KAISER 1996, S. 210; MEIER 2001, S. 4 f.

bolisches Strafrecht zulässig ist, muss man zur Kenntnis nehmen, dass ein strafrechtliches Verbot allein nicht zur Durchsetzung erwünschten Verhaltens führt und damit weder generalpräventiv noch spezialpräventiv wirken kann, wenn es nicht vermittelt und erlernt wird.⁵⁴⁴ Wenn auch häufig gerade mit dem Strafrecht versucht wird, präventive Wirkungen zu erzielen, so ist präventive Verhaltensbeeinflussung keine Besonderheit des Strafrechts und daher auch über andere Normensysteme und Institutionen möglich.⁵⁴⁵ Daraus erklärt sich zum einen, dass Strafrecht dann wirkungslos bleibt, wenn andere Normensysteme Verhaltensregeln vorgeben, die das strafrechtliche Verbot neutralisieren oder aushebeln. Zum anderen liegen darin auch erhebliche Chancen der gesellschaftlich erwünschten Verhaltensbeeinflussung, weil neben dem Strafrecht bewusst andere gesellschaftliche Institutionen zur Durchsetzung bestimmter Verhaltensnormen aufgefordert werden können.⁵⁴⁶ Fragt man speziell nach der präventiven Wirkung des Strafrechts, so steht dahinter der Gedanke, Strafrecht könne die Allgemeinheit durch die Existenz der Strafnorm selbst oder durch die angedrohte Sanktion abschrecken (negative Generalprävention)⁵⁴⁷ oder durch ein Einüben der Allgemeinheit in Normvertrauen und Rechtstreue beziehungsweise durch die Bestärkung des Normvertrauens die Einhaltung der Strafnorm erreichen (positive Generalprävention)⁵⁴⁸. Fragen der Spezialprävention oder Individualabschreckung stellen sich vor allem bei Rückfälligkeit und Sanktionswirkung.⁵⁴⁹ Für die hier zu diskutierende Frage, warum Täter vom Korruptionsstrafrecht nicht abgeschreckt werden, sind verschiedene Umstände zu berücksichtigen: Die Kenntnis des Verbots zu bestechen oder sich bestechen zu lassen, mag zwar abstrakt gewusst werden, aber eine aktuelle Verbotskenntnis oder erlernte und verinnerlichte Normenkenntnis ist in der Regel nicht anzunehmen. Dazu tragen die weit mehr prägenden Normsysteme der Unternehmen bei, die die potentiellen Geber durch verschiedene Verhaltensförderungen geradezu ermuntern, zu verbotenen Mitteln der Vertriebsförderung zu greifen. Die strafrechtliche Norm, das Verbot zu bestechen, wurde nie im kindlichen Lernprozess vermittelt, stellt also nicht vergleichbar dem Diebstahlsverbot eine Norm dar, die man früh verinnerlicht hat.⁵⁵⁰ Im beruflichen Sozialisationsprozess, in dem sich die Verbote und Gebote vermitteln sollten, wird mindestens zwiespältig, wenn nicht bewusst das strafrechtliche Verbot aushebelnd, vermittelt,

544 KAISER 1996, S. 211; BRELAND 1975, S. 58 ff.; MEIER 2001, S. 5.

545 KUNZ 1998, S. 323.

546 Hier liegt der theoretische Grund für die lange bekannten und zur Zeit sehr aktuellen Bestrebungen der Kriminalprävention: Man versucht über eine Mobilisierung gesellschaftlicher Instanzen wie Familie, Schule, Nachbarschaft, Unternehmen usw. eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung für die Verhinderung von Kriminalität zu erreichen. Angesetzt wird dort, wo eine Verhaltensbeeinflussung unmittelbarer auf Individuen zielen kann (z. B. soll Gewalt unter Schülern verhindert werden, indem Präventionsprogramme und Konfliktschlichtungsstrategien in Schulen erprobt werden, um auf die Einschaltung von Polizei und Strafjustiz, die oft zu spät kommt und Fehlentwicklungen schwer korrigieren kann, verzichten zu können). Vgl. z. B. RÖSSNER / JEHL (Hrsg.) 1999; KUNZ 1998, S. 320 ff.

547 ROXIN 1992, S. 34; BAUMANN / WEBER / MITSCH 1995, S. 16.

548 ROXIN 1992, S. 35, 36: „Integrationsprävention“.

549 KUNZ 1998, S. 332 ff.; MEIER 2001, S. 24 ff.

550 Dazu noch einmal unten, IV. Schädlichkeit der Korruption, 3. Werteverfall? Vgl. auch BOTCKE ZRP 1998, S. 218.

das Verhalten sei erwünscht und trage zum persönlichen Erfolg bei. Schon die Wortwahl vermeidet negative Begriffe wie Bestechung und Korruption, Unternehmen sprechen von Verkaufsförderung und nützlichen Aufwendungen. Das Verhalten wird nicht nur geduldet, sondern meistens belohnt. Dieses Gegenmodell setzt sich an die Stelle des Bewusstseins vom Verbot der Korruption als unehrlich, schädlich und egoistisch. Erleichtert wird diese Strategie durch fehlende Kontrolle. Hier ist die Situation in der Verwaltung dieselbe: Nicht unbedingt normative Gegenmodelle, aber Duldung, Desinteresse an ehrlichem Verhalten und schlechte Vorbildfunktionen der Vorgesetzten hebeln das Strafrechtsverbot ebenso aus. Der andere Umstand betrifft die Wirkungsweise des Strafrechts selbst: Die empirische Forschung zur Generalprävention zeigt, dass das Strafrecht weder durch die Existenz einer Strafnorm noch durch die angedrohte Höhe der Strafe abschreckend wirkt, sondern wenn überhaupt, dann nur durch das subjektiv wahrgenommene Entdeckungsrisiko.⁵⁵¹ Hier wirkt sich bei den Korruptionsdelikten also negativ aus, dass eine fehlende Kontrolle und die in der Regel abgeschottete Begehungsweise der opferlosen Delikte nur sehr selten zur (strafrechtlichen) Aufdeckung führt. Sowohl interne Kontrolldefizite wie auch die theoretisch mögliche formelle Kontrolle des Strafrechts versagen weitgehend und führen damit zu einem objektiv geringen Entdeckungsrisiko. Dass vor allem das subjektiv wahrgenommene und nicht das objektive Entdeckungsrisiko abschreckend wirkt, ist nicht schädlich, da die empirische Forschung auch zeigt, dass das subjektive Risiko meistens überschätzt wird.⁵⁵² Für Täter, die wie die typischen Korruptionsstraftäter einen hohen gesellschaftlichen Status haben, und dementsprechend viel zu verlieren haben, könnte man zwar davon ausgehen, dass sie sich eher generalpräventiv abschrecken lassen, weil sie rational kalkulieren können, dass sie allein schon bei einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren erhebliche soziale Nachteile im beruflichen und privaten Bereich zu erwarten haben.⁵⁵³ Das rationale Kalkül bezieht aber das Entdeckungsrisiko mit ein und wenn die nächstliegende soziale Umwelt vermittelt, dass Korruption normal, üblich, nützlich und unschädlich sei, dann fällt es leicht, über strafrechtliche Konsequenzen nicht nachzudenken. Eine positiv generalpräventive Wirkung, die auch mit „Erhaltung und Stärkung des Vertrauens in die Bestands- und Durchsetzungskraft der Rechtsordnung“ umschrieben wird⁵⁵⁴ und den sozialpädagogisch motivierten Lerneffekt der „Einübung in Rechtstreue“ meint, der durch die Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden bei der Bevölkerung hervorgerufen wird, muss ebenso ausbleiben wie der „Vertrauenseffekt“, der sich daraus ergibt, dass Bürger einsehen, dass sich das Recht durchsetzt, wenn die Entdeckungswahrscheinlichkeit sehr gering ist.

551 KUNZ 1998, S. 331; SCHÖCH 1985, S. 1081 ff.; DÖLLING ZStW 1990, S. 1 ff. mit weiteren Nachweisen.

552 SCHÖCH 1985, S. 1095.

553 Furchtsame und rational kalkulierende Personen lassen sich generell von Sanktionserwartungen eher beeinflussen, kalkulieren aber auch ein geringes Entdeckungsrisiko, KUNZ 1998, S. 328.

554 ROXIN 1992 (2. Aufl.), S. 35, 36; MEIER 2001, S. 22 f.

2.2 Neutralisierungen und Rechtfertigungsstrategien

Ein für alle Arten von Kriminalität bekannter Mechanismus war auch bei den Korruptionsdelikten ausgeprägt vorhanden: Die sogenannte Neutralisierung des Unrechts, die Rechtfertigung des grundsätzlich als rechtswidrig bekannten Verhaltens durch Umdeutung in ein erlaubtes Verhalten. Der Neutralisierungstheorie⁵⁵⁵ liegt die theoretische Annahme zugrunde, kriminelles Verhalten dadurch zu erleichtern, dass sie durch Rationalisierungen und Erklärungen die Verhaltensanforderungen durch das Strafrecht ausschaltet (neutralisiert). Kriminelles Verhalten wird dabei von bestimmten wiederkehrenden Neutralisierungsmustern begleitet. Diese Neutralisierungen führen für den Täter zu einer Entschuldigung seines Verhaltens und lassen die Strafdrohung in den Hintergrund treten. Techniken der Neutralisierung werden erlernt. Die Neutralisierungstechniken wurden bereits von ihren Begründern SYKES und MATZA⁵⁵⁶ nicht als eine Kriminalitätstheorie verstanden, also als Aussagesystem, das Bedingungen für kriminelles Verhalten benennt⁵⁵⁷. Obwohl die Neutralisierungen bei der Untersuchung von Jugendkriminalität auffielen, stellte man schnell fest, dass sie zum einen nicht als Erklärung für das Verhalten taugen, sie geben keine Bedingungen für kriminelles Verhalten an und zum anderen beschränken sie sich nicht auf Jugendkriminalität, nicht einmal auf Kriminalität. Das Verhalten der Neutralisierungen hat vielmehr Bedeutung für viele Formen menschlichen Verhaltens⁵⁵⁸ und umfasst auch typisches Verhalten nach Fehlern, die jeder einmal begeht. Seine besondere Bedeutung liegt aber darin, dass festgestellt werden konnte, dass viele kriminelle Handlungen, insbesondere auch wiederholte kriminelle Handlungen, in einem engen Zusammenhang mit ausgeprägten Techniken der Neutralisierung stehen. So wurde zum Beispiel auch bei erheblich rückfälligen Gewaltstraftätern festgestellt, dass sie über ein ausgeprägtes Repertoire der Neutralisierung, hier insbesondere in Verbindung mit dem Mechanismus der Opferabwertung verfügen.⁵⁵⁹ Der Nutzen dieser Erkenntnis liegt deshalb insbesondere darin, präventiv zu versuchen, diese Neutralisierungen aufzubrechen und damit Erkenntnis des eigenen Unrechts sowie der Verantwortungsübernahme zu erreichen und künftige Rechtsbrüche dadurch zu unterbinden.⁵⁶⁰ Die verschiedenen Mechanismen der Neutralisierung finden sich bei den Tätern wieder:

- ⇒ Verleugnung der Eigenverantwortung (denial of responsibility)
- ⇒ Verneinung des Unrechts (denial of injury)
- ⇒ Ablehnung des Opfers (hier besser: eines Schadens für andere) (denial of victim)
- ⇒ Verdammung der Verdammenden (condemnation of condemners)
- ⇒ Berufung auf eine höhere Autorität (appeal to higher loyalties)

555 MATZA 1964; SYKES/MATZA *American Sociological Review* 1957, S. 664–670.

556 MATZA 1964, S. 60–63, 69 ff.

557 KAISER/SCHÖCH 1994, S. 36.

558 Vgl. z. B. für die Anwendung auf Makrokriminalität JÄGER 1989, S. 187.

559 Z. B. BANNENBERG/RÖSSNER *DVJJ-Journal* 2000/2, S. 121, 130 f.

560 Z. B. für Gewaltkriminalität WEIDNER 1990.

In Beispielen für Korruption (unterteilt nach Geber- und Nehmerseite) drückt sich dies wie folgt aus:

- ⇒ *Ich habe das Schmiergeld zwar gezahlt, aber es war nicht meine Entscheidung, er hat es gefordert; wenn wir nicht gezahlt hätten, hätten wir den Auftrag vergessen können. Ich habe das Geld genommen, weil er es mir regelrecht aufgedrängt hat.*
- ⇒ *Ich habe ihm seinen Anteil gezahlt, aber wem schadet das? Das tun doch alle. Wem schade ich denn? Das ist doch üblich im Vertrieb. Ich habe das Geld genommen, aber was ist denn dabei? Der Staat spart doch noch Geld, wenn ich mich darum kümmere, dass es keinen Ärger mit der Auftragsbefreiung gibt. Der Staat kann doch froh sein, dass alles gut und billig erledigt wurde. Ich habe darauf geachtet, dass alles ohne Mängel und in der vereinbarten Zeit erledigt wurde. Das war doch nur eine kleine Anerkennung.*
- ⇒ *Im engen Zusammenhang damit steht hier die Ablehnung des Opfers bzw. des Schadens. Was ist das schon im Vergleich mit den Sachen, die die da oben begehen? Bei der Treuhandlung haben sie sich erst richtig bedient. Ich bin hier nur ein kleines Rädchen im Getriebe, haben Sie schon einmal bei meinem Chef nachgeprüft . . . Man sollte lieber einmal diejenigen strafrechtlich verfolgen, die sich richtig bedienen (Anspielungen auf die „große“ Politik, auf politische Skandale, Anspielungen auf vermeintliche Straftaten der Unternehmens- und Behördenleitungen). Teilweise wurde noch vorgebracht: Ich wurde mit der ganzen Sache allein gelassen und war völlig überfordert, das hat doch keinen interessiert.*
- ⇒ *Ich habe nur so gehandelt, wie die Unternehmensleitung es wollte. Wir stehen in einem harten Konkurrenzkampf, es geht um Arbeitsplätze. Ich habe nur das Beste für den Staat herausgeholt: schnelle Erledigung, keine Reklamationen, ich habe das nicht für mich getan, sondern für den Staat.*

2.3 Motivlage

Die gefundenen Motive, die über rein materielle Interessen hinausreichen, werden auch in anderen Studien beschrieben⁵⁶¹ und geben Hinweise auf mögliche Ursachen. VAHLENKAMP⁵⁶² beschreibt nach der Befragung von Angehörigen der Wirtschaft, Kommunalpolitik und öffentlichen Verwaltung das dominierende Motiv mit Profitstreben vornehmlich materieller Art („finanzieller Gewinn als Triebfeder“, bei dem Unternehmensgewinne und persönliche Vorteile verwoben sind, Bestechungen dienen vornehmlich der Erleichterung konkreter und langfristiger geplanter Geschäfte) aber auch immaterieller Art wie dem Streben nach Macht und Einfluss, Prestige, Geltungsbedürfnis, Einbindung von Politikern, wiederum verknüpft mit materiellen Statussymbolen. Für die Nehmerseite werden vorrangig materielle Vorteile angenommen, eher gering wird die Motivation gesehen, Anerkennung durch die Geberseite zu erlangen, bei der Unzufriedenheit im öffentlichen Dienst eine ge-

561 SCHUBERT, in: WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 796 zu „plausiblen Annahmen“. Vgl. zur Differenzierung zwischen Motiv und Ursache MISCHKOWITZ/BRUHN, in MISCHKOWITZ u. a. 2000, S. 202 ff.

562 VAHLENKAMP, in MAYERHOFER/JEHLE (Hrsg.) 1996, S. 138 f.; VAHLENKAMP/KNAUSS 1995, S. 45, 85, 144 ff.

wisse Rolle spielen könnte. Starke Bedeutung hat nach der Einschätzung der Befragten für die Bestechlichen der materielle Druck (Schuldendruck, Druck des Besitzstandes der sozialen Umgebung). Man strebt nach höherem Lebensstandard, nach Karrierevorteilen (die mit einem höheren Gehalt verbunden sind) und nach materiellen Vorteilen⁵⁶³ aller Art. Grundsätzlich decken sich die gefundenen Motivlagen. Nach dieser Untersuchung liegt die Hauptmotivation ebenfalls im materiellen Bereich, allerdings spielten Schulden eine weit geringere Rolle als angenommen und die Vermischung materieller Vorteile mit dem Wunsch nach Sozialprestige und Anerkennung scheint eine große Bedeutung für die Nehmerseite zu haben. Rein materielle Motive zu unterstellen wäre deshalb zu kurz gedacht. Erstaunlich war, mit welchen geringen Summen oder Vorteilen viele Amtsträger bereits zu Beginn einer Korruptionsbeziehung zur Pflichtverletzung bereit waren. Das ließ nicht auf reine Geldgier schließen, sondern auf andere Motivlagen: Die Loyalität zum eigenen Arbeitgeber, zum Staat, die Identifikation mit der zu erfüllenden Aufgabe schien oft zu gering ausgeprägt und ging dann in eine fatale Haltung über, sich selbst als den „Macher“ im Amt zu sehen, der „die Dinge bewegt“ und die zusätzlichen Vorteile und Gelder wie selbstverständlich annimmt, weil er sich über das Normale hinaus engagiert. Mehrheitlich waren es gerade die Engagierten und Ehrgeizigen, die sich in die Korruptionshandlungen verwickelten, nicht diejenigen, die nur das Notwendigste leisten. Wichtig sind auch Hinweise aus der Untersuchung von KERBEL, die eine einseitige Motivsuche bei den Tätern ablehnt und stattdessen generell auf die Motivlage einer im Umbruch befindlichen Verwaltung verweist.⁵⁶⁴ Der Arbeitsplatzsicherheit im öffentlichen Dienst werden danach nur selten weitere positive Leistungsanreize, Motivationen und Belohnungen hinzugefügt, stattdessen wird das Beamtenethos mit Pflichterfüllung stillschweigend vorausgesetzt und Beamte sehen sich generell mit einem negativen Image in Bevölkerung und durch Medien genährt gegenüber. Die daraus folgende Unzufriedenheit wird weiter gestärkt durch eine geringe faktische Bedeutung des Leistungsprinzips, fehlende oder unklare berufliche Entwicklungsperspektiven, wenig motivierendes Führungsverhalten der Vorgesetzten, starre Regelungen, die leistungsbezogene Bezahlung und Beförderung erschweren und demotivierende Einflussnahmen auf Personalentscheidungen durch Politiker und Personalräte.⁵⁶⁵ Insbesondere dem letzten Punkt wird wahrscheinlich zu wenig Beachtung geschenkt, hängt er auf der anderen Seite doch gerade mit unzulässigen Einflussnahmen und Machtmissbrauch zusammen. Die Bedeutung dieser Motivlagen zeigt sich nicht nur bei der präventiven Einwirkung auf möglicherweise tatgeneigte Personen, sondern auch bei der Bereitschaft von Kollegen und Mitarbeitern, einen Korruptionsverdacht oder erkanntes korruptes Verhalten anzuzeigen. Mit den beschriebenen Motivationsdefiziten er-

563 Zu dem finanziellen Aspekt auch MISCHKOWITZ/BRUHN, in MISCHKOWITZ u. a. 2000, S. 209, der finanzielle Probleme oder Anstreben eines hohen Lebensstandards umfasst; nachrangig gegenüber vermutetem Werteverfall, siehe dazu noch unten.

564 KERBEL 1995, S. 182 ff. mit weiteren Nachweisen.

565 KERBEL 1995, S. 184.

klären sich möglicherweise zu einem Großteil die festgestellten Kontrolldefizite und fehlenden Anzeigen aus den Organisationen. Es wäre zu einseitig, von Mitarbeitern Zivilcourage und Anzeigen rechtswidrigen oder korrupten Verhaltens zu verlangen, wenn diese sich damit nicht nur negativen Reaktionen von Vorgesetzten aussetzen, sondern die Motivlagen gerade auch darauf hinweisen, dass Machtmissbrauch und Führungsschwäche bei Vorgesetzten vorliegen. Eine derart vielschichtig auszumachende Unzufriedenheit im öffentlichen Dienst (und sicher ebenso in schlecht geführten Unternehmen) führt nicht nur zum Wegfall der Kontrolle und des Bemühens um ehrliches Verhalten, sondern nutzt letztlich den Korruptionstätern, die diese Defizite bewusst nutzen.

MISCHKOWITZ/BRUHN⁵⁶⁶ fassten die in der Literatur diskutierten Ursachen für Korruption in Gruppen zusammen als Ursachen auf gesamtgesellschaftlicher Ebene (z. B. Werteverfall), auf der Ebene von Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden (z. B. mangelnde Dienst- und Fachaufsicht, Führungsschwächen), auf der Ebene des Individuums (z. B. Schulden, subjektiv empfundene Unterbezahlung, berufliche Frustration) und sonstige Faktoren. Bei der Einschätzungsbefragung von Polizei, Justiz und Zoll schätzten die verschiedenen Gruppen übereinstimmend als Ursache für Korruption den „Werteverfall in der Gesellschaft“ und die „fehlende Vorbildfunktion von Führungskräften und Vertretern der Politik“ ein.⁵⁶⁷ Diese der gesamtgesellschaftlichen Ebene zuzurechnenden Faktoren folgen eine Einschätzung, die bereits bei VAHLENKAMP/KNAUSS⁵⁶⁸ festgestellt worden war und von MISCHKOWITZ/BRUHN als „generelles Elitenproblem“ und damit „primär als Werteproblem“ interpretiert wird, das sich im Verlust an positiven Vorbildern und in einem Misstrauen den Eliten gegenüber manifestiere.⁵⁶⁹ Diese Einschätzung ist interessant, aber zu hinterfragen: Die Ursachen werden damit weit auf die Allgemeinheit und die gesellschaftliche Entwicklung verlagert. Von der unmittelbaren Motivation der Handelnden sind sie weit entfernt und eignen sich zur Rechtfertigung und Verlagerung der Verantwortung. Diese skeptische Frage richtet sich nicht an die Verfasser der Studie MISCHKOWITZ/BRUHN, sondern an die Befragten. MISCHKOWITZ/BRUHN kommentieren diese Ergebnisse ebenfalls kritisch als primäre Ursachenzuschreibung auf die gesamtgesellschaftliche Ebene⁵⁷⁰ und differenzieren noch genauer zwischen den Ursachenmustern bei den einzelnen befragten Behörden.⁵⁷¹

3 Theoretische Erklärungsansätze – Ursachen

Eine weitergehende Frage ist, ob es theoretische Erklärungsansätze für korruptes Verhalten gibt. Diese Frage lässt sich aufteilen in die Frage nach unter-

566 MISCHKOWITZ/BRUHN, in MISCHKOWITZ u. a. 2000, S. 202 ff.

567 MISCHKOWITZ/BRUHN, in MISCHKOWITZ u. a. 2000, S. 208 ff.

568 VAHLENKAMP/KNAUSS 1995, S. 201.

569 MISCHKOWITZ/BRUHN, in MISCHKOWITZ u. a. 2000, S. 209.

570 MISCHKOWITZ/BRUHN, in MISCHKOWITZ u. a. 2000, S. 212 ff.

571 MISCHKOWITZ/BRUHN, in MISCHKOWITZ u. a. 2000, S. 214 ff.

schiedlichen Tätern, die auf bestehende Gelegenheitsstrukturen unterschiedlich reagieren; warum nutzen manche Personen Strukturen zur Begehung von Korruptions- und Wirtschaftskriminalität aus und andere nicht? Die Frage ist auch, ob die Entscheidung für die Tat eher von Eigenschaften der Täterpersönlichkeit oder von Besonderheiten der Tatumstände und Gelegenheitsstrukturen beeinflusst wird. Weiter lässt sich fragen, *warum* Täter sich auf eine korrupte Verstrickung einlassen und warum sie wiederholt wirtschaftskriminelle Handlungen begehen. Hier stellt sich also die Frage nach theoretischen Erklärungsmodellen für kriminelles, speziell wirtschaftskriminelles Handeln. Denkbare Theoriekonzepte stellen Kontrolltheorien, Lerntheorien und der ökonomische Ansatz zur Erklärung kriminellen Verhaltens dar. Keiner Theorie kommt dabei alleinige Gültigkeit bei der Erklärung des Verhaltens zu, aber wichtige Elemente können erklärt werden, wenn man von einem Wechselspiel der Täterpersönlichkeit mit Gelegenheitsstrukturen, also einem multifaktoriellen Ansatz ausgeht. Rein soziologische Erklärungen ohne Berücksichtigung des Individuums und seines Verhaltens⁵⁷² sind als ebenso unrealistisch abzulehnen wie rein täterorientierte Erklärungen.

Einen ersten Hinweis gibt das längst klassisch gewordene *white-collar Konzept* von SUTHERLAND, der auf ein Delikt, begangen von einer ehrbaren Person mit hohem sozialen Ansehen im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit⁵⁷³ abstellt. Wirtschaftsstraftaten werden damit von Personen mit hohem sozialen Status begangen im Gegensatz zu üblichen Rückfalltätern, die meistens eine Reihe sozialer Defizite aufweisen und selten geregelter legaler Arbeit nachgehen. Der weitere Bestandteil der Definition weist auf den Unternehmensaspekt bei der Begehung von Wirtschaftsstraftaten hin. Sagt auch das Bild eines Straftäters „im weißen Kragen“ noch wenig über die genaueren Bedingungen der Tatbegehung, so zeigt sich die grundsätzliche Charakterisierung des white-collar-Täters als abweichend vom üblichen Täterbild bei Tätern bedeutender Korruption als weitgehend zutreffend. Die Kritik, dass Wirtschaftsstraftaten sehr viele verschiedene Delikte umfassen und ein einheitlicher Begriff immer noch nicht gefunden ist, somit häufig auch Angestellte in untergeordneten Positionen betroffen sind, die kleinere Eigentumsdelikte begehen, trifft hier nämlich nicht zu. Sowohl die Geberseite wie die Nehmerseite zeigt weit überdurchschnittlich Täter mit einem gewissen beruflichen Status und Einfluss sowie überwiegend Unternehmenskriminalität im Gegensatz zu Einzeltätern. Auf die Frage, warum manche Personen Wirtschaftsstraftaten begehen und andere nicht, fand SUTHERLAND die Antwort im theoretischen *Modell der differentiellen Assoziation*. Diese aufgrund einer umfangreichen empirischen Studie⁵⁷⁴ entwickelte soziologische Lerntheorie geht davon aus, dass kriminelles

572 Vgl. OPP 1975, S. 79; Anomietheorie; dazu auch BRELAND 1975, S. 52 ff.

573 SUTHERLAND [1949] 1983, 7: „A crime committed by a person of respectability and high social status in the course of occupation“.

574 Allerdings waren die Auswahl und Anzahl der geführten Interviews dürftig und nicht geeignet, die Theorie zu bestätigen, SUTHERLAND [1949] 1983, S. 240 ff. Der bis heute bestehende Erkenntnisgewinn liegt vor allem in der Blickschärfung für den unterschiedlichen Tätertypus bei Wirtschaftskriminalität. Elemente des Lernvorganges sind durchaus nachvollziehbar. Schwierig wird es, wenn

Verhalten wie jedes andere Verhalten erlernt wird. Der Lernvorgang setzt ein, wenn Assoziationen/Verbindungen mit wirtschaftskriminell handelnden Personen oder Gruppen häufiger, länger und intensiver vorkommen als Verbindungen zu legal handelnden Personen. Das kriminelle Verhalten wird in Interaktion mit anderen Personen erlernt, der intensivste Lernprozess findet in kleinen Gruppen statt und erlernt werden Techniken, es kommt aber auch zur Übernahme der Motive.⁵⁷⁵ SUTHERLAND fand Unterschiede im sozialen Prozess der Zugehörigkeit zu einer Gruppe. Die Ausbildung kriminellen Verhaltens findet statt, wenn Personen mit rechtmäßigem Verhalten abwesend sind oder keinen Einfluss ausüben. Es kommt weiterhin auf die Situation an, in der eine Wahlmöglichkeit zwischen illegalem und legalem Verhalten besteht, so dass das Recht in die eine Richtung zieht und die illegale Alternative in die andere. In der Wirtschaft widersprechen also die Spielregeln häufig dem Gesetz und üben Einfluss auf Gelegenheitsstrukturen aus. CLINARD, ein Schüler SUTHERLANDS, befürwortete die These der differentiellen Assoziation und vertrat für Wirtschaftskriminalität die These eines vorrangig strukturellen Problems, demgegenüber individuelle Erklärungsansätze zurückträten.⁵⁷⁶ Wirtschaftskriminalität sei das Ergebnis eines schnellen Wechsels der Marktbedingungen, in denen Unternehmen ständig nach Möglichkeiten höchstmöglichen Gewinns suchten, aber einem harten Wettbewerb ausgesetzt seien. Vor diesem strukturellen Hintergrund sah CLINARD vor allem zwei Typen von Unternehmensvertretern: Den hauptsächlich am Profit orientierten Typ, der Prestige und Karriere über finanzielle Möglichkeiten suche und dabei aggressiv, egoistisch, karriere-orientiert vorgehe und bestrebt sei, einen hohen gesellschaftlichen Status zu erreichen; dieser Typ setze auch unethische und illegale Mittel ein, wenn es diesen Zielen nütze und zwar in weit stärkerem Maße als der zweite Typ, der eher beruflich erfolgsorientiert sei und für den die finanziellen Aspekte zweitrangig seien. BRAITHWAITE geht davon aus, dass man nicht entweder rechtstreu oder kriminell sei, sondern mehr oder weniger kriminell im Verlaufe seines Lebens.⁵⁷⁷ Die spannende Frage war für BRAITHWAITE also die Frage nach dem „*tipping point*“, dem Punkt, an dem die Situation kippt: Wann ist soziale Kontrolle noch stark genug oder zu schwach, um normkonformes Verhalten zu erreichen? Was muss in einer Person vorgehen, die sich bisher rechtstreu verhalten hat und an einem bestimmten Punkt anfängt, illegale Handlungen zu begehen oder auch umgekehrt, wann beginnt jemand von illegalen Verhaltensweisen wieder zu legalen Verhaltensweisen umzuschwenken? Als Erklärung diente BRAITHWAITE der Labeling-Ansatz: Definiert sich eine Person als kriminell, handelt sie auch entsprechend. Als Konsequenz eines noch nicht abgeschlossenen Stigmatisierungsprozesses sieht BRAITHWAITE deshalb Möglichkeiten der Einflussnahme

die Untersuchung zum Beweis einer allgemeinen Kriminalitätstheorie angeführt wird. Die Grund-satzfrage allgemeiner Kriminalitätstheorien ist bis heute nicht geklärt. In der Differenzierung nach Phänomenen und Delikten liegt ohnehin die größere Aussagekraft theoretischer Modelle.

575 SUTHERLAND/CRESSEY 1978, S. 80 ff.

576 CLINARD 1983.

577 BRAITHWAITE 1985; 1989, S. 124 ff.; 131 ff.; in WEISBURD/SCHLEGEL (eds.) 1992.

im Sinne des „*reintegrative shaming*“, also konstruktiver restitutiver Sanktionen, um Individuen die Rückkehr zur Legalität durch autonome Verantwortungsübernahme zu ermöglichen.⁵⁷⁸ Als Ursache für eine unterschiedliche Empfänglichkeit für Stigmatisierung wird ein individuell verschiedener Grad an Scham angenommen. Mehr noch als die individuelle Verantwortlichkeit sieht BRAITHWAITE die Verantwortung und Bedeutung der Organisation. Die dort geltenden Werte und Normen drückten ebenfalls den Grad an Scham und Vertrauen aus. Erklärungsansätze und Beeinflussungsmöglichkeiten müssten deshalb am Kontext der Organisationen und ihren Werten ansetzen. Langfristig verspreche der Aufbau von Vertrauen mehr Erfolg als Kontrolle. Diese Erklärungen geben jedoch zu wenig Auskunft über die Entscheidungssituation für oder gegen das kriminelle Verhalten, auch der Stigmatisierungsprozess bleibt unklar, so dass diese Erklärungselemente eher bei der Frage der Kontrolle von Wirtschaftskriminalität⁵⁷⁹ oder der Sanktionierung in Abhängigkeit von der Täterpersönlichkeit relevant werden. Auch kann der labeling-Ansatz bei der Frage der Entscheidung für oder gegen kriminelles Handeln bei dieser Tätergruppe nicht vorrangig sein, weil sich diese Personen gerade nicht als kriminell definieren, sondern ihre Taten – bei allen Persönlichkeitsunterschieden – in einem ganz erheblichen Maße neutralisieren und als erlaubt rechtfertigen. Die Frage nach dem Umschwung von legalem zu illegalem Verhalten wurde von BRAITHWAITE in einer späteren Veröffentlichung aufgegriffen⁵⁸⁰ und als Ergebnis der kriminellen Normenübernahme gesehen, die mit einer Stigmatisierung durch die konforme Gesellschaft zusammen hänge, so dass es kein Zurück mehr zum legalen Handeln gäbe. Auch diese Antwort befriedigt nicht, selbst für den Stigmatisierungsprozess der rückfälligen Wirtschaftskriminellen kann bezweifelt werden, dass Strafen und informelle Stigmatisierungsprozesse den Ausschlag geben; hier geben Analysen unterschiedlicher Täterpersönlichkeiten in Abhängigkeit von situativen Gelegenheiten überzeugendere Antworten und möglicherweise wird erst zukünftige Forschung noch beweisen, dass „Betrügerpersönlichkeiten“ in erheblichem Maße rückfällig sind und die Suche nach Gelegenheiten zu Betrug und Bereicherungsdelikten mit Charakterzügen im Zusammenhang steht, denen man bisher in einer pauschalen Annahme vom white-collar-Täter noch nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt hat.⁵⁸¹ *Hypothesen einer geringen Selbstkontrolle*⁵⁸² erlangen Bedeutung für die hier Betrügerpersönlichkeit genannte Gruppe, für den typischen Korruptionstäter ist das Konzept geringer Selbstkontrolle letztlich nicht überzeugend, Kriminalität ausreichend zu erklären. Ausgehend von dem Anspruch, mit einer allgemeinen Kriminalitäts-

578 Auch für Kontrollmaßnahmen, BRAITHWAITE 1989, S. 138 ff.

579 Insoweit ist zutreffend: „If we are serious about controlling corporate crime, the first priority should be to create a culture in which corporate crime is not tolerated. The informal process of shaming unwanted conduct and of praising exemplary behavior need to be emphasized“, BRAITHWAITE 1989, S. 127.

580 BRAITHWAITE, in WEISBURD/SCHLEGEL (eds.) 1992.

581 In diese Richtung einer Differenzierung der Wirtschaftsstraftäter auch WEISBURD/WARING 2001, dazu noch unten.

582 GOTTFREDSON/HIRSCHI 1990, S. 85 ff., 191.

theorie (*A General Theory of Crime*) jede Kriminalität⁵⁸³ erklären zu wollen, verweisen GOTTFREDSON und HIRSCHI zunächst auf das Konzept der Kontrolltheorie(n), das sie selbst Jahre zuvor vertreten haben.⁵⁸⁴ Danach ist der Unterschied zu den meisten anderen Kriminalitätstheorien, die Kriminalität in den Ursachen für das abweichende Verhalten suchen, bereits darin zu sehen, dass die Erklärungsperspektive wechselt und weder Individuum noch soziale Bedingungen Ursachen für kriminelles Verhalten darstellen. Vielmehr geht das Konzept davon aus, erklärungsbedürftig sei eher die hohe Konformität der meisten Menschen, also die Frage, warum sie *nicht* kriminell handeln. Hierzu wurde das Modell der Bindung oder Kontrolle entwickelt, wonach Kriminalität im wesentlichen dadurch entsteht, dass Individuen bestimmte Kontroll- und Bindungsbeziehungen nicht aufweisen und zwangsläufig ihren individuellen Interessen zur spontanen Bedürfnisbefriedigung nachgehen: Für legales Verhalten sorgen danach regelmäßig mehrere Bindungsfaktoren wie Anbindung an konforme Mitmenschen (*attachment to meaningful persons*), die die Verpflichtung und persönliche Beziehung zu anderen bestimmt. Wer in konventionelle Aktivitäten eingebunden ist (*involvement in conventional activities*) hat meistens keine Gelegenheit zu delinquentem Handeln, wer konventionellen Zielen verpflichtet ist (*commitment to conventional goals*), übernimmt auch die gesellschaftlich konformen Werte (*belief in social rules*) und begeht keine Straftaten. Werden also die Bindungen schwach, lässt die Verbundenheit mit den Wertvorstellungen der Mehrheit nach und man verhält sich abweichend und begeht Straftaten. Weiter gedacht sind die beschriebenen Bindungsfaktoren kriminogene Faktoren, wenn eine Person von einem sozialen Umfeld beeinflusst wird, in dem Wirtschaftsstraftaten üblich sind. Nach GOTTFREDSON / HIRSCHI entscheidet sich jemand für die kriminelle Handlung im eigenen Interesse, wenn die Abwägung negativer Konsequenzen und der Grad der Einbindung in die soziale Gemeinschaft zugunsten des kurzfristigen Nutzens der Tatbegehung sprechen. GOTTFREDSON / HIRSCHI sehen selbst den größten Mangel dieser Theorie im Fehlen eines überzeugenden Modells der Selbstkontrolle. Selbstkontrolle unterscheidet sich nach Situationen und ist auch bei derselben Person bei unterschiedlichen Gelegenheiten verschieden. Mit der „General Theory“ versuchen GOTTFREDSON / HIRSCHI ein Konzept der Selbstkontrolle zu begründen und sehen die Lösung in einer Kombination der Kontrolltheorie mit dem Konzept der geringen Selbstkontrolle. Aspekte des Selbstkontrollkonzeptes sind danach: Hohe Selbstkontrolle und niedrige Selbstkontrolle. Personen mit niedriger Selbstkontrolle tendieren zur Bevorzugung unmittelbaren Nutzens und leben in einer „hier und jetzt“-Mentalität. Sie sind impulsiver, egoistischer, unsensibler, eher körperlich orientiert (*physical opposed to mental*), risikobereit, denken kurzfristig (*short-sighted*), nonverbal und sind deshalb eher in kriminelle Handlungen involviert, weil kriminelle Handlungen Kurzfristnutzen versprechen. Personen mit hoher Selbstkontrolle sind dagegen nicht am sofortigen Nutzen

583 GOTTFREDSON / HIRSCHI 1990, S. 180 ff. für white-collar crime.

584 HIRSCHI 1969.

interessiert, sondern denken langfristig, planend, vorsichtig, überlegt und vernünftig und haben verbale Kompetenzen. Gerade die Anwendbarkeit der „General Theory“ auch pauschal auf „white-collar crime“ erscheint aber letztlich nicht überzeugend und nicht ausreichend, das Verhalten dieser Täter zu erklären.⁵⁸⁵ Warum begehen Täter Korruptionsdelikte, insbesondere wiederholt? Kann man wirklich bei Menschen mit geringer Selbstkontrolle davon ausgehen, dass sie mit hoher Energie in Ausbildung, Fortbildung, zweiten Bildungsweg, Abendkurse, Wochenendveranstaltungen und generell in ihren Beruf investieren und dabei erhebliches Fachwissen und Fähigkeiten erlangen, dieses erfolgreich anwenden, langfristig planen und langfristig karriereorientiert sind? Wo unterscheiden sich Elemente von Selbstkontrolle beim Vergleich der Betrügerpersönlichkeiten mit den typischen Tätern struktureller Korruption? Eher trifft auf Betrügerpersönlichkeiten sehr gut das Konzept geringer Selbstkontrolle zu, auf die typischen Täter struktureller Korruption und Wirtschaftskriminalität jedoch nicht. In das Konzept der niedrigen Selbstkontrolle passt auch die hohe kriminelle Energie der Betrügerpersönlichkeiten, die bewusst Möglichkeiten wirtschaftskrimineller Handlungen unter möglichst geringer äußerer Kontrolle suchen. Bei den „typischen“ sozial angepassten Korruptionstätern ist von einer hohen Selbstkontrolle auszugehen. Die „General Theory“ gibt hier also keine Antworten. Eine überzeugendere Erklärung, warum gerade Personen mit hoher persönlicher Selbstkontrolle, langfristigen berufsorientierten Lebensplänen und grundsätzlich legalen Wertvorstellungen wirtschaftskriminelle Handlungen begehen, liefert GREEN: Die Norm- und Wertvermittlung durch die Gesellschaft und bestimmte Gruppen beeinflusst das aktuelle und zukünftige Verhalten dieser Täter. In der primären Sozialisation hat diese Gruppe kein abweichendes, sondern ein angepasstes Weltbild entwickelt, das mit der rechtstreuen Bevölkerung übereinstimmt. Grundsätzlich hat man es also mit Personen zu tun, die für äußere moralische Kontrolle empfänglich sind, weil sie gelernt haben, egoistische Bedürfnisse in Abwägung mit Interessen anderer zu unterdrücken.⁵⁸⁶ Sie haben eine hohe Selbstkontrolle entwickelt, im Gegensatz zu den typischen Tätern. Droht eine Sanktionierung des abweichenden Verhaltens, haben diese Personen also auch gelernt, eine solche Sanktionierung zu fürchten und zu meiden. Fehlt aber jegliche Kontrolle und Entdeckungswahrscheinlichkeit und übt die nahestehende Gruppe (berufliches Umfeld, Kollegen, Vorgesetzte, Üblichkeit der Praktiken in der Branche, keine moralischen oder rechtlichen Zweifel durch legal handelnde Personen) Druck in Richtung auf den Normbruch aus, kommt es nicht zum Normappell und die abweichende Handlung verspricht mehr Vorteile. Der „ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens“⁵⁸⁷ ist ein allgemeiner Ansatz, der davon ausgeht, dass

585 Der Versuch, eine „general theory“ ungeachtet der spezifischen Besonderheiten von Deliktphänomenen auf Wirtschaftskriminalität ebenso wie auf alle anderen Formen der Kriminalität anwenden zu wollen, ist sehr bemüht und in der Erklärung nicht überzeugend, GOTTFREDSON / HIRSCHI 1990, S. 196 ff.

586 GREEN 1997; GREEN, in GEIS / JESILOV (eds.) 1993, S. 95 ff.

587 BECKER 1993.

Menschen unter den Bedingungen von Knappheit und dem Streben nach Bedürfnisbefriedigung eine rationale Entscheidung in dem Sinn treffen, dass sie versuchen, den größten subjektiven Nutzen zu erreichen. Theoretische Grundlagen für eine an Kosten und Nutzen orientierte rationale Entscheidung (*rational choice*) sind individualistische Theorien.⁵⁸⁸ Der Entscheidungsprozess kann von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst werden. Sowohl Straftaten wie auch legales Verhalten sind danach Ergebnisse eines Entscheidungsprozesses und eine Straftat wird dann begangen, wenn der Nutzen durch die Straftat größeren Erfolg verspricht als legale Aktivitäten. Wenn die Theorie für die Erklärung kriminellen Verhaltens überhaupt Aussagekraft erlangen kann, dann am ehesten bei Wirtschaftskriminalität, da hier eher von kalkulierendem Verhalten ausgegangen werden kann und die Einwände der spontanen und emotional beeinflussten Handlungsweisen, die viele andere Straftaten beeinflussen, in den Hintergrund treten. So ist denkbar, dass die hier agierenden Täter, gerade wenn sie in nach außen legalen Strukturen wie Unternehmen und Verwaltungen handeln, rationale Entscheidungen für oder gegen die Tatbegehung treffen. Dabei können die Einschätzung insbesondere der Entdeckungswahrscheinlichkeit und der Beurteilung des Verhaltens im nahen sozialen Umfeld große Bedeutung gewinnen. Was allerdings nicht erklärt werden kann, ist, warum manche Personen in konkreten Situationen diese Abwägungen anstellen und andere nicht. Personen, denen aufgrund der persönlichen Überzeugung von Werten und Normen nicht einfallen würde, sich für die kriminelle Alternative zu entscheiden, haben wahrscheinlich bereits eine grundsätzliche „Langfristnutzenentscheidung“ für legales Verhalten getroffen und sind Personen mit hoher persönlicher Selbstkontrolle. Die Ursachen für diese Grundsatzentscheidung könnte man mit der ökonomischen Theorie als langfristig orientiertes rationales Wahlverhalten ansehen, diese Entscheidung könnte aber auch Ausdruck von Persönlichkeitsmerkmalen oder dem Einfluss struktureller Bedingungen sein, ob eher Konformität mit moralischen Interessen gesucht wird und ein Einfluss äußerer Kontrolle dieses Verhalten bestärkt oder ob individuellen Bedürfnissen Vorrang eingeräumt wird. Zutreffend ist sicher die Annahme, dass die Täter rational ein Entdeckungsrisiko in ihre Überlegungen miteinbeziehen, die Tat zu begehen oder sie nicht zu begehen. Zu den sonstigen Bedingungen (individuelle, soziale, strukturelle), die die Begehung von Straftaten beeinflussen, kann die ökonomische Theorie keine überzeugenden Erklärungen geben.⁵⁸⁹ WEISBURD und WARING kommen in einer aktuellen Untersuchung verurteilter Wirtschaftsstraftäter zum Schluss, dass der white-collar-Ansatz SUTHERLANDS als Ausgangspunkt zur Erklärung wirtschaftskriminellen Handelns dienen könne, eine weitere Differenzierung aber sowohl bei Täterper-

588 BECKER 1993; WITTIG 1993; CURTI 1999, S. 33; DIEKMANN 1999, S. 140.

589 So auch allgemein BECKER 1993, S. 15: der ökonomische Ansatz als wertvoller einheitlicher Bezugsrahmen; WITTIG 1993, S. 177: verhaltensökonomische Kriminalitätslehren sind wegen ihrer Leerstellen tautologisch, ihr erfahrungswissenschaftlicher Gehalt ist gering, eine ernsthaft betriebene ökonomisch orientierte Kriminologie kommt an der Ursachenforschung nicht vorbei. Zu den Grenzen auch RICKS 1995, S. 64 ff.

sönlichkeiten als auch mit Blick auf beeinflussende Merkmale notwendig sei.⁵⁹⁰ In wichtigen Bereichen sehen sie neue Erkenntnisse: Bei der Untersuchung der Frage, ob sich Wirtschaftsstraftäter von anderen Straftätern unterscheiden, müsse differenziert werden. Es wurden Täter gefunden, die zum Typus der kriminellen Täterpersönlichkeit passen (im Sinne geringer Selbstkontrolle bei GOTTFREDSON/HIRSCHI: Suche nach Kurzfrist-Nutzen, keine Abwägung langfristiger Folgen des Handelns, tendenziell impulsiv, aggressiv, mit wenig Empathie, ohne Verständnis für Interessen anderer usw.) und in sozialen Merkmalen sowie Vorstrafenbelastung mit dem typischen Täterbild übereinstimmen. Die Mehrheit passte jedoch nicht zu diesem Bild: Unabhängig von ihrer Straffälligkeit unterschied sich ihr Leben nicht sehr von dem rechtstreuer Personen (*termed opportunity takers and crisis responders*). Diese Personen nahmen zeitweise Gelegenheiten zu kriminellen Handlungen wahr oder reagierten mit kriminellen Handlungen auf Krisen, waren aber grundsätzlich als konventionell und sozial angepasst zu charakterisieren, nicht als abweichend.⁵⁹¹ Ebenso fanden sie Personen mit bedeutenden Vorstrafen, die vom herkömmlichen Bild krimineller Persönlichkeiten abwichen, aber als Personen mit sozialen Auffälligkeiten charakterisiert wurden, die teilweise bis in die Kindheit zurückreichende Muster der Suche nach Gelegenheiten zum Betrug und eigenen Vorteil aufwiesen (*opportunity seekers*: [...] „*part of a pattern of behavior that often reaches into childhood and that sometimes leads to a lifetime of scheming and fraud*“).⁵⁹² Diese Charakterisierungen treffen verblüffend auf die in dieser Untersuchung gefundenen Täterpersönlichkeiten von Korruption der Strukturen 2 und 3 zu. Die Mehrheit ist auffällig unauffällig, sozial integriert und hat konventionelle, keine abweichenden Wertvorstellungen, eine kleine Gruppe von Betrügerpersönlichkeiten fällt heraus als dauernd nach Gelegenheiten zu Betrug und Bereicherungsdelikten suchend und unterscheidet sich durch Persönlichkeitsmerkmale sowohl von den typischen Korruptionstätern wie auch von typischen Rückfalltätern mit erheblichen sozialen Defiziten. WEISBURD und WARING sahen entscheidende Faktoren für die wirtschaftskriminellen Handlungen der „sozial Angepassten“ (*termed opportunity takers and crisis responders*) in dem unmittelbaren Kontext, also der Situation der Tatbegehung.⁵⁹³ Hier werden die Tatumstände und die strukturellen Bedingungen zum Auslöser der Tat, nicht die individuellen Persönlichkeitsmerkmale: Ausgehend von der Annahme, dass die grundsätzlich konventionell denkenden und sozial integrierten Personen eine Entscheidung für die Begehung einer kriminellen Handlung treffen, muss dem Moment der Entscheidung eine spezielle moralische Entscheidung vorangehen. Diese werde stark von individuellen Motiven und speziellen Umständen der Situation bestimmt. Die spannende Frage war, ob diese Entscheidungsprozesse nach systematischen und objektiven Merkmalen unterschieden werden können. Dies ist schwierig, vor allem aus der Sicht der Forschung. Es mag sehr

590 WEISBURD/WARING 2001.

591 WEISBURD/WARING 2001, S. 143.

592 WEISBURD/WARING 2001, S. 144.

593 WEISBURD/WARING 2001, S. 145.

individuelle Motive geben, aber auch moralische Abwägungen, die für eine Vielzahl von Tätern zutreffen. In der Untersuchung konnten diese Motive oder Merkmale nicht genau identifiziert werden, es wurde aber vermutet, dass situative Umstände entscheidender waren als individuelle Faktoren.⁵⁹⁴ Dazu wurden Überlegungen herangezogen wie die allgemeine Erkenntnis, dass wir alle Regeln und Normen brechen, allerdings an einem jeweils unterschiedlichen Punkt.⁵⁹⁵ Das Brechen von Regeln und Normen kann wiederum mit der Moralentwicklung zusammen hängen, die Menschen gestattet, unter spezifischen Umständen auch Normen zu brechen, um den Normbruch für diesen Fall als individuell gerechtfertigt anzusehen⁵⁹⁶, also dem Einsatz von Neutralisierungs- und Rechtfertigungstechniken. Für die Entscheidung zum Rechtsbruch könne das von NISAN vorgeschlagene Modell der „menschlichen Balance“ herangezogen werden, wonach Personen eine Entscheidung in Abwägung moralischer Überlegungen anstellen und sich dann für oder gegen den Rechtsbruch entscheiden: *„when faced with a moral conflict, people do not aspire to be saints but rather allow themselves a measure of deviation from what they consider proper behaviour. Such deviation would not stem, therefore, from lack of knowledge or a distorted view of the right behaviour, [...] nor would it stem from weakness of will or an inability to resist temptation. The leeway a person gives him/herself to deviate from the right course may be a considered decision guided by principle“*.⁵⁹⁷ Treten finanzielle Engpässe, persönliche Lebenskrisen oder ungewöhnliche Situationen und Gelegenheiten zum Rechtsbruch auf, so mögen dies Faktoren sein, die nicht-moralische Überlegungen beeinflussen. WEISBURD/WARING gehen davon aus, dass gerade für die unauffälligen und konventionellen Wirtschaftsstraftäter die konkreten Umstände zum Zeitpunkt der Tatbegehung diese maßgeblich beeinflussen und dass dabei sowohl persönliche Krisen wie auch Entdeckungswahrscheinlichkeiten bei der Abwägung für oder gegen die Tatbegehung eine erhebliche Rolle spielen. Viele dieser Überlegungen sind einleuchtend, obwohl sie schwer empirisch nachweisbar sind. Festzuhalten ist jedoch, dass Erklärungen für sozial angepasste und Gelegenheiten zur Korruption und zu Wirtschaftsstraftaten nutzende Täter anderen Bedingungen folgen als Erklärungen für den Betrüger, der versucht, sein ganzes Leben im Luxus auf Kosten anderer zu verbringen. Die persönlichen Lebenskrisen spielen nach dieser Untersuchung eine sehr geringe Rolle, sind aber gut vorstellbar (z. B. der Amtsträger, der seiner unheilbar an Krebs erkrankten Ehefrau noch einige schöne Monate finanzieren will und dabei zunächst Schulden verursacht, dann aber den Angeboten der Täter, sich für rechtswidrige Amtshandlungen bestechen zu lassen, nachgibt). Die andere Variante der ungewöhnlichen Situationen und Tatgelegenheiten ist typischer und kann sowohl für den fordernden wie für den nachgebenden Täter von Bestechung oder Bestechlichkeit Bedeutung erlangen. Nach dem Erreichen gewisser beruflicher Positionen und Einflussmöglichkeiten können sich

594 WEISBURD/WARING 2001, S. 147.

595 WEISBURD/WARING 2001, S. 148 unter Hinweis auf Thomas GABOR: Everybody does it! 1994.

596 WEISBURD/WARING 2001, S. 148 unter Hinweis auf NISAN 1985; 1990.

597 WEISBURD/WARING 2001, S. 148.

Gelegenheiten zu Korruptionsdelikten ergeben, die durch Angebotsdruck und Üblichkeit des Verhaltens in der Branche sowie auch durch fehlende Kontrollen und fehlende Entdeckungswahrscheinlichkeit der abgeschotteten Delikte die Abwägung zur Tatbegehung beeinflussen, selbst wenn der Täter im allgemeinen keine abweichenden und kriminellen Wertvorstellungen hat. Somit ergeben sich erste Hinweise auf individuelle und empirisch schwer nachvollziehbare Entscheidungsprozesse, warum Personen unter denselben Gelegenheits- und Kontrollstrukturen unterschiedlich handeln. Danach entscheidet sich der eine Täter, seine durch langjährige Mühen erworbene Machtposition in Verwaltung oder Unternehmen dem Risiko der Entdeckung auszusetzen und sich an Korruptionshandlungen zu beteiligen und der andere nicht, weil das Entdeckungsrisiko, die Selbstrechtfertigung des Normbruchs und die Bindung an Personen mit entsprechenden abweichenden Verhaltensweisen individuell verschieden bewertet werden. Zur Erklärung beitragen könnte auch ein besonderes Zusammentreffen der Persönlichkeitsstruktur (bei grundsätzlich vorhandener hoher Selbstkontrolle) mit besonderen Gelegenheiten zur Tatbegehung, die eine Rechtfertigung und Neutralisierung des grundsätzlich als unrecht erkannten Verhaltens in besonders einfacher Weise erlauben. Für eine befriedigende theoretische Erklärung bedarf es daher weiterer empirischer Forschung. Die gefundenen Täterpersönlichkeiten sind bereits jetzt ein wichtiger Hinweis für effektivere Vorgehensweisen bei Prävention und Strafverfolgung.

III Bestechungsleistungen

Die gefundene Vielfalt bei den Bestechungsleistungen bestätigen auch andere Experten⁵⁹⁸:

Nicht unerheblich für Geber und Nehmer der Netzwerkkorruption ist die Praxis selbst bekannter Großunternehmen schwarze Kassen zu unterhalten und dabei Scheinfirmen und die bekannten Bankenplätze und „off-shore“-Banken zu benutzen, um Schwarzgelder zu verbergen oder große Schmiergeldsummen verschwinden zu lassen.⁵⁹⁹ Vielfach wird zu Recht von einer so genannten „Anfütterungspraxis“ ausgegangen. Dahinter steht die Vorstellung, Geber beeinflussten Amtsträger mit kleinen Geschenken und Vorteilsgewährungen zunächst ohne Bezug zu konkreten Gegenleistungen, um eine gute Beziehung aufzubauen.⁶⁰⁰ Es werden bewusst persönliche

598 SCHAUPENSTEINER, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 131, 133 unter Hinweis auf Scheinfirmen beim Flughafenbau Frankfurt am Main sowie S. 137 f.; BKA (Hrsg.): Lagebild Korruption 1997/1998, S. 33, 34; BRUHN, in MISCHKOWITZ u. a. 2000, S. 192 ff. zu der Vielfalt gewählter Leistungen.

599 Über die Rolle der schwarzen Kassen bei struktureller Korruption COLOMBO, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 148 ff.; DIEFENBACHER, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 157 ff., mit Empfehlungen zur Gegensteuerung; BERNASCONI, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 354 ff.; allgemeiner RÖDL, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 390 ff.; zuletzt geriet Liechtenstein unter Druck der FATF, sich vom Ruf eines Geldwäsche-Zentrums zu befreien und die seit Anfang 2001 geltenden strengeren Gesetze für Finanztransaktionen auch in die Praxis umzusetzen, Süddeutsche Zeitung vom 6. 6. 2001.

600 Vgl. auch ausführlich BRUHN, in MISCHKOWITZ u. a. 2000, S. 178; 197 ff.; 336; zu den verschiedenen Methoden des Beziehungsaufbaus 185; DÖLLING 1996, C 22.

Beziehungen geschaffen, auch wenn anfänglich noch nicht feststeht, welche Vorteile aus dieser Beziehung zu ziehen sind. Diese Beziehung wird erst später zum eigenen Vorteil genutzt⁶⁰¹, indem nach und nach dienstliche, meist rechtswidrige Gegenleistungen eingefordert werden, die der Begünstigte dann nicht mehr ablehnt, weil er bereits in einer persönlichen Beziehung zur Geberseite steht und damit nicht mehr neutral ist. Auch die eingesetzten Leistungen variieren hier. Es gibt tatsächlich die Fälle, die mit einer gelegentlichen Tasse Kaffee übergangen zu Einladungen zum Essen und schließlich Urlaubsreisen und weitere Vorteile umfassten, es gibt auch „begleitende Kontaktpflege“, dass derjenige Amtsträger, der sich bereits bestechlich gezeigt hat, nach und nach auch von weiteren Firmenleistungen profitiert. Welche quantitative Bedeutung dieser Praxis zukommt, kann nicht näher eingegrenzt werden, weil auch andere Formen vorkommen: Der Amtsträger, der offen von sich aus eine Beteiligung fordert sowie die Geberseite, die „mit der Tür ins Haus fällt“ und sogleich eine hohe anteilmäßige Beteiligung an der Auftragsvergabe in Aussicht stellt.

IV Schädlichkeit der Korruption

1 Schäden

Materielle Schäden konnten zwar nachgewiesen werden. Die Schäden sind umso größer, je höher die Zahl der am Korruptionsgeflecht beteiligten Personen und je länger die Beziehungen unentdeckt funktionieren. Dies ist vor allem bei den besonders lukrativen Bereichen großer Bauvorhaben und monopolartiger Vergabeaufträge der Fall. Diese Unsicherheit, den materiellen Schaden genauer beziffern zu können, findet sich nach Auswertung aller vorhandenen Quellen, auch wenn Versuche unternommen werden, zu bezifferbaren Schadensschätzungen⁶⁰² zu gelangen. Wenn diese vorgenommen werden, beziehen sie sich fast immer auf den Baubereich. Als Kriterien gelten bei Kartellabsprachen und Korruption im Baubereich die bekannt gewordenen prozentualen Aufschläge für Schmiergelder und Abstandszahlungen sowie die Erkenntnis, dass Korruption im Bauvergabebereich fast ubiquitär ist.⁶⁰³ Es

601 Nach der Untersuchung von BRUHN, in MISCHKOWITZ u. a. 2000, S. 178 ff. „Guthaben aufbauen“, scheinbar beiläufig gesuchte menschliche Kontakte auszubauen und durch Gefälligkeiten zu vertiefen, bis sich die Gegenleistung quasi von selbst ergibt, ohne dass man sie als Geber direkt (unter Hinweis auf die Vorleistungen) verlangen muss.

602 Im Gegensatz zu verbreiteten allgemeinen Aussagen, wie Korruption richte „verheerende Schäden“ an, z. B. WALTER, *Der Kriminalist* 1996, S. 13.

603 80 %-90 % aller öffentlichen Bauten seien durch Korruption betroffen, KILIAN, *Kriminalistik* 1994, S. 249 ff., 654; von der Üblichkeit gehen auch Insider aus: SCHNEIDER berichtet diese Praktiken aus eigenen Erfahrungen und bereits aus der Nachkriegszeit, da schon der Vater Bauunternehmer war. Er habe während der Lehrzeit in der Firma des Vaters schnell ein Ausmaß des alltäglichen Betrugese bemerkt, das ihn anfangs zwar entsetzt habe, das er aber schnell als üblich und sogar notwendig akzeptierte. Ebenfalls üblich seien Preisabsprachen und Betrugereien bei Bauausführung und Abrechnung, als „strategische Gegenmaßnahmen“ gerechtfertigt und neutralisiert. SCHNEIDER bringt Beispiele für Möglichkeiten, aus einem Bauauftrag eine Goldgrube zu machen und meint: „Durch alle Tricks zusammen ließen sich locker 10 bis 15 Prozent des Auftragswerts extra heraus schlagen. Das heißt, dass es in Sonderfällen auch mal bis zu 50 Prozent ausmachte“, vgl. SCHNEIDER 1999, S. 47 ff.

wird davon ausgegangen, dass 90 % aller Bauvorhaben, die durch die öffentliche Hand finanziert werden, auf Bestechung und Preisabsprachen beruhen. Eine Preisüberhöhungsmarge von 30 % zugrundegelegt⁶⁰⁴, entstehen Bund, Ländern und Gemeinden im Jahr etwa 20 Milliarden DM materieller Schäden.⁶⁰⁵ Materielle Schäden bei Submissionskartellen werden auf Kartellaufschläge zwischen 0,3 % und 23 % unter Hinweis auf statistische Untersuchungen⁶⁰⁶ oder auf pauschale Aufschläge von 30 % und 40 % aller öffentlichen Bauten⁶⁰⁷ geschätzt. Daraus ergeben sich geschätzte Schadenssummen von zum Beispiel 10 Milliarden DM jährlich für die öffentliche Hand allein im Baubereich.⁶⁰⁸ Der Frankfurter Oberstaatsanwalt SCHAUPENSTEINER kommt auf dieselbe Schätzung: Der jährliche Schaden für den Bund im Baubereich betrage mehr als 10 Milliarden DM.⁶⁰⁹ Der Präsident des Hessischen Landesrechnungshofes⁶¹⁰ versuchte, Schadensschätzungen nachvollziehbar einzugrenzen: Zu berücksichtigen ist danach ein vermögenswerter Nachteil für den Haushalt des Landes Hessen, der sich unter dem Gesichtspunkt des Prüfauftrages des Landes Hessen ergeben kann. Nicht zu berücksichtigen sind nicht quantifizierbare immaterielle Schäden für das Land und seine Bediensteten, aber auch für private Unternehmer, Architekten oder Ingenieure; auch der mögliche materielle Schaden dieser Gruppe kann nicht einmal geschätzt werden. Mögliche Vermögensnachteile aufgrund der durch Korruption reduzierten Effektivität der Verwaltung können genauso wenig berechnet werden wie der finanzielle Aufwand der Aufdeckung oder die als lähmend angenommene Wirkung von Strafverfahren auf die Verantwortungsfreudigkeit und Leistungsfähigkeit der ehrlichen Verwaltungsangehörigen. Auch mögliche materielle Schäden auf der Einnahmenseite des Landeshaushalts wurden nicht einbezogen. Eine Schadensschätzung wird versucht für die Ausgabenseite des Landes Hessen aus unmittelbar überhöhten oder ungerechtfertigten Aufwendungen für Baumaßnahmen durch Korruption. Die Schadensschätzung geht aus von den relevanten Baumaßnahmen des Landes Hessen, die ungefähr 2,4 Milliarden DM pro Jahr betragen. Zwei Quoten spielen eine Rolle: Die Anfälligkeitsquote und die Schadensquote. Die Anfälligkeitsquote gibt den Anteil der korruptionsbelasteten Baumaßnahmen wieder, die Schadensquote den Anteil der korruptionsbedingten Mehrausgaben. Für die Anfälligkeitsquote gibt es keinen objektiven Maßstab. Man ist auf Schätzungen von Experten angewiesen, die zum Beispiel von SCHAUPENSTEINER für beschränkte Ausschreibungen und freihändige Vergaben mit 58 % angegeben werden, bei denen außerdem die Preise um 20 % bis 30 % überhöht waren. Bei Zugrundelegung dieser Quoten errechnet sich ein Schaden von

604 Nach KILIAN die „unterste Preisüberhöhungsmarge“; Kriminalistik 1994, S. 654.

605 KILIAN Kriminalistik 1994, 654 unter Hinweis auf DIE ZEIT Nr. 20 vom 30. 5. 1994, S. 30.

606 BANGARD wistra 1997, S. 161, Fn. 1 unter Hinweis auf PROGNOSE AG: BÜLOW/ZUBEIL, Wettbewerbsordnung und Wettbewerbsrealität am Baumarkt, Forschungsreihe der Bauindustrie 1977.

607 BANGARD wistra 1997, S. 161, Fn. 2 unter Hinweis auf DIE ZEIT vom 30. 8. 1996, S. 9.

608 BANGARD wistra 1997, S. 161 mit den entsprechenden Nachweisen.

609 SCHAUPENSTEINER Kriminalistik 1994, S. 514, 516 und ZRP 1993, S. 251.

610 Vgl. die detaillierten Angaben und Nachweise bei MÜLLER Kriminalistik 1993, S. 509, 515, 516; MÜLLER/MARCUS Kriminalistik 1995, S. 103 ff.

etwa 350 Millionen DM jährlich für das Land Hessen (58 % Anfälligkeitsquote, 25 % durchschnittliche Schadensquote). Eine weitere Schätzung von TIEDEMANN zugrundegelegt, der von einer Anfälligkeitsquote von 40 % für die gesamte öffentliche Bautätigkeit und einer Schadensquote von 10 % ausgeht, liegt der Schaden bei etwa 100 Millionen DM jährlich für das Land Hessen. Aufgrund genauerer Angaben des Hessischen Rechnungshofes kann von einer Schadensquote von 12 % ausgegangen werden, allerdings bleibt die Anfälligkeitsquote unklar. Das grundsätzliche Denkmodell zugrunde gelegt, kann für die hier vorgenommene bundesweite Untersuchung auch nicht ansatzweise eine Schadensschätzung vorgenommen werden: Weder ist aus dem Aktenmaterial eine einigermaßen verlässliche Anfälligkeitsquote für die verschiedenen Korruptionsbereiche in den jeweiligen Bundesländern ermittelbar, noch kann eine Schadensquote (bezogen auf die jeweilige Branche) festgestellt werden, da in den Einzelfällen die Korruptionsschäden von kleinen materiellen Vorteilen oder Beteiligungen von 1 % der Auftragssumme bis hin zu kompletten Luftrechnungen reichen.

Schadensschätzungen in den BKA-Lagebildern sind abhängig von den dort erfassten Fällen und kommen zum Beispiel für das Lagebild 1997/1998 in Deutschland auf Gesamtvorteile der Nehmerseite von 18,7 Millionen DM⁶¹¹ und auf 190 Millionen DM für die Geberseite⁶¹².

Zu beachten sei im Baubereich⁶¹³ auch der immense Schaden durch Verwendung des Baustoffes Beton: Im Gegensatz zu früheren Annahmen von Experten weise der „ewige Baustoff“ häufig bereits nach 15 Jahren Schäden auf: Diese Schäden entstünden vor allem durch schlampige Bauausführung bei Neubauten und durch bewusste Manipulationen, die die Qualität der Bauleistungen erheblich minderten.⁶¹⁴ Betroffen seien 80–90 % aller öffentlichen Betonbauten und allein auf 250 Milliarden DM wurde der Sanierungsbedarf für die Plattenbauten Ost geschätzt.⁶¹⁵ Angenommen wird neben dem materiellen Schaden, Manipulationen im Baugewerbe führten auch zu einer großzügigen Vergeudung von Rohstoffen und Energie, so dass Umweltschäden in erheblichem Ausmaß zu verzeichnen seien.⁶¹⁶ Durch die nachlässige oder manipulierte Verwendung von Beton sei dieser schadhaft und halte nicht 80–90 Jahre, wie bei ordnungsgemäßen Bauausführungen möglich, sondern nur etwa 15 Jahre. Zement, Kies und Stahl würden aus Gründen der Profitmaximierung, nicht aber aus qualitativer Notwendigkeit in großem Umfang vergeudet.⁶¹⁷ Die bald fällig werdenden Sanierungen der für viel längere Haltbarkeit konzipierten Bauten sei eine Form der Schädigung. Gebaut werde nicht

611 BKA (Hrsg.): Lagebild Korruption 1997/1988, 33 für 6 Landesberichte.

612 BKA (Hrsg.): Lagebild Korruption 1997/1988, 34 für 10 Landesberichte; die Schadensangaben in den OK-Lagebildern lassen sich nicht speziell für Korruption (Einflussnahme) bestimmen.

613 Zu Manipulationsmöglichkeiten im Baubereich auch STEMMER/AUGUSTIN Kriminalistik 1996, S. 35 ff.

614 KILIAN Kriminalistik 1994, S. 249–254; 654.

615 KILIAN Kriminalistik 1994, S. 654.

616 KILIAN Kriminalistik 1994, S. 654.

617 KILIAN Kriminalistik 1994, S. 249.

nur zu teuer, sondern auch zu schlecht, so dass es in der Folge zu Umweltschädigungen durch die Sanierungsarbeiten mit vorzeitigem Abriss, Lärm, Staub, Verkehrsbeschränkungen, verstärktem Einsatz chemischer Baustoffe usw. komme.⁶¹⁸ Es werde nicht hinterfragt und in Kauf genommen, dass durch diese Praktiken unnötiger Ressourcenverbrauch, Energieverbrauch, Materialverschleiß, Deponieraumbedarf, Straßentransport und anderes mehr anfallen. Diese Umweltschäden werden auf die „seit eh und je“ üblichen Bestandteile des Bauwesens zurückgeführt, weil Preisabsprachen und Abrechnungsmanipulationen untrennbar als übliche Praktiken mit der Entwicklung des Baugewerbes verbunden seien.⁶¹⁹

Ganz überwiegend wird auch angenommen, Korruption richte nicht nur wirtschaftliche Schäden für die Allgemeinheit an, sondern verletze darüber hinaus die Grundwerte des sozialen und demokratischen Rechtsstaates⁶²⁰, gefährde die Geschäftsmoral und die Grundlage der Marktwirtschaft⁶²¹, stehe im Zusammenhang mit Schäden für das polizeiliche Berufsethos⁶²², verursache Arbeitsplatzvernichtungen, überhöhte Preise und Staatsverschuldung⁶²³, blockiere Entwicklung und Innovation, fördere die Schattenwirtschaft⁶²⁴ und lasse den Verfall politischer Moral ansteigen.⁶²⁵

Für den Bereich der internationalen Korruption wird geschätzt, dass in vielen Staaten der Erde 2 % bis 10 % der Auftragssummen als Schmiergelder gezahlt wurden, in Italien und Spanien sollen zwischen 5 % und 15 % üblich sein. Geschätzt wird weiter, dass international jedes Jahr 50 Milliarden DM Schmiergelder gezahlt werden, an denen deutsche Unternehmen mit 5 Milliarden DM beteiligt seien.⁶²⁶ Über den materiellen Schaden hinaus wird angenommen, dass Korruption – je nachdem, wie weit verbreitet die Korruption in einem Land ist – mit erheblichen Entwicklungsdefiziten und in unterschiedlichem Umfang auch mit einem Machtmissbrauch der Eliten verbunden ist.⁶²⁷

618 KILIAN *Kriminalistik* 1994, S. 250.

619 Vgl. weiter die Fallbeispiele und unwirtschaftlichen Folgen sogenannter „Sanierungen“ von Betonbauten, KILIAN *Kriminalistik* 1994, S. 249 ff. mit weiteren Nachweisen.

620 HOFMANN/ZIMMERMANN *Kriminalistik* 1999, S. 585; HOFMANN/ZIMMERMANN *ZRP* 1999, S. 49; „Gefahr für „Staat, Gesellschaft und Wirtschaft“ SCHNEIDER DÖV 1997, S. 578; SCHAUPENSTEINER, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 131, 147.

621 HOFMANN/ZIMMERMANN *ZRP* 1999, S. 49; SCHAUPENSTEINER, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 131, 139.

622 SIELAFF *Kriminalistik* 1992, S. 351 ff. zu Zusammenhängen zwischen veränderter Polizeikultur, Berufsauffassung und Korruption.

623 HOFMANN/ZIMMERMANN *Kriminalistik* 1999, S. 585; RÜGEMER 1996, S. 80 ff.

624 KILIAN *Kriminalistik* 1994, S. 249 ff.; HOFMANN/ZIMMERMANN *Kriminalistik* 1999, S. 585.

625 NOACK 1985; NOACK *Kriminalistik* 1995, S. 481, 486: Politische Korruption bildet seit jeher die Schattenseite der Macht und muss eingedämmt werden, um dem Verfall politischer Moral vorzubeugen.

626 SCHAUPENSTEINER, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 131.

627 Vgl. dazu die Angaben unter Teil I, IV. Internationale Korruption; oder z. B. GUPTA et al. 2000; zahlreiche Beiträge in HEIDENHEIMER/JOHNSTON/LEVINE (Ed.) 1993; COLOMBO, in: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.) 1995, S. 37 ff.; RAIH 1994; ARLACCHI 1989, insbesondere S. 162 ff.; FALCONE/PADOVANI 1992, insbesondere zu den Beziehungen der Mafia zur Politik in Sizilien; STILLE 1997; SCHÜMER 1999, S. 81 ff., um nur einige zu nennen.

2 Sog- und Spiralwirkung

Ein vieldiskutierter und kritisiertes Effekt ist die so genannte Sog- und Spiralwirkung⁶²⁸, die der Wirtschaftskriminalität allgemein zugeschrieben wird. Danach wird behauptet, Wirtschaftskriminalität könne neben materiellen Schäden auch Folgeschäden verursachen, indem Mitbewerber aufgrund des Wettbewerbsdrucks strafrechtliches Verhalten von Konkurrenten nachahmen, um konkurrenzfähig zu bleiben. Hierin wird die so genannte Sogwirkung gesehen.⁶²⁹ Eine Spiralwirkung wird angenommen, wenn weitere schädliche Wirkungen der wirtschaftskriminellen Handlungen nicht nur zur Nachahmung, sondern auch zur Ausdehnung wirtschaftskriminellen Verhaltens führen.⁶³⁰ Empirische Nachweise für das behauptete Phänomen werden als nicht oder nur spärlich vorhanden angesehen.⁶³¹ Die hier gefundenen Ergebnisse lassen den Schluss zu, dass von bestimmten Fallgestaltungen der Korruptions- und Wirtschaftskriminalität (Korruption der Strukturen 2 und 3) ein solcher Effekt für die Ebene der Verwaltungen, der Unternehmen und auch in der Auswirkung auf andere Unternehmen angenommen werden kann. Damit haben langdauernde Korruptionsbeziehungen insbesondere in den Netzwerkstrukturen, aber auch bei den gewachsenen Beziehungen Tendenzen zur Ausdehnung. Der Nachahmungseffekt beruht weniger auf der häufig vermuteten und eher einer Schutzbehauptung der Täter gleichenden Annahme, ein Zurückstehen und eigenes ehrliches Verhalten verschlechtere die eigene Wirtschafts- und Konkurrenzsituation erheblich. Es entsteht eher der Eindruck, die fehlende Kontrolle innerhalb dieser spezialisierten Märkte lasse Bedenken gar nicht erst aufkommen. Das rechtswidrige Verhalten insbesondere bei Preisabsprachen in Verbindung mit Bestechung, Betrug und Untreue wird in Unternehmen und Verwaltung, also im Täterkreis, nicht als rechtswidriges Verhalten thematisiert, sondern erfährt eine starke Neutralisierung schon in der Sprache: Diese Verhaltensweisen werden auf eine Stufe mit dem legalen Ziel wirtschaftlichen und individuellen Verhaltens, des wirtschaftlichen Erfolges und der Gewinnmaximierung, gestellt. Erleichtert wird diese Einstellung durch fehlende äußere Kontrolle durch Strafrecht, Strafverfolgung, Steuerbehörden, aber auch durch die sich ebenfalls rechtswidrig verhaltenden Konkurrenten und Vorbilder vieler Personen sowie fehlender Reaktionen derjenigen Personen, die die Korruption erkannt haben, aber nicht anzeigen und damit negative Reaktionen hervorriefen. Aus der für nicht existent gehaltenen Entdeckungswahrscheinlichkeit entwickelt sich eine starke Neutralisierung und Empfindung der „Üblichkeit“ dieser korrupten Verhal-

628 ZIRPINS/TERSTEGEN 1963, S. 32, 98; LIEBL 1984, 8; GÖPPINGER/BOCK 1997, S. 549; kritisch EISENBERG 2000, S. 713 Rn. 17, der auf allgemeine Möglichkeiten von Nachahmungskriminalität und die Schwierigkeit der Abgrenzung verweist; RICHTER, in MÜLLER-GUGENBERGER/BIENECK (Hrsg.) 2000, S. 140.

629 DANNECKER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 13.

630 DANNECKER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 13 mit einem konkreten Beispiel.

631 EISENBERG 2000, S. 713 Rn. 17; KAISER 1996, S. 843; BOTTKE wistra 1991, S. 3; bejahend für Submissionsabsprachen RICHTER, in MÜLLER-GUGENBERGER/BIENECK (Hrsg.) 2000, S. 140 und beim Einsatz illegaler Arbeitnehmer HEITMANN, in MÜLLER-GUGENBERGER/BIENECK (Hrsg.) 2000, S. 945, Rn. 5; so auch DANNECKER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 13 für Kartellverstöße und Schwarzarbeit im Baugewerbe sowie für Steuerstrafaten.

tensweisen. Interne Kontrollsysteme, also Kontroll- und Prüfinstanzen innerhalb der Unternehmen und Verwaltungen versagen ebenfalls weitgehend, weil entweder höhere Hierarchieebenen mit in die korrupten Verhaltensweisen eingebunden sind und dadurch die Kontrolle ausschalten oder weil wirklich unabhängige Kontrollsysteme nicht existieren und Personen, die Hinweise auf Unregelmäßigkeiten haben, diese nicht anzeigen, aber auch eine berechtigte Zurückhaltung zeigen, diese Verdachtsmomente intern anzuzeigen.⁶³² Die internen Kontrollsysteme Dienst- und Fachaufsicht sowie Revision reagieren äußerst zurückhaltend und meist unprofessionell bei Korruptionsverdacht. Meistens wird ein effektives Kontrollverhalten mit Aufdeckung und Reaktion schon deshalb verhindert, weil die Unternehmen und Verwaltungen ein größeres Interesse an einer Verschleierung der Sachverhalte nach außen haben als an einer Aufdeckung und Unterbrechung der korrupten Verhaltensweisen. Anscheinend wird ein Imageverlust oder das Bekanntwerden von Korruption in einer Verwaltung mehr gefürchtet als die Aufdeckung. Diese Haltung erleichtert den Tätern nicht nur ihr rechtswidriges Handeln, sondern bestärkt sie weiter, dass sie sich richtig verhalten, wenn sie durch Korruption eigene Vorteile suchen. Aus dieser Haltung heraus gelingt es, weitere Personen wie selbstverständlich in die existierenden Verflechtungen zu integrieren. Von denjenigen, die Korruption für sich selbst ablehnen, ist keine Aufdeckung und Kontrolle zu erwarten. Neben dieser Sogwirkung kommt es aber nicht selten zu rechtswidrigen Handlungen, die nur noch der eigenen Bereicherung dienen und nicht mehr mit einem vermeintlichen Unternehmens- oder Amtsinteresse gerechtfertigt werden können, also ein zusätzlicher Spiraleffekt. Auch diese Entwicklungen hängen stark mit der fehlenden Kontrolle zusammen, darüber hinaus setzen aber auch fatale Lern- und Nachahmungseffekte ein: was im Unternehmensinteresse nicht falsch sein kann und sogar belohnt wird, kann auf das individuelle Verhalten bezogen auch nicht falsch sein. Es kommt zu jahrelangen Betrugs-, Untreue- und Bestechungshandlungen, die die einzelnen Personen neben den Verhaltensweisen im Unternehmensinteresse ausbilden. Es fanden sich Personen, die in der Unternehmenshierarchie über Jahre hinweg damit beauftragt wurden, Schwarzgelder über verschleierte Wege im Unternehmen (über eingeweihte Buchhalter, die schwarze Kassen führten, über Scheinrechnungen an vermeintliche Tochterfirmen im Ausland, die lediglich der Schwarzgeldbeschaffung dienten) zu besorgen und an bestimmte Amtsträger auszuhändigen. Oder diese Personen wurden beauftragt, an Amtsträger Leistungen zu erbringen, die auf Firmenkosten verbucht und abgerechnet wurden (Bauleistungen, Warenlieferungen, Einbindung in Fahrzeugsysteme oder freie Tankmöglichkeiten usw.) Irgendwann begannen diese Personen, sich ihre eigenen Bereicherungssysteme, meistens im Zusammenwirken mit einem Amtsträger, zu schaffen: Man hatte die Lücken der Systeme jahrelang studiert und begann nun ohne Wissen der Vorgesetzten und der sonstigen bestochenen Amtsträger

632 Dieses Phänomen wird eigenständig als sogenannte „whistleblower“-Problematik diskutiert; dazu unten.

mit weiteren Personen nach Möglichkeiten für die Bereicherung zu suchen. Auch auf der Amtsträgerseite fand sich diese Ausweitungstendenz, ein weiterer Spiraleffekt. Bei jahrelangen Bestechungen wurden meistens weitere Personen in Teilabwicklungen eingebunden und erhielten ebenfalls Bestechungsgelder und -leistungen, häufig zugeteilt von ihrem bereits seit langem bestochenen Vorgesetzten oder etwas subtiler bei Einbindung von Vorgesetzten. Ein Unrechtsbewusstsein kann schwerlich entstehen, wenn Personen in Unternehmen über Jahre hinweg in ein System eingebunden werden, bei dem sie an Preisabsprachen aktiv mitwirken, Bestechungszahlungen geschickt verborgen an Amtsträger überbringen und die öffentlichen Auftraggeber durch Abrechnungsbetrug, diverse Manipulationen und unterlaufene Kontrollen schädigen. Zu beobachten war, dass nicht wenige Personen genau diese Verhaltensweisen Jahre später im eigenen Interesse anwendeten und nach Quellen der eigenen Bereicherung suchten. Ein weiterer Spiraleffekt war in Absprachekartellen mit Bestechung, Betrug und Untreue in der Hinsicht zu beobachten, dass sich nach einiger Zeit die Unternehmer untereinander betrogen und schädigten. Lag zunächst das abgesprochene Verhalten im gemeinsamen Interesse, Aufträge zu erhalten und Gewinne ungerechtfertigt durch Manipulationen zu erhöhen, kam es nach einigen Jahren dazu, dass die einflussreicheren Unternehmen versuchten, ihren „Anteil“ an den Bestechungen und Abstandszahlungen auf Kosten anderer Konkurrenten zu verringern.⁶³³

3 Werteverfall?

Wenn unter dem häufig diagnostizierten „Werteverfall“ verstanden wird, dass schon alle Dämme der Moral und des Normenbewusstseins durch hemmungslos egoistisches Profitstreben gebrochen seien⁶³⁴, so ist dies sicher nicht ganz zutreffend: Es spielt eine erhebliche Rolle, dass Korruption als „gut, nützlich, notwendig, legitim“ gerechtfertigt wird und auch von den Beteiligten niemals Korruption genannt wird. Diese Rechtfertigungen und Neutralisierungen des Unrechts sind zum Teil jahrzehntelang gewachsen, sind also eingebettet in Normensysteme, die Korruption begrüßen und fördern. Dabei

633 Als Beispiel kann auch der etwas skurrile Fall des von jüdischen Büroartikelvertretern bestochenen Einkäufers einer Stadtverwaltung angesehen werden. Wurde dieser labile städtische Einkäufer zunächst von einem jüdischen Vertreter unter Hinweis auf das Schicksal seiner Familie zur Nazizeit bedrängt, quasi zur späten symbolischen Wiedergutmachung überteuerte Produkte für die Stadt zu bestellen (noch ohne Schmiergeldversprechen), weitete sich das Geschehen nach und nach erheblich aus. Der Einkäufer nahm nach einiger Zeit angebotene Bestechungsgelder („Provisionen“) an, die Vertreter wurden zahlreicher, so dass mit der Zeit einige Firmen überteuerte Geschäfte mit der Stadt schlossen. Dann ging der Einkäufer dazu über, höhere Schmiergelder zu fordern. Da dieses für die Unternehmen schwierig wurde, ging man dazu über, Luftrechnungen zu stellen, die der Einkäufer sachlich und rechnerisch richtig zeichnete und zur Zahlung anwies, ohne dass überhaupt noch Waren geliefert wurden. In der Folgezeit forderte der Verwaltungsangestellte 30 % Provision und kam mit einem Unternehmer überein, bisher eingeschaltete Handelsvertreter, die den Hauptumsatz verbuchten, außen vor zu lassen. Dadurch konnte der eigene betrügerische Gewinnanteil beider weiter erhöht werden.

634 AHLF 1998, S. 46: „totale Umwertung der Werte“, die Untugend der Habgier sei in der Moderne offenbar zur ersten Tugend aufgestiegen.

ist eine Doppelmoral festzustellen, weil die einzuhaltenden Normen und Verhaltensprinzipien zwar einerseits erwähnt werden oder in schriftlichen Richtlinien an die Mitarbeiter ausgegeben werden, im internen Kreis wird die Umgehung dieser Vorschriften jedoch geduldet, gefördert, durch fehlende Kontrolle und Reaktion wird der gegen die rechtlichen Grundsätze Verstößende letztlich bestätigt. Korruption wird in Unternehmen und Verwaltungen selten thematisiert oder negativ als kriminell, unehrlich, unmoralisch, rechtswidrig bezeichnet. Diese Ambivalenz erfasst letztlich alle Organisationen bis hin zum Einzelnen: In Verwaltungen gibt es Richtlinien und Verbote, aber letztlich keine Belohnung *rechtmäßigen* Verhaltens. Wenn Kontrolle fehlt und der Informant, der Verdacht geschöpft hat, diszipliniert und in die Schranken gewiesen wird, weil letztlich das Interesse an der Vertuschung eines Verdachts größer ist als das Interesse an der Aufdeckung schwerwiegender Übertretungen und korruptiver Handlungen, ist es unangemessen, auf die vermeintlich initiativen Unternehmen zu verweisen. In den Unternehmen findet sich dieselbe Situation der Doppelmoral, teilweise noch stärker ausgeprägt, weil Umsatz und Erfolg durch Beförderung und Gehaltssteigerung belohnt werden, auch wenn diese mit Bestechungen und mindestens stillschweigender Duldung, wenn nicht Förderung der Bestechungen durch Bereitstellung von Schwarzgeld oder Vorteilen, erreicht wurden. Auch die Individuen dürfen nicht vergessen werden. Die Menschen sind aber wahrscheinlich nicht „schlechter“ als in früheren Zeiten, weshalb Annahmen zum Werteverfall sehr bedenklich sind. Wenn „Verfall“⁶³⁵ eine Endgültigkeit bedeuten soll, mit der Werte verloren gegangen sind, so ist Skepsis angebracht: War es in früheren Zeiten wirklich besser und hatte man höhere Wertvorstellungen? Daran kann man zweifeln. Nicht zu leugnen sind allgemeine Tendenzen in der öffentlichen Diskussion, also möglicherweise Werteverchiebungen⁶³⁶, nach denen zum Teil der Eindruck gewonnen wird, der Ehrliche sei der Dumme und wer seine Versicherung nicht betrüge, habe selber Schuld. Eine Rolle spielt auch die Frage – die wir zur Zeit nicht beantworten können – ob Korruption wächst, oder ob in den letzten zehn Jahren insbesondere Dunkelfeldaufhellungen stattgefunden haben, weil das Bewusstsein für das Unrecht der Korruption wächst, vielleicht sogar bei vielen erst entsteht. Für ein geschärftes Bewusstsein für die Schäden der Korruption spricht sehr viel: International wurde fast nie gefragt, welche Terrorregime mit so genannter Entwicklungshilfe über Jahrzehnte an der Macht gehalten wurden. Erst in den letzten zehn Jahren ist hier ein deutlicher Bewusstseinswandel eingetreten, wie an den vielen Gesetzesinitiativen in anderen Ländern und auf europäischer und internationaler Ebene zu sehen ist. Auch die Fallanalysen der bedeutenden Korruptionsstrukturen zeigen doch deutlich, dass fast alle heute existierenden Branchenkartelle, die mit Bestechung funktionieren, ihre Wurzeln in der Nachkriegszeit haben. Historischen Analysen zufolge hat es sogar so etwas wie den

635 Zum Begriffsstreit um Werteverfall oder Werteverchiebung/Verschiebung des Wertebewusstseins vgl. Mischkowitz u. a. 2000, S. 225 ff; Beck, in Beck (Hrsg.) 1997, S. 16 ff., nicht Werte-Verfall, sondern Werte-Konflikte oder Wertewandel.

636 Vgl. auch die ausführliche Analyse bei AHLF 1997, S. 89 ff.

„unbestechlichen preußischen Beamten“ in Deutschland nie gegeben, insbesondere die politische Korruption blühte bereits im letzten Jahrhundert.⁶³⁷ Vieles spricht also gegen einen realen Anstieg der Korruption, sondern vielmehr für eine größere Aufmerksamkeit für die Problematik. Unter diesen Vorzeichen ist die Annahme von Werteverfall als Ursache von Korruption oder Kriminalität überhaupt wohl keine zutreffende Annahme, auch wenn Soziologen heute von zunehmend individualistischen Lebensentwürfen ausgehen, die vielleicht auch Egoismus fördern.⁶³⁸ Über Kriminalität und die Verhinderung von Kriminalität weiß man, dass soziale Beziehungen eine enorme Rolle spielen: Die grundsätzliche Werteeinstellung lernt man bereits in früher Kindheit von den Personen im nahen sozialen Umfeld. Über Schule, Bekannte, Freunde wird man seit der Kindheit stark beeinflusst, die Umgebung in Schule, Ausbildung und Beruf prägt weiterhin Einstellungen und ist verantwortlich für Status, Selbstbild und Werte. Je näher einem die sozialen Vermittlungsinstanzen sind, umso wichtiger werden sie für die Bewertung des eigenen Verhaltens und der Werteeinstellungen. Formelle Kontrollinstanzen wie Recht oder gar Strafrecht berühren den Einzelnen selten und können auch am wenigsten korrigierend eingreifen, wenn Straftaten begangen werden, weil sie von den Lebensgrundlagen in der Regel weit entfernt sind und durch punktuelle Eingriffe und Sanktionen kaum über Jahrzehnte geprägte Einstellungsmuster ändern können. Bei Korruption und Wirtschaftskriminalität ist zu bedenken, dass man die rechtliche Bewertung als unrechtes Verhalten noch nicht in früher Kindheit übernimmt wie beispielsweise das Verbot zu stehlen oder zu schlagen. Die Frage, welches Verhalten im Wirtschaftsleben erlaubt ist und welches nicht, vermittelt sich daher erst im Arbeitsprozess, es ist nicht verinnerlicht, dass Korruption schädlich und unrecht ist. Dieses interessante Phänomen wird vielleicht deutlich, wenn man die Argumentationen in den aktuellen politischen Skandalfällen betrachtet: Keiner der wegen Verstößen gegen das Parteiengesetz und wegen des Verdachts der Korruption betroffenen Politiker würde sicher einen Diebstahl begehen, der ehemalige Bundesinnenminister war ja sogar als „law-and-order-Vertreter“ und als Vertreter eines harten Strafrechts bekannt. Den Missbrauch der Macht zu rechtfertigen, bereitet jedoch keinem der Beteiligten Schwierigkeiten. Ob – schwerwiegende – Bestechlichkeit in Verwaltungen, Bestechung und Bestechlichkeit in Unternehmen oder Korruption in der Politik: Das Verhalten beruht nicht auf individuellem Werteverfall, sondern auf jahrelang erlerntem, belohntem, mindestens gebilligtem, und nicht sanktioniertem Verhalten, bei dem Korruption und Machtmissbrauch neutralisiert (alle tun es, es ist normal, es ist notwendig) und gerechtfertigt werden. Somit steht die viel stärker wirkende Kraft der Beziehungen und der gesellschaftlichen Stellung hinter der strukturellen Korruption. In dem Versuch, die Strukturen fördernd zugunsten ehrlichen Verhaltens zu beeinflussen, liegen demnach vielleicht gute Chancen der Korrup-

637 NOACK 1985; BELLERS 1989.

638 BECK 1986; aber auch BECK, in BECK (Hrsg.) 1997, S. 9 ff.; überhaupt wird die Wertewandel-Diskussion nicht vom negativen Egoismus-Vorwurf beherrscht, sondern betrifft vielfältige Auswirkungen auf Lebensmodelle. Die Individualismus-Debatte wird nur in einem Teilaspekt negativ diskutiert.

tionsverhinderung. In diese Richtung weisen auch die Ergebnisse zu den Tätertypen: Hätte man es mehrheitlich mit den so genannten Betrügerpersönlichkeiten zu tun, wären solche Beeinflussungsversuche von vornherein äußerst schwierig, weil man sich nicht nur korruptionsfördernden Strukturen, sondern auch Personen mit einem egoistischen Wertesystem gegenüber sieht. Solche schwer korrigierbaren Wertesysteme (im Sinne eines individuellen „Werteverfalls“) muss man aber bei den typischen Tätern der Korruption nicht unbedingt annehmen.

V Kontrolle – Defizite in Organisationen

Das gefundene Kontrolldefizit als maßgeblicher Faktor zur Ermöglichung der Korruption wird durchgängig beschrieben.⁶³⁹ Da sich Kontrolldefizite in der Verwaltung, in den Unternehmen und bei der Aufdeckung zeigen und somit auch die Strafverfolgungsbehörden bestrebt sind, Informationen zu erhalten, rücken Möglichkeiten der Aufdeckung in den Blickpunkt. Die so genannte whistleblower-Problematik spielt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle.

1 „Whistleblower“ – Umgang mit Informationen über Korruption, Anzeigen und Anzeigerstattern

Whistleblowing – Bringing an activity to a sharp conclusion as if by the blast of a whistle (*Oxford English Dictionary*); Raising a concern about malpractice within an organisation or through an independent structure associated with it (*UK Committee on Standards in Public Life*); Giving information (usually to the authorities) about illegal or underhand practices (*Chambers Dictionary*); Exposing to the press a malpractice or cover up in a business or government office (*US, Brewers Dictionary*); (origins) Police officer summoning public help to apprehend a criminal; referee stopping play after a foul in football.

Diese Definitionen stellt Guy DEHN, Director von Public Concern at Work, einer englischen Organisation zur Unterstützung von whistleblowern, zugleich Berichterstatter des OECD Reports PAC/AFF/LMP im März 2000 einem Bericht der OECD: *Whistleblowing to combat corruption* voran.

Man versteht unter whistleblowern im allgemeinen Personen, die aus ethischen, moralischen oder persönlichen Gründen strafrechtlich relevante Sachverhalte aus internen Organisationen bekannt machen, die intern wegen fehlender Kontrolle und möglicherweise wegen Beteiligung von Vorgesetzten an den kriminellen Handlungen nicht aufgedeckt werden. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich eine große Bandbreite von Verhaltensweisen und ein darüber hinausgehendes Dilemma, das auch Personen auf Seiten der Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden erfasst, wenn sie „zu intensiv“ ermitteln. Im deutschen Sprachraum ist die Diskussion um whistleblower nahezu unbe-

639 FIEBIG/JUNKER 2000, S. 89.

kannt; diskutiert wird diese Problematik allenfalls unter arbeitsrechtlichen und wirtschaftsethischen Gesichtspunkten⁶⁴⁰, Publikationen muss man jedoch regelrecht suchen. Im englischen Sprachraum wird die Problematik jedoch bereits seit langem diskutiert, es existieren Organisationen, die whistleblower unterstützen, Abhandlungen und Gesetze zum Schutz von whistleblowern.⁶⁴¹ Die Problematik wird vor allem vor dem Hintergrund technischer Entwicklungen und Gefahren für die Allgemeinheit, die Umwelt, die Gesundheit, sicherheitstechnischer Risiken von Großanlagen oder Massenproduktionen diskutiert. Personen, die intern von entsprechenden Risiken erfahren haben und versuchen, ihre Vorgesetzten oder interne Kontrollsysteme zum Eingreifen zu bewegen, werden auf die angebliche Überschreitung ihrer Kompetenzen hingewiesen, entlassen, versetzt, bedroht, eingeschüchtert und müssen oft Rufschädigungen hinnehmen. Im Rahmen der Aufdeckung von Korruption und Vermögenstraftaten innerhalb von Organisationen wurde jüngst der Fall des EU-Finanzprüfers Paul VAN BUITENEN⁶⁴² bekannt, der nach vielen vergeblichen Versuchen, seine Vorgesetzten zu informieren und zum Handeln zu bewegen, sein Material dem EU-Parlament übergab. Obwohl infolge der dann einsetzenden Ermittlungen die gesamte Kommission zurücktrat, wurde er mit disziplinarischen Maßnahmen bestraft (Versetzung, Halbierung des Gehaltes, Verhaltensaufgaben, lange Hinauszögerung der Erteilung von Aussagegenehmigungen für gerichtliche Aussagen und Aussagen vor Ausschüssen).

In Deutschland sind Fälle von whistleblowern kaum bekannt. In anderen Ländern sind Skandalfälle dokumentiert, die das Problem illustrieren. Die inhaltliche Problematik dürfte überall bestehen. Unterschiedlich sind die Konsequenzen für whistleblower, die in manchen Ländern mit Entlassungen, Versetzungen, Gehaltsverlust oder Gehaltseinbußen, disziplinarischen Maßnahmen und Ablehnung rechnen müssen, in anderen Ländern zusätzlich noch mit strafrechtlicher Verfolgung und Gefahr für das eigene Leben.⁶⁴³

640 DEISEROTH 1997; EMDE 1999, S. 19 ff.

641 Public Concern at work, www.pca.w.demon.co.uk; National Whistleblower Center USA, www.whistleblowers.org; www.ethics.org; in England wurde im Juli 1998 der Public Interest Disclosure Act verabschiedet; Südafrika beriet im Jahr 2000 über einen Protected Disclosures Act; TRANSPARENCY INTERNATIONAL beschäftigt sich intensiv mit dem Schutz von whistleblowern.

642 VAN BUITENEN 1999 mit weiteren Hinweisen auf Informationsmaterial im Internet.

643 TRANSPARENCY INTERNATIONAL hat 2000 einen Preis vergeben, der u. a. den Hinterbliebenen eines getöteten argentinischen Anwalts überreicht wurde, um auf das Problem aufmerksam zu machen und die Betroffenen zu stärken. Am 4. Juni 1997 wurde Dr. POCHAT erschossen, kurz bevor er seine umfangreichen Ermittlungen zu bedeutenden Korruptionsfällen zur Anzeige bringen konnte. Er war bekannt dafür, bedeutende Korruptionsfälle aufzudecken und wurde zur Bedrohung einflussreicher staatlicher Organisationen. Der Todestag des 4. Juni wurde offiziell zum „Anti-Corruption Day“ in Argentinien erklärt. Auch der Fall des Marokkaners Mustapha ADIB wurde aufgegriffen, der sich als Militärangehöriger weigerte, an einem Benzinverkauf aus Armeebeständen im Zusammenwirken mit seinen Vorgesetzten zum privaten Nutzen teilzunehmen. Er informierte die oberste Militärbehörde, die Täter wurden auch verurteilt, er selbst hatte jedoch fortan nicht nur unter Schikanen und Versetzungen zu leiden; als er *Le Monde* im Dezember 1999 ein Interview gab, wurde er zu 5 Jahren Freiheitsstrafe verurteilt und musste den Dienst quittieren. Das – nicht öffentliche – Gerichtsverfahren wurde von Menschenrechtsorganisationen heftig kritisiert, weil sich unter den Richtern auch ein Militärangehöriger befand, gegen den ADIB zuvor eine Beschwerde eingereicht hatte.

Gerade für ein Problemfeld wie Korruption (auch Untreue und Betrug innerhalb staatlicher Organisationen und durch Unternehmen), bei dem das Geschehen nach außen abgeschottet ist, eigene Ermittlungen auf Initiative der Strafverfolgungsbehörden genauso selten sind wie Strafanzeigen Dritter, wächst die Bedeutung von Anzeigen durch Insider, um Kontrollen durch Rechnungsprüfer oder Strafverfolgung zu ermöglichen. Zudem ist bekannt, dass interne Kontrollsysteme häufig versagen. Parallel zu der in vielen Publikationen zu whistleblowern umschriebenen Problematik, dass sich bei den Skandalen nachfolgenden Untersuchungen durch unabhängige Organe herausstellte, dass viele Beschäftigte lange Zeit Risiken bemerkt hatten und vorsichtig versucht hatten, interne Kontrollen zu mobilisieren, haben wir es bei Korruption mit denselben Erscheinungen zu tun: Bedeutende Korruption geschieht nicht von heute auf morgen in singulären Einzelfällen. Gerade die besonders schädlichen Netzwerkstrukturen der organisierten Wirtschaftskriminalität lassen sich Jahrzehnte zurückverfolgen. In dieser langen Zeit haben viele Personen innerhalb der Behörden und bei Unternehmen Verdacht geschöpft und geahnt, dass Kollegen und Vorgesetzte sich rechtswidrig verhalten, Vorgänge zu Unrecht an sich ziehen und abschotten und dafür private Vorteile erlangen. Die gesamte Dimension des Geschehens ist den Personen dabei meistens nicht bewusst. Sie sprechen allerdings nur mit Kollegen und außerhalb der formellen Hierarchie über diese Gerüchte, über Verdachtsmomente oder auch über konkrete Hinweise. Selten wird versucht, die internen Kontrollsysteme einzuschalten. Hier passiert es dann jedoch sehr häufig, dass ihre Andeutungen oder Beschwerden ohne Konsequenzen bleiben oder ihnen kein Glauben geschenkt wird. Zudem rechnen sehr viele Personen, die Verdacht geschöpft haben, nicht mit energischen Kontrollen und vermuten zu Recht, dass sie sich selbst mit einem Drängen auf Kontrolle und Konsequenzen als Anzeigerstatter negativen Konsequenzen aussetzen. Dies führt in einem erheblichem Ausmaß zu Schäden: Die Korruptionsgeflechte bleiben ungestört, können sich weiter ausdehnen, materielle und immaterielle Schäden im öffentlichen Dienst, innerhalb des Unternehmens und letztlich bei allen Bürgern, die schlechtere Waren oder Leistungen erhalten, sind direkte Folge. Mittelbar wirkt sich ein solches Verhalten lähmend und frustrierend für ehrlich handelnde Mitarbeiter aus, die entweder die Motivation verlieren oder sich gar selbst zu unehrlichem Verhalten zum eigenen Vorteil entschließen.

Ein großes Problem stellt die häufig zu beobachtende Reaktion auf whistleblower dar: Personen, die unethische oder kriminelle Handlungen aus internen Organisationen offenbaren, sehen sich nicht nur intern mit Ablehnung konfrontiert, man schenkt ihnen wenig Glauben und geht den Vorwürfen und Kritikpunkten nicht inhaltlich nach. Auch nach außen setzt eine Verleumdungskampagne ein, die für den Anzeigerstatter sehr gefährlich werden kann. Er muss sich rechtfertigen, seine Motive für die Offenbarung und für das Engagement für das ehrliche Verhalten werden hinterfragt und in Frage gestellt und diese Debatte überlagert dann leicht den eigentlichen Vorwurf.

Statt dem Korruptionsverdacht nachzugehen, wird der whistleblower diffamiert. Der psychologische Mechanismus ist altbekannt: Man verurteilt den Überbringer der schlechten Nachricht, die schlechte Nachricht selbst tritt dahinter zurück. Diskutiert wird dieses Phänomen jedoch selten und unzureichend. So ist in einer ersten Reaktion vielleicht verständlich, dass sich Behörden und Unternehmen gegen den „Nestbeschmutzer“ wenden, der die Organisation durch die Bekanntmachung der schlechten Nachricht in Misskredit bringt. Das Interesse der Organisation liegt primär darin, Korruption und unethische Verhaltensweisen nicht nach außen dringen zu lassen und wenn überhaupt, dann intern so geräuschlos zu erledigen, dass das negative Ereignis nicht bekannt wird und die Organisation, also die Behörde oder das Unternehmen mit den kriminellen Handlungen identifiziert wird. Unverständlich ist jedoch, dass es nicht bei einer ersten ablehnenden Reaktion bleibt und man sich dann der Aufklärung des Vorwurfs zuwendet. In der Regel setzt massiver Druck auf den whistleblower, Verleumdung und Ausgrenzung ein, der Vorwurf selbst wird selten durch interne Ermittlungen aufgeklärt. Häufig bringen erst Veröffentlichungen und der Druck der Medien, die durch die Information des whistleblowers auf den Fall aufmerksam geworden sind, die Wahrheit ans Licht. Diese Reaktionen der Ablehnung reichen sehr weit und erfassen nicht nur die betroffene Organisation. Auch Kollegen, Freunde, Bekannte ziehen sich zurück oder reagieren mit Vorwürfen und die Medien reagieren ebenfalls häufig zwiespältig, weil sie bei der Motivsuche ebenfalls dazu neigen, den whistleblower zu diskreditieren.

Eine ungeklärte Frage ist, warum der whistleblower, der einen Vorwurf erhebt, der sich als richtig herausstellt, als Denunziant, Moralist, Wichtigtuer angesehen wird und Diffamierungen und negativen Reaktionen ausgesetzt ist. Interessant ist in dem Zusammenhang auch die Reaktion der Medien, die einerseits Informationen aus dem Innenbereich der Organisationen brauchen und entsprechend aufnehmen, andererseits aber häufig in Zwiespältigkeit und Häme gegenüber dem Informanten selbst verfallen.⁶⁴⁴ Aus der Analyse von Strafakten ergibt sich dieses Problem ebenfalls, wenn Täter aussteigen und Informationen an die Staatsanwaltschaft geben. Da sie häufig nicht nur Motive der Reue haben, sondern auch eine Besserstellung im Strafverfahren wegen eigener Beteiligung erwarten, wenn sie Insider-Informationen weitergeben, ist verständlich und richtig, dass ihre Glaubwürdigkeit sowie die Richtigkeit ihrer Aussagen genau überprüft wird. Stellen sich die Aussagen aber als wahr heraus, schützt dies den Informanten nicht davor, dass er zwiespältig gesehen wird, seine Motive und seine Persönlichkeit in Zweifel gezogen werden und er sich zum Beispiel statt der Gewährung von Zeugenschutzmaßnahmen damit abfinden muss, Verfolgungswahn unterstellt zu bekommen.

Eine mögliche soziologische oder psychologische Erklärung für die Ablehnungsreaktionen auf whistleblower könnte man aus Erfahrungen mit Denun-

644 Vgl. z. B. die bissige Rezension der Buchveröffentlichung VAN BUITENENS durch den Spiegel bei www.amazon.de.

zianten ableiten. Denunzianten werden und wurden besonders in gesellschaftlichen Umbruchphasen, in diktatorischen Regimen, in Kriegzeiten aktiv.⁶⁴⁵ Denunziation wird dabei unterschiedlich verstanden entweder als Anzeige allgemein oder speziell als negative Verunglimpfung und Anzeige in dem Bewusstsein, den Angezeigten an ein Unrechtssystem auszuliefern.⁶⁴⁶ Man sollte Denunziation von Anzeigen oder Strafanzeigen im allgemeinen jedoch abgrenzen und als eine negative, von anderen Motiven bestimmte (meist aggressiv-destruktive Absichten) und mit ungerechten und sehr nachteiligen Folgen für den Denunzierten zu beschreibende Handlung verstehen. Gerade Unrechtsregime sind auf Informationen aus dem Privatbereich angewiesen, wenn sie Macht und Kontrolle über die Gesellschaft ausüben wollen, weshalb sich vielfach eine Förderung des Denunziantentums bis hin zur Ausbildung von Spitzelsystemen in Diktaturen findet. Selbst in solchen gesellschaftlichen Extremsituationen stoßen und stießen Denunzianten aber nicht nur auf Zustimmung.⁶⁴⁷ In vielen Fällen fand sich eine Motivation der Denunzianten, ihre privaten Konflikte mit Hilfe der mächtigen Instanz lösen zu wollen. Dabei kann es Personen geben, die eine bösartige Absicht haben und gerade negative Folgen für den Denunzierten ins Auge fassen. Sie nehmen eine persönliche Kränkung, einen privaten Konflikt oder Abneigung zum Anlass, den Denunzierten mit einer fingierten oder auf Unrechtsmaßstäben beruhenden „Verfehlung“ anzuzeigen. In vielen Fällen fand die Forschung aber auch solche Denunzianten, die nicht unbedingt bösartige Motive gegen den Betroffenen hegten, sondern meinten, eine gesellschaftliche Pflicht zu erfüllen, wenn sie das Fehlverhalten melden. Dieses wird psychologisch als der Versuch interpretiert, an der Staatsmacht teilzuhaben; es werden auch Phänomene der Identifikation mit dem Aggressor, um durch besonderes Wohlverhalten Zustimmung und Lob zu erfahren und die eigene Angst umzulenken, mitverantwortlich für dieses Verhalten gemacht.⁶⁴⁸ Eine Gleichsetzung von Denunzianten und Anzeigerstattern und damit eine gleichermaßen erfolgende Verdammung und gesellschaftliche Ächtung verbietet sich jedoch entschieden. Es ist auch nicht unbedingt nachvollziehbar, dass aus der Ablehnung von Denunziantentum zugleich auf die Ablehnung von whistleblowern geschlossen werden kann. Die Strafrechtssysteme der demokratischen Staaten leben davon, dass Hinweise von Opfern oder Dritten die Straftaten beziehungsweise den Verdacht einer Straftat überhaupt erst zur Kenntnis der Strafverfolgungsbehörden bringen. Taten wie Korruption und Wirtschaftskriminalität lassen sich selbst mit einem investigativen Ansatz, der auf Eigeninitiative und Eigenermittlung der Strafverfolgungsbehörden setzt, kaum aufdecken. Wenn aus solchen abgeschotteten Gesellschaftsbereichen wie Verwaltungen und Unternehmen Hinweise über Korruption und Wirtschaftskri-

645 Vgl. dazu GERSMANN; RÜPING; DIEWALD-KERKMANN; DÖRDELMANN; SCHERBAKOWA; ALTENDORF; FIKENTSCHER; HENNIG; MAAZ; LUTHER; KOTHE-MEYER, alle in JEROUSCHEK/MARSSOLEK/RÖCKELEIN (Hrsg.) 1997.

646 HENNIG, in JEROUSCHEK/MARSSOLEK/RÖCKELEIN (Hrsg.) 1997, S. 224 ff.

647 Z. B. DIEWALD-KERKMANN, in JEROUSCHEK/MARSSOLEK/RÖCKELEIN (Hrsg.) 1997, S. 146 ff.

648 Umfassend zur Problematik Denunziation JEROUSCHEK/MARSSOLEK/RÖCKELEIN (Hrsg.) 1997.

minalität an die Strafverfolgungsbehörden oder die zuständigen Kontrollbehörden (Finanzbehörden) weitergegeben werden, ist dies kein menschlich verabscheuungswürdiger Akt, der andere Personen zu Unrecht einer ungerichten Staatsmacht ausliefert, sondern eine rechtmäßige und wünschenswerte Handlung, die um Rechtmäßigkeit und Einhaltung der demokratischen und rechtsstaatlichen Gesetze bemüht ist.

Die whistleblower-Problematik muss speziell unter dem Gesichtspunkt der Aufklärung von Korruptionsfällen betrachtet werden. Die weitergehenden Aspekte (z. B. Warnung vor Umweltrisiken, Unfallgefahren bei Großprojekten) verstellen den Blick auf die speziellen Erfordernisse.

2 Aufklärung von Korruption

Insbesondere die Korruptionsproblematik betreffend kommen folgende Konstellationen in Betracht:

Diejenigen, die *anonym* eine Strafanzeige oder eine Anzeige bei Steuerbehörden erstatten und damit eine Ermittlung erreichen, sehen sich keinen weiteren Problemen ausgesetzt, sondern haben ihr Ziel erreicht, eine unabhängige Untersuchung eines Sachverhalts zu initiieren. Gehen die Behörden den Hinweisen jedoch nicht nach (unterschiedlich ist die Reaktion der Strafverfolgungsbehörden auf anonyme Anzeigen) oder gelingt es ihnen nicht, hinreichende Beweise zu ermitteln, läuft die anonyme Anzeige leer.

Ein whistleblower, der sich als Zeuge zur Verfügung stellt, Beweismaterial aus internen Quellen übergibt, oder aufgrund der zunächst anonymen Anzeige als Hinweisgeber identifiziert wird, kann sich schnell in einer persönlich unangenehmen bis existenzgefährdenden Situation befinden.

- (1.) Es besteht die Möglichkeit, gerade bei Korruptionsstraftaten, dass der Hinweisgeber in das strafrechtliche Geschehen involviert war. Als Täter, Mittäter oder Gehilfe an Straftaten können ihn unterschiedliche Motive zur Strafanzeige bewogen haben. Er kann aus dem Geschehen aussteigen wollen, weil er an der Korruption nicht mehr mitwirken will, er kann an einer vergleichsweise weniger bedeutenden Tat teilgenommen haben, entdeckt aber nach und nach die wahre Dimension und will diese offenbaren. Er kann also autonome Reuemotive haben und die Taten offenbaren, obwohl er sich der Gefahr eigener Strafverfolgung damit aussetzt.
- (2.) Der Täter/Mittäter kann auch weniger honoräre Motive haben, sein Wissen zu offenbaren: Er will die anderen Täter der Strafverfolgung aussetzen. Er wurde vielleicht selbst betrogen oder steht als Geber/Nehmer, der zunächst von dem korruptiven Geschehen profitiert hat, vor dem finanziellen Ruin, erhält vielleicht keine Aufträge mehr, weil es Streit gegeben hat oder weil er nicht mehr bereit ist, Schmiergelder zu zahlen. Trotzdem stellt sein Insider-Wissen entscheidendes Beweismaterial für die Strafverfolgungsbehörden dar.
- (3.) Ein whistleblower kann zum Zeugen werden, weil ihm Schmiergelder angeboten wurden, die er nicht bereit war anzunehmen oder weil von

ihm Schmiergelder gefordert wurden und er nicht bereit war, diese zu zahlen. Er kann auch in einigen Jahren Verdacht geschöpft haben und erhebliches Beweismaterial zusammen getragen haben, und eventuell noch frustriert von Versuchen, interne Kontrollen und Vorgesetzte zum Handeln zu bewegen, dieses Material an Strafverfolgungsbehörden und Steuerbehörden weiter gegeben haben.

- (4.) Ein whistleblower kann allein bei dem nachdrücklichen Versuch, interne Kontrollen bei Korruptionsverdacht einzuleiten oder seine Vorgesetzten zu informieren, negativen Reaktionen ausgesetzt sein: Im öffentlichen Dienst durch Entlassung, Versetzung, Gehaltseinbußen, Strafverfolgung und disziplinarische Maßnahmen wegen Geheimnisverrats, Verstoßes gegen das Amtsgeheimnis, Verwahrungsbruch u. ä. In der Privatwirtschaft durch Kündigung, Umsetzung wegen eines zerstörten Treueverhältnisses und angeblich unwahrer Aussagen und damit Verlust der Existenz oder Gehaltseinbußen sowie Rufschädigung in der gesamten Branche. In beiden Bereichen setzt neben den unmittelbaren Maßnahmen der Vorgesetzten eine Diffamierungskampagne ein, die das gesamte soziale Umfeld erfasst. Freunde und Kollegen wenden sich ab, Motive des Hinweisgebers werden hinterfragt, meist werden Vermutungen zu seinen Ungunsten angestellt und es erfolgt eine Abstempelung als Denunziant.
- (5.) Ein whistleblower kann sein Wissen entweder zeitgleich mit Information interner Kontrollstellen oder unter Umgehung der internen Kontrollen an Strafverfolgungsbehörden oder Steuerbehörden oder auch an die Medien weitergeben. Je nachdem, wie weit der Versuch der Mobilisierung der internen Kontrolle reichte, wird die Information der Medien sehr kritisch gesehen. Den whistleblowern wird teilweise Schutz versagt, weil sie die Information gleich nach außen getragen haben.
- (6.) Ein whistleblower kann in gutem Glauben handeln, also von der Richtigkeit des Verdachts oder der Vorwürfe gegen die Vorgesetzten überzeugt sein. Dies wird bei fast allen Schutzregelungen als Voraussetzung genannt. Eine Person, die andere wider besseres Wissen denunziert und diffamiert, ist kein whistleblower, die Problematik des Missbrauchs durch bewusste Denunziation, durch Wichtigtuer und Querulanten muss jedoch in diesem Zusammenhang gesehen und abgegrenzt werden.
- (7.) Auffällig ist, dass auch Personen, die für interne Kontrollen oder für Korruptions-Ermittlungen in Strafverfolgungs- und Steuerbehörden zuständig sind, sehr schnell ins Abseits geraten können. Bei der strafrechtlichen Ermittlung gegen Politiker und mächtige Personen der Gesellschaft kommt es nicht selten zu Behinderungen der Ermittlungen, die von rechtswidrigen und zumindest zweifelhaften Anweisungen reichen, die Ermittlungen abzubrechen oder zu beschränken bis hin zu Versetzungen und Karriereabbrüchen bei solchen Ermittlern, die sich den Anweisungen widersetzen.⁶⁴⁹ Bei Korruptionsverdacht innerhalb von Polizei-

649 Nicht nur in spektakulären Fällen wie z. B. bei den Ermittlungen gegen KOHL, GOETZ/NEUMANN/SCHROEM 2000.

oder Justizbehörden kommt es zudem nicht selten zu einer Unterlassung von Ermittlungen. Die Neigung, Hinweisgeber als „Netzbeschmutzer“ zu diffamieren und Ermittlungen zu unterbinden, findet sich bei Korruptionsverdacht innerhalb der Strafverfolgungsbehörden und der Justiz in einem noch verstärkten Ausmaß.

3 Schutz

Aus den grundsätzlichen Überlegungen ergeben sich folgende Fragestellungen und anschließende Schlussfolgerungen für den Schutz von whistleblowern:

- (1.) Gibt es ein Bedürfnis nach Schutz von whistleblowern?
- (2.) Bedeutung von whistleblowern für die Eindämmung von Korruption
- (3.) Voraussetzungen für den Schutz von whistleblowern
- (4.) Verschiedene Regelungsbereiche

Zu (1.) Gibt es ein Bedürfnis nach Schutz von whistleblowern?

Ja, es gibt eindeutig ein Bedürfnis nach Schutz von whistleblowern, die man auch als Informanten oder Hinweisgeber bezeichnen könnte. Allerdings sollte man die Thematik eingrenzen: Nicht jeder Hinweisgeber verdient den gleichen Schutz (Straftäter, die Insiderkenntnisse an die Strafverfolgungsbehörden weitergeben, bedürfen nicht desselben arbeitsrechtlichen oder dienstrechtlichen Schutzes wie unbeteiligte Informanten. Dagegen muss eventuell der Zeugenschutz ausgeweitet werden). Verschiedene Fallkonstellationen müssen unterschieden werden. Es müssen Voraussetzungen für den Schutz festgelegt werden, ebenso die Art der Schutzmaßnahmen und Möglichkeiten ihrer Umsetzung. Problematisch ist die Abgrenzung zu Denunzianten, Wichtigtuern und Querulanten. Man muss versuchen, Kriterien zu finden, die Missbrauch der Schutzregelungen ausschließen.

Zu (2.) Bedeutung von whistleblowern für die Eindämmung von Korruption

Für die Aufdeckung und Eindämmung der Korruption sind Insiderinformationen enorm wichtig. Korruption zeichnet sich dadurch aus, dass es keine direkten Opfer gibt, Geber und Nehmer sind beide Täter und darum bemüht, das Geschehen abzuschotten. Gerade die schwerwiegenden Fälle der Korruption mit langjährigen Verflechtungen und mehreren Beteiligten auf Geber- und auf Nehmerseite führen zu großen materiellen Schäden, aber auch zu erheblichen Vertrauensverlusten: Es zeigt sich nämlich, dass Mitarbeiter in Unternehmen und Verwaltung, die nicht am Korruptionsgeschehen beteiligt sind, Verdacht schöpfen und Unregelmäßigkeiten bemerken. In der Regel wenden sie sich mit ihrem Verdacht nicht an Vorgesetzte oder interne Kontrollinstanzen, vor allem dann nicht, wenn sie vermuten, der eigene Vorgesetzte sei in die Korruption involviert. Im Kollegenkreis wird vielleicht noch über die Verdachtsmomente gesprochen, Konsequenzen hat dies meist nicht. Viele Betroffene wenden sich auch nicht an die Innenrevisionen, an an-

dere Kontroll- und Aufsichtsbehörden oder an die Strafverfolgungsbehörden, weil sie Unannehmlichkeiten befürchten, nicht als „Nestbeschmutzer“ dastehen wollen, ihre Karriere nicht gefährden oder einfach mit der Sache nichts zu tun haben wollen. Andere wenden sich an Vorgesetzte, beschweren sich über die Nichteinhaltung von Vorschriften und Kontrollen und ernten damit häufig Ablehnung, Zurückweisung, werden auf angebliche Überschreitungen ihrer Kompetenzen und Zuständigkeiten verwiesen oder eingeschüchtert, bedroht, es werden ihnen Arbeitsvorgänge entzogen oder sie werden versetzt. Der Ruf nach mehr Zivilcourage und Mut greift deshalb zu kurz. Man kann von Arbeitnehmern und Beamten nicht verlangen, sich mit Forderungen nach Kontrolle und Überprüfung des Verhaltens ihrer Vorgesetzten beruflichen Risiken auszusetzen, wenn nicht klare interne Kontrollstrukturen vorliegen. Innerhalb der Hierarchieebenen muss eine eindeutige Regelung für den Umgang mit Fehlverhalten und deren Kontrolle vorliegen. Es bedarf daher zuerst klarer Regelungen, welches Verhalten erlaubt und erwünscht ist, welche Kontrollinstanzen bereit stehen und an wen sich der Informant wenden kann, um Unregelmäßigkeiten anzuzeigen. Es muss auch klar sein, dass sich ein Informant weder arbeits- noch disziplinarrechtlichen Risiken noch eigener strafrechtlicher Verfolgung wegen vermuteter Geheimnisverletzung oder ähnlichem aussetzt, wenn er einen nachvollziehbaren Verdacht an interne Kontrollsysteme, Vorgesetzte oder auch die Strafverfolgungsbehörden weitergibt.

Zu (3.) Voraussetzungen für den Schutz von whistleblowern

Am besten ist ein wirklicher Schutz für den Informanten vor

- ⇒ Kündigung,
- ⇒ Versetzung,
- ⇒ arbeitsrechtlichen und disziplinarrechtlichen Konsequenzen (Gehaltseinbußen, Herunterstufung, Verweigerung von Beförderungen, schikanöse Weisungen und Behandlung),
- ⇒ Strafverfolgung wegen angeblicher Geheimnisschutzverletzung oder ähnliches,

für den Fall, dass er

- ⇒ einen gravierenden Korruptionsverdacht, der durch Fakten nachvollziehbar ist* oder
- ⇒ eine gravierende Korruptionsstraftat, die beweisbar ist*,
- ⇒ in gutem Glauben, dass die Tat so geschehen ist*,
- ⇒ ohne persönliche Vorteile von der Anzeige zu haben*

bekannt macht, und zwar

- ⇒ primär intern auf dem vorgeschriebenen Dienst- oder Hierarchieweg (Vorgesetzter),
- ⇒ oder, falls der nachvollziehbare Verdacht besteht, dass der Vorgesetzte involviert ist, an eine unabhängige Kontrollstelle (die zu schaffen wäre bzw. aufgrund einer klaren Regelung zuständig ist: Innenrevision oder verwal-

tungsinterne Zentralstelle für die Bekämpfung von Korruption, die beide auch die Befugnis haben sollten, nach Prüfung den Sachverhalt an die Strafverfolgungsbehörden weitergeben zu können).

⇒ Wurde erfolglos versucht, die Vorgesetzten einzuschalten (keine oder falsche Reaktion) oder die unabhängige Kontrollstelle einzuschalten (keine oder falsche Reaktion; Kontrollstelle ist nicht vorhanden), darf der Verdacht/die Tat den Strafverfolgungsbehörden oder Finanzbehörden offenbart werden.

Darüber hinausgehende Enthüllungen – Ob man es auch erlauben will, eine Enthüllung des Korruptionsverdachts der Presse oder sonstigen Dritten gegenüber zu schützen, muss überlegt werden. Dafür spricht, dass interne Kontrollen häufig nicht funktionieren und dass im Falle des Versagens jeglicher Kontrolle nur noch die Presse als Kontrollorgan in Frage kommt. Die Erfahrungen zeigen, dass viele Skandale erst durch eine – unabhängige – Presse aufgedeckt werden. Somit sollte auch eine weitreichende Enthüllung zum Beispiel an die Medien erlaubt sein, wenn zuvor der interne Kontrollweg erfolglos versucht wurde oder der whistleblower bereits negative Konsequenzen seiner internen Enthüllungen erfahren hat. (Kritiker wenden ein, die Presse sei nicht an der Lösung der Probleme, sondern nur an Skandalmeldungen interessiert).

Schadensersatz

Der Schutz muss abgesichert werden durch klare Schadensersatzregelungen für den Fall, dass Vorgesetzte versuchen, den whistleblower trotzdem negativ zu sanktionieren.

Begleitend zu den konkreten Schutzregelungen erscheint es angebracht, auf *Ethikregelungen* in Unternehmen und Verwaltung zu drängen, damit eine *Kultur der Ehrlichkeit* und Rechtmäßigkeit sich gegenüber einer Kultur der Korruption und ungerechten Bevorzugung weniger Personen durchsetzen kann.⁶⁵⁰ Allein erscheinen Ethikprogramme jedoch nicht ausreichend, Schutz von Informanten sicher zu stellen.

Abgrenzung whistleblower – Denunzianten

Problematisch aber notwendig ist die Abgrenzung des whistleblowers, der Schutz verdient von dem Denunzianten, der keinen Schutz verdient. Abgrenzungskriterien müssen deshalb entwickelt werden. Versteht man whistleblowing als gesellschaftliche erwünschte Anzeigerstattung, die gerade bei Korruption Informationen aus internen Quellen (Verwaltung, Unternehmen, Politik) nach außen bekannt macht, um schwerwiegende Schädigungen der Allgemeinheit zugunsten der Bereicherung einer kleinen Gruppe zu vermeiden

⁶⁵⁰ Unter Ethikregelungen muss man sich nicht besondere Moralappelle aus möglicherweise zwielichtigen und einer Modewelle entsprechenden Managerkursen vorstellen. Es geht um die Verdeutlichung der ohnehin geltenden Normen und Regeln einer rechtsstaatlichen Verwaltung und eines fairen Wettbewerbs. Ethikregeln sollen die Begründung für ehrliches und rechtmäßiges Verhalten betonen und dem Einzelnen die Vorteile ehrlichen Handelns sowie das Eintreten für diese Regeln und Möglichkeiten, rechtswidrigem und eigennützigem Verhalten entgegen zu treten, aufzeigen.

oder um – im demokratischen Rechtsstaat – Schädigungen und Vertrauensverlust in die Rechtsstaatlichkeit der Verwaltung und die Rechtmäßigkeit des Handelns in Politik und Unternehmen zu vermeiden, so ist hier Anzeigeerstattung erwünscht und wichtig, weil

- ⇒ mit Steuergeldern umgegangen wird,
- ⇒ Macht besteht, Unregelmäßigkeiten zu begehen und abzuschotten und dadurch die Gefahr materieller Schäden und des Vertrauensverlustes der Allgemeinheit in die Rechtmäßigkeit des Handelns staatlicher Institutionen wächst,
- ⇒ in Unternehmen durch Machtkonzentration und Korruption Kartellbildungen, Wettbewerbsverzerrungen, Schädigungen der Allgemeinheit durch schlechtere Leistungen und Produkte und Einflussnahmen auf die öffentliche Verwaltung ermöglicht werden.

Denunziation – Es kann dagegen *nicht* erwünscht sein, zu *Verdachtsanzeigen* bei bloßen Gerüchten zu ermuntern oder zu ermuntern, Einzel- und Bagatellfälle im privaten und nahen sozialen Umfeld anzuzeigen.

* Die Abgrenzungskriterien könnten danach im Einzelfall danach gefunden werden, ob konkrete Hinweise aus der internen Organisation den Verdacht entstehen lassen, *gravierende* Unregelmäßigkeiten und Korruption *von einigem Gewicht* finde statt; der Informant in gutem Glauben handelt und keine persönlichen Vorteile aus der Anzeige zieht; interne Kontrollen versagen oder nicht vorhanden sind (Schutz des whistleblowers),

dagegen kein Schutz des Denunzianten, der

- möglicherweise in gutem Glauben an das Geschehen, aber mit weiteren abzulehnenden Motiven (private Streitigkeiten und Konflikte, starke Unzufriedenheit mit der Arbeit, vermeintlichen Benachteiligungen bei der Karriere) oder mit psychischen Störungen (Querulant, Wichtigtuer),
- keine konkrete Kenntnis aus internen Vorgängen hat, sondern Gerüchte, Zeitungsmeldungen, Klatsch aufbauscht,
- nur mögliche Verdachtsfälle von geringfügigem Unwert berichtet,
- oder der in bösem Glauben den Angezeigten oder der Organisation massiv schaden will.

Täter und Tatbeteiligte stellen einen weiteren Sonderfall dar: Sie bedürfen Schutz im Hinblick auf das Strafverfahren (evtl. besonderen Zeugenschutz, Anwendung einer Kronzeugenregelung), weil sie wichtige Informationen geben, nicht aber Schutz im Hinblick auf den Erhalt des Arbeitsplatzes oder der Dienststellung.

Zu (4.) Im einzelnen sind Regelungen in verschiedenen Rechtsbereichen notwendig:

3.1 Strafrecht

3.1.1 Zeugenschutz

Informanten, die als Zeugen im Strafverfahren aussagen, müssen möglicherweise geschützt werden. Das Strafprozessrecht (§§ 58 a, 68 II, III, 223, 224, 247 a, 251, 255 a StPO, sowie möglicherweise Ausschluss der Öffentlichkeit, § 172 Nr. 1 a GVG, oder des Angeklagten für die Dauer der Vernehmung, § 247 StPO) sowie die landespolizeilichen Regeln zum Schutz gefährdeter Zeugen in speziellen Schutzprogrammen⁶⁵¹ bieten von der rechtlichen Grundlage weitgehende Möglichkeiten, diesen Schutz sicher zu stellen⁶⁵². Gefährdete Zeugen können durch eingeschränkte Angaben zu Identität und Personalien im Verfahren geschützt werden. Der Schutz dieser Beschränkungen ist während der Gefährdung durch die Strafverfolgungsbehörden zu gewährleisten. Weiter kommen die Videovernehmung sowie die kommissarische Vernehmung in Betracht. In extremen Fällen können Zeugenschutzmaßnahmen erfolgen, die den Wechsel der Identität erlauben.⁶⁵³ Erforderlich erscheint jedoch darüber hinaus eine Kronzeugenregelung. Gerade bei Korruption fürchten Zeugen weniger um ihre körperliche Sicherheit als vielmehr um ihre berufliche Existenz.⁶⁵⁴ Offenbaren Zeugen den Strafverfolgungsbehörden Wissen über korrupte Mitbewerber oder Amtsträger, besteht die Gefahr, dass die Behörden, die bisher Aufträge auch an das Unternehmen des Zeugen vergeben haben, den Zeugen von weiteren Auftragsvergaben ausschließen oder dass ein Ausschluss im Kreis der betroffenen Branche verbunden mit „Rufmord“ die Folge ist. Durch den Kreis der betroffenen Unternehmer / Kartellangehörigen kommt es auch zu körperlichen Bedrohungen. Der Schutz des Zeugen vor beruflichen Nachteilen wird nicht staatlich zu gewährleisten sein, wenn der Zeuge sich als Täter selbst mitbelastet und dieses ein Strafverfahren gegen ihn selbst und damit möglicherweise Vergabesperren zur Folge hat. Ist er jedoch an den Straftaten selbst nicht oder nur am Rande beteiligt gewesen, kommt es darauf an, das Strafverfahren so effektiv zu führen, um den bestochenen Amtsträgern keine Chance zu geben, noch über Auftragsvergaben zu entscheiden. Das setzt voraus, dass sorgfältige Abklärungen sowie Vorfeld- und Umfeldermittlungen erfolgen und der Name des Zeugen nicht im Durchsuchungsbeschluss auftaucht oder den Beschuldigten bei Einsicht in die Ermittlungsakten über ihre Verteidiger der Name des Zeugen bekannt wird. Auch dann werden möglicherweise bei relativ kleinem Beschuldigtenkreis,

651 Zu Hamburg z. B. SIELAFF, in: KUBE/STÖRZER/TIMM (Hrsg.) 1994, S. 501, 513 ff.; bisher erfolgt der Schutz gefährdeter Zeugen noch auf der Grundlage der polizeilichen Generalklauseln sowie der strafrechtlichen Notstandsregelung. Vgl. jedoch den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Harmonisierung des Schutzes gefährdeter Zeugen (Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz – ZSHG) vom 13. 6. 2001, der eine klare rechtliche Grundlage für wichtige Zeugenschutzmaßnahmen bieten soll.

652 Zum Zeugenschutz und seinen Mängeln im gegenwärtigen Recht und in der Praxis WEIGEND Gutachten 1998; RÖSSNER 1998.

653 Zu Erfahrungen mit diesen weitreichenden Schutzmaßnahmen in Italien MAIWALD und MAFFA, in BKA (Hrsg.) 1996, S. 311 ff.; 325 ff.

654 PANHUBER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 349.

großer Bekanntheit des Zeugen oder Spezialisierung die Schutzmaßnahmen schwer zu verwirklichen sein. Auf jeden Fall bedarf es höchster Sensibilität und gut geplanter Ermittlungsaktionen, um zu verhindern, dass der Zeuge durch die Aussage ins berufliche Aus gedrängt wird oder gar körperliche Bedrohungen oder Schäden davon trägt.

3.1.2 Vertraulichkeitszusage

In Ausnahmefällen kommt für Zeugen eine Vertraulichkeitszusage in Betracht, wenn die Strafverfolgungsbehörden „durch eine Massierung gleichartiger Straftaten“ einen ernsthaften Schaden für die Allgemeinheit befürchten und der Aussagegehalt des Zeugen die Enttarnung von schwerwiegenden Strukturen verspricht, Anlage D der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV).⁶⁵⁵

3.1.3 Aussagegenehmigung für Beamte für Aussagen in Strafverfahren

Zeugen, die als Bedienstete des öffentlichen Dienstes Insiderinformationen zu Korruption in der Verwaltung in ein strafrechtliches Verfahren bringen, bedürfen der Aussagegenehmigung (§ 54 StPO in Verbindung mit den Beamtenengesetzen). Soweit die Beamtenengesetze eine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit vorsehen und jede Aussage vor Gericht an die Genehmigung des Dienstvorgesetzten knüpfen, ist eine Änderung zu erwägen: Zumindest in den Fällen, in denen sich die strafrechtlichen Ermittlungen gegen die Vorgesetzten richten, darf die Entscheidung über die Aussagegenehmigung nicht von diesen Vorgesetzten abhängen. Aber auch eine Regelung, wie zuletzt mit der Änderung des § 39 BRRG geschehen, für diese Fälle eine andere Dienstbehörde als genehmigende Behörde vorzusehen, erscheint nicht unbedingt ausreichend. Es kann die Tendenz der Behörde bestehen, Korruptionswürfe generell nicht nach außen dringen zu lassen. Eine Verzögerung der Aussagegenehmigung des Beamten ist hier unerträglich. Es wäre daher zu überlegen, die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit für die Fälle des nachvollziehbaren Verdachts von Straftaten in der Behörde (insbesondere Korruption) generell aufzuheben und Beamten und Beschäftigten im öffentlichen Dienst für diese Fälle generell zu erlauben, ihre Kenntnisse den Strafverfolgungsbehörden mitzuteilen.

3.1.4 Strafbarkeit von Geheimnisverrat u. ä.

Daran schließt sich an, dass in diesen Fällen die Bediensteten natürlich auch nicht wegen dieser Aussagen oder wegen der Offenbarung selbst strafrechtlich belangt werden dürfen. Mit § 353 b (Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht), § 202 a (Ausspähen von Da-

⁶⁵⁵ Dazu auch SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 844 und Teil 4, 2.3.

ten) und eventuell auch mit § 133 (Verwahrungsbruch; wer z. B. Akten und Schriftstücke der dienstlichen Verfügung entzieht) bestehen Strafvorschriften, in denen zumindest nicht eindeutig geregelt ist, dass die Weitergabe von Informationen über Korruption (oder vergleichbare Straftaten wie Betrug, Untreue) in der Behörde an die Strafverfolgungsbehörden nicht unter den Tatbestand fällt. Es sind Fälle bekannt, in denen Bedienstete, die Verdacht schöpften und ihre Kenntnisse/ihren Verdacht zum Beispiel Gewerkschaften, Personalrat oder Vorgesetzten mitteilten, mit Hilfe dieser Vorschriften disziplinarrechtlich und strafrechtlich „diszipliniert“ wurden. Hier müsste klar gestellt werden, dass berechnete, mit nachvollziehbaren Fakten belegbare und zumindest im guten Glauben erfolgte Anzeigen an interne Kontrollstellen und Strafverfolgungsbehörden keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Amtsverschwiegenheit darstellen. Eine Strafverfolgung der Informanten aus diesem Grund muss ausgeschlossen sein.⁶⁵⁶ Das gleiche gilt für Angestellte privater Unternehmen; auch hier darf ein angeblicher Verstoß gegen Geheimhaltungsvorschriften nicht zur Strafverfolgung führen.

3.1.5 Kronzeugen

Unter Kronzeugen versteht man Personen, denen als Tatbeteiligten zugesichert wird, dass sie nicht angeklagt oder milder bestraft werden, wenn sie für die Anklage als Belastungszeugen auftreten. Eine solche Möglichkeit sollte über die vorhandenen Möglichkeiten der Erledigung von Strafverfahren nach §§ 153 ff. StPO und die weiten Möglichkeiten bei der Strafzumessung eingeführt werden.⁶⁵⁷

3.2 Öffentliches Recht/Verwaltungsrecht

3.2.1 Anzeigepflicht?

Im Öffentlichen Recht gilt der Grundsatz der Amtsverschwiegenheit. Werden Informationen aus dem dienstlichen Bereich an Vorgesetzte, interne Kontrollinstanzen oder die Strafverfolgungsbehörden weitergegeben, könnte der Grundsatz verletzt sein. Die Weitergabe von Informationen über Korruptionsverdacht in nachvollziehbaren Fällen muss deshalb erlaubt sein und darf keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Amtsverschwiegenheit darstellen. Grundsätzlich steht es im Ermessen des Behördenleiters, ob er einen Korruptionsverdacht an die Strafverfolgungsbehörden weiterleitet oder nicht. Ob man jedoch auch eine *Pflicht des Bediensteten* begründen sollte, Korruptionsfälle oder den entsprechenden Verdacht anzuzeigen, ist fraglich. Anzeigepflichten können in der Weise ausgestaltet sein, dass jeden Bediensteten die Pflicht trifft, bei Verdacht Vorgesetzte oder eine Anti-Korruptions-Stelle zu

⁶⁵⁶ Eine mögliche Strafverfolgung wegen falscher Verdächtigung, § 164 StGB, scheint dagegen wegen des eindeutigen Wortlauts („wider besseres Wissen“) ausgeschlossen.

⁶⁵⁷ Vgl. die Einzelheiten zu diesem Vorschlag unter Teil 4, VI. Bewältigung, 2. sowie zur Tätigen Reue Teil 4, VI., 1.4.

informieren. Es kann sich aber auch um die Verpflichtung des Behördenleiters handeln, die Strafverfolgungsbehörden einzuschalten. Eine Anzeigepflicht wurde in der Diskussion um das Korruptionsbekämpfungsgesetz gefordert, wurde aber nicht eingeführt.⁶⁵⁸ Einige Bundesländer haben in Verwaltungsvorschriften eine solche Pflicht begründet.⁶⁵⁹ Für die Begründung einer Anzeigepflicht könnten folgende Überlegungen sprechen: Eine gesetzliche Pflicht könnte allen von der Pflicht Erfassten den möglichen Makel nehmen, ein „Nestbeschmutzer“ und Denunziant zu sein. Vorgesetzte könnten sich für die Einleitung negativer Maßnahmen auf diese Pflicht berufen. Mit einer Pflicht wird die Hoffnung verbunden, das Dunkelfeld aufzuhellen und jeden Korruptionsverdacht in einer Behörde aufzudecken. Gegen eine Anzeigepflicht spricht aber trotz der zunächst vorteilhaft erscheinenden Regelung, dass eine solche Verpflichtung leer läuft, wenn nicht die entsprechenden Strukturen zur Aufnahme der Informationen und zur Kontrolle der Verwaltungsvorgänge geschaffen werden. Zudem kann der Einzelne persönliche Gründe haben, einen Verdacht nicht anzeigen zu wollen. Durch die Statuierung einer Pflicht begründete man damit Wissenskonflikte und Streitigkeiten über die Auslegung, wann und ob der Pflicht genügt wurde, auf der falschen Ebene. Eine Pflicht ohne Sanktionierungsmöglichkeit zu begründen stellt immer die Gefahr dar, eine „zahnlose“ und damit von vornherein unwirksame Regelung zu schaffen. Auf der anderen Seite scheinen Überlegungen einer Sanktionsbewehrung zu weitgehend, weil sie Konflikte auf einer falschen Ebene schaffen.⁶⁶⁰ Eine Pflicht zur Offenbarung könnte auch dazu führen, dass die Kontrollstellen mit einer Flut von Anzeigen unklarer Verdachtsfälle oder Bagatellen überhäuft werden, weil sich die Bediensteten nicht des Verstoßes gegen die Pflicht schuldig machen wollen. Dadurch könnte eine Überlastung entstehen, die Ermittlungen in schwerwiegenden und umfangreichen Fällen keinen Raum mehr lässt, weil Kapazitätsgrenzen erreicht sind. Außerdem könnte die Statuierung einer Pflicht ein Klima des Misstrauens und der gegenseitigen Verdächtigung schaffen, was dem Ziel einer funktionierenden rechtsstaatlichen Verwaltung nur abträglich wäre. Es gilt eher auf die Überzeugung der Mehrheit und auf Kontrolle durch unabhängige und funktionierende Stellen und Behörden zu setzen.⁶⁶¹ Die Mitteilungen aus den Reihen der Verwaltung sollten ebenso gefördert werden, wie eine Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden mit Strafverfolgungsbehörden. Auf eine Anzeigepflicht sollte man zugunsten von entsprechenden Soll-Vorschriften in der Verwaltung aber verzichten. Eine richtige Reaktion auf Anzeigen innerhalb der Verwaltung steht und fällt mit einer funktionierenden Korruptions-

658 Zur Anzeigepflicht auch umfassend SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 843; § 6 des Subventionsgesetzes enthält eine Anzeigepflicht.

659 Eine Übersicht findet sich bei SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 843.

660 Im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Korruptionsbekämpfung der Freien und Hansestadt Hamburg (Justizbehörde, vom 31. Januar 1997) wurde darüber nachgedacht, eine Sanktion für den Verstoß gegen die Mitteilungspflicht einzuführen oder auch Disziplinarrecht und Strafrecht (§§ 258, 258 a StGB) einzusetzen, allerdings wollte man erst die Erfahrungen mit der Verwaltungsvorschrift abwarten.

661 Auch KÖNIG DRiZ 1996, S. 365 setzt auf Kooperation.

Kontrolle, die mit Vorgesetzten, die ihren Kontrollpflichten tatsächlich nachkommen und dem Aufbau einer Anti-Korruptions-Stelle sichergestellt werden kann.

3.2.2 Recht zur Offenbarung

Daraus ergibt sich weiter ein Recht zur Offenbarung von Korruptionsfällen unter den oben genannten Bedingungen einer berechtigten Weitergabe der Informationen (Korruptionsverdacht, der durch Fakten nachvollziehbar ist oder eine Korruptionsstraftat, die beweisbar ist, in gutem Glauben, dass die Tat so geschehen ist, ohne persönliche Vorteile von der Anzeige zu haben; primär intern auf dem vorgeschriebenen Dienst- oder Hierarchieweg (Vorgesetzter), bei Misserfolg oder Nachteilen Weitergabe an Strafverfolgungsbehörden, bleibt auch hier die Ermittlung aus, Weitergabe an Dritte oder Medien). In Verwaltungsvorschriften zur Korruptionsprävention könnte geregelt werden, dass der Amtsträger der Anti-Korruptionsstelle oder den Vorgesetzten einen entsprechenden Verdacht anzeigen *soll*. Disziplinarische Maßnahmen wegen berechtigter Weitergabe von Informationen müssen ausgeschlossen sein (Regelung im Dienstrecht).

3.2.3 Schadensersatzregelungen bei rechtswidrigen disziplinarischen Maßnahmen

Möglich wäre ein Anspruch auf Wiedereinstellung, zumindest auf Weiterbeschäftigung in gleicher Funktion an anderer Dienststelle und Rehabilitation, wenn es doch zu disziplinarischen Maßnahmen kommt.⁶⁶² Es sollte ein Anspruch auf Rückzahlung gekürzter Gehälter bestehen sowie ein Schadensersatzanspruch, der in der Höhe des doppelten Gehalts für die Zeit einer ungerechtfertigten Entlassung, Versetzung oder Herabstufung liegen könnte.⁶⁶³

3.3 Privatrecht/Arbeitsrecht

3.3.1 Anzeigepflicht?

Hier gilt ähnlich wie im Öffentlichen Dienst, dass mit einer Pflicht die Nachteile eher überwiegen dürften.

3.3.2 Recht zur Offenbarung

Arbeitnehmer müssen das Recht haben, Korruptionsverdacht zu äußern. Trotz des grundsätzlich geltenden Gebots der Loyalität darf der Arbeitgeber

662 Der Fall von VAN BUITENEN zeigt klar, welche erheblichen disziplinarischen Konsequenzen Anzeigen haben können, auch ohne dass Strafverfahren gegen den Anzeigerstatter eingeleitet werden (was die Einleitung des Disziplinarverfahrens vermeiden würde und möglicherweise zu gerechteren Ergebnissen führt).

663 Zu derartigen Schutzregelungen und Sanktionen vgl. DEISEROTH 1997, S. 266 ff. mit einer Darstellung von Regelungen in den USA.

nicht versuchen, bedeutende Korruption im Unternehmen zu vertuschen und den Arbeitnehmer zu sanktionieren. Die Bedingungen sind hier parallel wie oben: Korruptionsverdacht, der durch Fakten nachvollziehbar ist oder eine Korruptionsstraftat, die beweisbar ist, in gutem Glauben, dass die Tat so geschehen ist, ohne persönliche Vorteile von der Anzeige zu haben; primär intern auf dem vorgeschriebenen Kontrollweg (Innenrevision, Vorgesetzter, evtl. Vorstand, Nachteile dürfen auch nicht dadurch entstehen, dass der Verdacht gegenüber einer Gewerkschaft und/oder dem Betriebsrat geäußert wird). Zu berücksichtigen ist durchaus das Interesse des Arbeitgebers, den Vorfall intern regeln zu wollen und den Korruptionsverdacht nicht nach außen dringen zu lassen. In vielen Ländern wird deshalb empfohlen, die Vorgaben für die zu schaffenden Kontrollstrukturen innerhalb von Unternehmen nicht zu starr vorzuschreiben, sondern den Unternehmen hier Raum zu lassen, geeignete Möglichkeiten zu schaffen. Werden allerdings keine funktionierenden Innenrevisionen und Kontrollen eingerichtet, darf der whistleblower den Verdacht auch den Strafverfolgungsbehörden, wenn auch dieses nicht zum Erfolg führt und keine Ermittlungen eingeleitet werden, der Presse bekannt machen. Konkret dürfen keine negativen arbeitsrechtlichen Maßnahmen (Kündigung, Umsetzung, Gehaltskürzung, sonstige Schikane) gegen den whistleblower ergriffen werden.⁶⁶⁴

3.3.3 Schadensersatzregelungen bei rechtswidrigen disziplinarischen/arbeitsrechtlichen Maßnahmen

Möglich wäre ein Anspruch auf Wiedereinstellung, wenn dies nicht möglich ist, eine Abfindung nach den allgemeinen Regeln. Zusätzlich muss ein Schadensersatzanspruch bestehen, der in der Höhe des doppelten Gehalts für die Zeit der unrechtmäßigen Kündigung/Benachteiligung liegen könnte, eventuell aber auch weitergehende Schadensersatzansprüche wegen verlorener Berufschancen und entgangener Gewinne.

4 Fazit:

Aus der Civil Law Convention on Corruption⁶⁶⁵ folgt aus Art. 9 eine Verpflichtung zum Schutz von Mitarbeitern:

Article 9 – Protection of employees

66. This Article deals with the need for each Party to take the necessary measures to protect employees, who report in good faith and on the basis of reasonable grounds their suspicions on corrupt practices or behaviours, from being victimised in any way.

⁶⁶⁴ Vgl. aber auch WEBER: „Manager im Gewissenskonflikt“, capital 6/2000, S. 144.

⁶⁶⁵ Council of Europe ETS no. 174.

67. As regards the necessary measures to protect employees provided for by Article 9 of the Convention, the legislation of Parties could, for instance, provide that employers be required to pay compensation to employees who are victims of unjustified sanctions.

68. In practice corruption cases are difficult to detect and investigate and employees or colleagues (whether public or private) of the persons involved are often the first persons who find out or suspect that something is wrong.

69. The “appropriate protection against any unjustified sanction” implies that, on the basis of this Convention, any sanction against employees based on the ground that they had reported an act of corruption to persons or authorities responsible for receiving such reports, will not be justified. Reporting should not be considered as a breach of the duty of confidentiality. Examples of unjustified sanctions may be a dismissal or demotion of these persons or otherwise acting in a way which limits progress in career.

70. It should be made clear that, although no one could prevent employers from taking any necessary action against their employees in accordance with the relevant provisions (e. g. in the field of labour law) applicable to the circumstances of the case, employers should not inflict unjustified sanctions against employees solely on the ground that the latter had reported their suspicion to the responsible person or authority.

71. Therefore the appropriate protection which Parties are required to take should encourage employees to report their suspicions to the responsible person or authority. Indeed, in many cases, persons who have information on corruption activities do not report them mainly because of fear of the possible negative consequences.

72. As far as employees are concerned, this protection provided covers only the cases where they have reasonable ground to report their suspicion and report them in good faith. In other words, it applies only to the genuine cases and not to the malicious ones.

Einige Länder haben Empfehlungen entwickelt, whistleblower zu schützen und setzen dabei auf Ethikdiskussionen und spezifische Berufsordnungen.⁶⁶⁶ Andere versuchen, eigene Gesetze zum Schutz oder gesetzliche Änderungen in den betreffenden Gesetzen umzusetzen.⁶⁶⁷ Dabei werden im einzelnen recht unterschiedliche Wege eingeschlagen. Selten wird speziell auf Korruption Bezug genommen. Es erscheint nicht notwendig und empfehlenswert,

666 DEISEROTH sieht die Hauptrichtung des Schutzes in berufsethischer Verantwortung, ethischen Selbstverpflichtungserklärungen, Stärkung der allgemeinen Meinungsäußerungsfreiheit und Ethikschutzbeauftragten (der Schwerpunkt der Auseinandersetzung liegt bei Fragen der Forschungsethik und Berufsethik), 1997, S. 498 ff. Diese auf Selbstkontrolle der Organisationen und allgemeine Verbesserungen der demokratischen Kultur gestützten Maßnahmen erscheinen jedoch nicht ausreichend, den Schutz von whistleblower bei Korruption sicherzustellen.

667 Siehe unten ein Beispiel aus England.

ein eigenes Gesetz zum Schutz von whistleblowern zu verabschieden, weil bei Korruption der betroffene Personenkreis sehr heterogen ist. Besser ist es, die notwendigen Regelungen in den jeweiligen Rechtsbereichen umzusetzen. Vorrang sollten dabei Schutzvorschriften wie die Anpassung von beamtenrechtlichen Rechten und Pflichten sowie Arbeitnehmerpflichten, die Einschränkung von Verschwiegenheitspflichten bei der Aufdeckung von Straftaten oder erheblichem Verdacht sowie Schadensersatzregelungen haben. Nachrangig, aber unterstützend sollte auf die Umsetzung von Ethikrichtlinien in Berufsorganisationen, im öffentlichen Dienst und in Unternehmen hingewirkt werden.

Unabhängige Kontrollen und unabhängige Strafverfolgungsbehörden

Sehr wichtig erscheint auch, sicherzustellen, dass zuständige Stellen zur Bekämpfung der Korruption von Weisungen durch die Justiz und Politik unabhängig sind. Damit wäre zwar eine Hierarchie innerhalb der Staatsanwaltschaft mit internen Weisungen weiter möglich, externe Weisungen des Justizministers oder eines politischen Beamten sowie externe Weisungen aus politischen Kreisen mit den negativen Möglichkeiten der Einflussnahme auf laufende Verfahren sollten zukünftig ausgeschlossen sein.

Die in den USA vertretenen Unterstützungsorganisationen (häufiger Hintergrund Gewerkschaften und Rechtsanwälte) helfen mit Sachverstand, Rechtsrat und Unterstützung bei Prozessen, die vorhandenen Gesetze umzusetzen. Ob man die Bildung solcher Organisationen fordern will, kann offen bleiben. Die Unterstützungen durch spezialisierte Anwälte scheinen zwar sinnvoll, sie bauen aber auf bestehenden rechtlichen Schutznormen auf und entstehen auf Eigeninitiative dieser Institutionen. *Allein*, das heißt ohne die notwendigen gesetzlichen Schutzvorschriften wirken Ratgeber und „Selbsthilfegruppen“, Einrichtungen von Ethikkommissionen, Appelle zur Förderung von Zivilcourage, die Veröffentlichung negativer Verhaltensbeispiele und ethische Auszeichnungen für moralisches Verhalten als sehr weitgehende Maßnahmen dagegen nicht schützend. Wichtig ist es, klare Gebots- und Verbotsregeln zum Umgang mit whistleblowern zu erstellen. Darauf kann eine öffentliche Diskussion um Ethik, Moral und den Umgang mit Informationen aufbauen, auf Ethikkommissionen und öffentliche Diskussionen allein kann der Schutz jedoch nicht gestützt werden. Auch eine grundsätzlich zu befürwortende Ethikrichtlinie angepasst an die jeweiligen Berufsgruppen kann ohne weitergehende klare Verbote und Gebote nicht wirken, allenfalls unterstützend den Gedanken der Regelungen mit umsetzen.

5 Beispiel: UK – Public Interest Disclosure Bill, 2 nd July 1998, came into force in spring 1999

(see pcaw.demon.co.uk)

The Public Interest Disclosure Act promotes accountability in the public, private and voluntary sectors by encouraging people not to turn a blind eye to

malpractice in the workplace and through its strong sanctions which will help to ensure that organisations

- address the message rather than the messenger; and
- resist the temptation to cover up serious malpractice.

It does this by promoting public interest as it protects whistleblowers from dismissal and victimisation in the following circumstances:

Malpractice

The law applies to people at work raising genuine concerns about crime, illegality (inc. negligence, breach of contract, breach of administrative law), miscarriage of justice, danger to health and safety or the environment and the cover up of any of these. It applies whether or not information is confidential and whether the malpractice is occurring in the UK or overseas.

Individuals covered

In addition to employees, it covers trainees, agency staff, contractors, homeworkers, and everyone involved in the NHS. The usual employment law restrictions on minimum qualifying period and age do not apply to this Bill. It does not cover the genuinely self-employed, volunteers, the intelligence services, the army or the police (The government has undertaken to give the police equivalent protection).

Internal disclosures

A disclosure to a manager or the employer will be protected if the whistleblower has an honest and reasonable suspicion that the malpractice has occurred, is occurring or is likely to occur. Where a third party is responsible for the malpractice, this same test applies to disclosures made to him. It also applies where someone in the NHS or a public body blows the whistle to the sponsoring department.

Regulatory Disclosures

The Act makes a special provision for disclosures to prescribed bodies. These are likely to be regulators such as the Health and Safety Executive and the Financial Services Authority. Such disclosures will be protected where the whistleblower meets the tests for internal disclosures and, additionally, honestly and reasonably believes that the information and any allegation in it are substantially true.

Wider disclosures

Wider disclosures (e. g. to the police, the media) are protected if, in addition to the tests for regulatory disclosures, they are reasonable in all circumstances and they are not made for personal gain.

There are two parts to this reasonableness test. First, unless the whistleblower reasonably believed he/she would be victimised, the concern must have been raised with the employer or a prescribed regulator. This requirement does not apply if the matter is exceptionally serious. Nor does it apply where there is no prescribed regulator and the whistleblower reasonably believed there would be a cover up.

If these protections are met and the tribunal is satisfied that the disclosure was reasonable the whistleblower will be protected. In deciding the reasonableness of the disclosure the tribunal will consider the identity of the person it was made to, the seriousness of the concern, whether the risk or danger remains, and whether it breached a duty of confidence the employer owed a third party. Where the concern has been raised with the employer or a prescribed regulator, the tribunal will also consider the reasonableness of the response.

Full protection

Where the whistleblower is victimised or dismissed in breach of the Act he /she can bring a claim to an employment tribunal for compensation. It is expected that awards will be uncapped and based on losses he / she suffers. Where a whistleblower is sacked, he /she may apply for an interim order keeping their job.

Gagging clauses

Gagging clauses in employment contracts and severance agreements are void insofar as they conflict with the Act's protection.

Secrecy offences

Where the information is also covered by the Official Secrets Act or another secrecy offence, the whistleblower will lose protection of the PIDA if a jury has found him guilty or if a tribunal is satisfied – effectively beyond reasonable doubt – that he committed an offence.

VI Bewältigung der Korruption durch Strafrecht

1 Materielles Strafrecht

1.1 Beurteilung vorhandener Rechtsgrundlagen

Sehr auffällig kam in dieser Untersuchung zu Tage, dass rechtliche Fragen und Subsumtionsprobleme bei der praktischen Bewältigung der Korruptionsverfahren eine sehr untergeordnete Rolle spielen. Dabei gilt es zu bedenken, dass die meisten Fälle, bis auf einige noch laufende Verfahren, nach der alten Rechtslage vor dem Inkrafttreten des Korruptionsbekämpfungsgesetzes zu beurteilen waren. Damit ist *nicht* ausgesagt, dass es auf die Tatbestandsfassung wenig ankommt und eine Verschärfung des materiellen Strafrechts eher unnötig war. Bei den strafrechtlichen Ermittlungen wird die Subsumtion von Anfang an mitbedacht. Ebenso deutlich zeigte sich bei den Ermittlungsstrategien deshalb die Konzentration auf das rechtlich Durchsetzbare. Einen dominierenden Einfluss hat bei umfangreichen Strafverfahren von Anfang an die Abtrennung von Verfahren und Begrenzung der Strafverfolgung im Sinne der Opportunitätsvorschriften (§§ 153, 153 a, 154 StPO). Auch die zahlreichen Einstellungen nach § 170 II StPO werfen ein Schlaglicht nicht nur auf praktische Beweisprobleme, sondern auch auf die Erfolgsaussichten einer Anklage. Und hier werden die rechtlichen Grundlagen wichtig. Nur ließ sich den Einstellungsentscheidungen nicht immer entnehmen, dass es sich um schwierige Subsumtionsfragen handelte. Oft überlagerten sich auch Beweisprobleme und Subsumtion. Bei einer Untersuchung von Straftaten zur Korruption wäre zu erwarten gewesen, dass sich das Merkmal der „Unrechtsvereinbarung“ als Problem bei der rechtlichen Wertung gezeigt hätte.⁶⁶⁸ Dies war nicht so. Weder bei den Anklagen, noch in den Urteilsgründen wurde die Unrechtsvereinbarung als Kernmerkmal der §§ 331 ff. verneint oder problematisiert. Daraus ist aber nicht notwendig zu schließen, dass das ungeschriebene Tatbestandsmerkmal ohne Probleme nachgewiesen werden kann. Es ist angesichts der dominierenden Einstellungen und abgesprochenen Verfahrenserledigungen sowie der abgesprochenen Urteile eher davon auszugehen, dass dieses Merkmal im Ermittlungsverfahren besonders sorgfältig geprüft wurde und die Staatsanwaltschaft nur dann Anklage nach §§ 331 ff. erhob, wenn sie sich in diesem Punkt recht sicher war. Bei einer Absprache bereits im Zwischenverfahren ist ohnehin davon auszugehen, dass eine Verständigung über das rechtliche Vorliegen der §§ 331 ff. vorlag. Dieses Verhalten fand sich auch bei anderen Rechtsproblemen: Die teilweise unverständliche fehlende Würdigung von Sachverhalten als Untreue oder Betrug (vor allem bei den Treuhandverfahren mit immensen Vermögensschäden und umfangreichen Verfahren der Baukorruption mit jahrelangen falschen Abrechnungen) hat mit erheblichen Unsicherheiten bei der Schadensfeststellung beider Tatbestände (Vermögensschaden bzw. Vermögensnachteil) zu tun und führte häufig dazu, dass bei einer Bejahung von Untreue oder Betrug im Zusammenhang mit

⁶⁶⁸ SCHAUPENSTEINER Kriminalistik 1996, S. 241; SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 820.

Bestechungsdelikten ein Schaden oder Vermögensnachteil nur in Höhe der eingeflossenen Bestechungssummen subsumiert wurde. Darüber hinaus gehende Schadensfeststellungen fehlten häufig bereits in den Anklagen und den Gerichten reichte ebenfalls häufig die Schadensfeststellung in diesem Punkt aus. Auch hier ist von einem erheblichen Einfluss der deals auszugehen. Staatsanwälte begründen ihr Vorgehen damit, sie benötigten nur eine gerichtsfeste Schadensfeststellung und die Verurteilung müsse der Höhe nach stimmen, auf langwierige und komplizierte Schadensfeststellungen in praktischer und rechtlicher Hinsicht komme es dann nicht mehr an. Rechtliche Probleme ergaben sich häufiger bei der Feststellung der Amtsträgereigenschaft, vor allem im Hinblick auf § 11 I Nr. 2 c und privatrechtliche Organisationsformen. Förmliche Verpflichtungen waren die Ausnahme. Wenn auch § 299 wegen der Rechtslage vor dem Korruptionsbekämpfungsgesetz nicht anwendbar war, wichen die Staatsanwälte auf Untreue aus.

Zudem spielte die Erfahrung der Ermittler eine sehr große Rolle. Soweit es von außen und nach einer Analyse von Strafakten neben Interviews mit den zuständigen Staatsanwälten möglich ist, entstand teilweise der Eindruck, dass dieselbe Ermittlungssituation bei unterschiedlichen Vorgehensweisen zu unterschiedlichen Ergebnissen geführt hätte.

Zum Beispiel waren in einem Netzwerk auf potentieller Nehmerseite mehrere Amtsträger verdächtig, Bestechungsgelder in fünfstelliger Höhe angenommen zu haben. Nach Durchsuchungsbeschlüssen wurden Bankkonten eingesehen und es fanden sich bei einem Bediensteten mit einem monatlichen Nettogehalt von unter 3.000 DM innerhalb eines Jahres mehrere Bareinzahlungen zwischen 20.000 und 25.000 DM. Den Angaben des Beschuldigten, es handele sich um Geschenke der Ehefrau, einen Bausparvertrag einer Tante und weitere private Bargeldansparungen, die er eingezahlt habe, wurde ohne weitere Ermittlungen vorzunehmen, geglaubt. Der Staatsanwalt war in die Bearbeitung von Korruptionsdelikten nicht eingearbeitet. In anderen Fällen wurde aufgrund verdeckter Hintergrundermittlungen erst dann zu Durchsuchungen und Vernehmungen gegriffen, wenn sich ein deutliches Bild von den Beschuldigten herausgestellt hatte. Vernehmungsdruck, der Einlassungen der Beschuldigten als Lügen entlarven konnte, führte dann oft zu weiteren Ermittlungsansätzen.

Eine dominierende Rolle bei der Bewältigung von Korruption der Struktur 2, mehr aber noch der Netzwerkkorruption der Struktur 3, spielen Absprachen als Strategie der Verfahrenserledigung und Verfahrensbeschleunigung.⁶⁶⁹

669 Vgl. Teil 3, VIII., 3.8.

1.2 Weiterhin bestehende materiellstrafrechtliche Probleme

Mit dem Korruptionsbekämpfungsgesetz hat sich die rechtliche Unsicherheit in der Abgrenzung von noch legalem Verhalten und schon strafrechtlich relevanter Vorteilsannahme eher verschärft. Es fehlt bislang weitgehend an klaren Kriterien und Verhaltensrichtlinien, um die Drittmittelforschung und das erwünschte Sponsoring von der Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung abzugrenzen. Diese Problematik betrifft auch allgemein die Frage der Abgrenzung der Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung nach „unten“, also die Frage, welche Verhaltensweisen nach Sinn und Zweck des Verbots der Annahme und des Angebots von Vorteilen noch erlaubt sind und welche nicht. Weder das ungeschriebene Institut der so genannten „Sozialadäquanz“ noch der bloße Verweis auf teleologische Reduktion erlauben bislang eine klare Abgrenzung.

1.2.1 Sozialadäquanz als geeignetes Kriterium zur Begrenzung der §§ 331, 333?

Die so genannte Sozialadäquanz wird diskutiert als ungeschriebenes und eigenständiges Institut der Tatbestandskorrektur⁶⁷⁰, um zur Ablehnung der Tatbestandsmäßigkeit zu gelangen, aber auch als eigenständiger Rechtfertigungsgrund⁶⁷¹. In der Literatur wird dabei die Existenz sozialadäquaten Verhaltens und damit straflosen Verhaltens entweder angenommen⁶⁷² oder als überflüssig abgelehnt. Der Gedanke der Sozialadäquanz wird aber selbst von denen, die eine eigenständige Bedeutung bei der Strafbarkeitsprüfung ablehnen, als Auslegungsrichtlinie bei der Tatbestandsprüfung anerkannt.⁶⁷³ Unter Sozialadäquanz werden Handlungen verstanden, die sich im Rahmen der normalen, geschichtlich gewordenen sozialen Ordnung des Lebens bewegen und deshalb nicht tatbestandsmäßig sind, auch wenn sie den Wortlaut einer Strafbestimmung erfüllen.⁶⁷⁴ Auch nach Inkrafttreten des Korruptionsbekämpfungsgesetzes werden geringfügige Zuwendungen, die den allgemein anerkannten Regeln des sozialen Verkehrs entsprechen und die ordnungsgemäße Amtsführung nicht gefährden, als sozialadäquat angesehen und fallen damit nicht unter die Tatbestände der §§ 331 und 333.⁶⁷⁵ Für die Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung ist dieses als Sozialadäquanz diskutierte Phänomen relevant, um eine Abgrenzung des noch nicht strafbaren vom gerade tatbestandlich erfassten Verhalten abzugrenzen. DÖLLING nennt

670 DÖLLING ZStW 1984, S. 55, 56; DÖLLING 1996, C 69 ff.; DÖLLING ZStW 2000, S. 344 ff.; ausführlich GRIBL 1993, S. 96 ff. ablehnend BAUMANN / WEBER / MITSCH 1995, S. 290.

671 Ablehnend BAUMANN / WEBER / MITSCH 1995, S. 290; ablehnend LENCKNER, in SCHÖNKE / SCHRÖDER Vorbem. §§ 32 ff. Rn. 107 m. w. N.

672 DÖLLING ZStW 2000, S. 346.

673 BAUMANN / WEBER / MITSCH 1995, S. 290; LENCKNER, in SCHÖNKE / SCHRÖDER Vorbem. §§ 13 ff. Rn. 70.

674 LENCKNER, in SCHÖNKE / SCHRÖDER Vorbem. §§ 13 ff. Rn. 69 unter Hinweis auf WELZEL und m. w. N.

675 DÖLLING ZStW 2000, S. 346; TRÖNDLE / FISCHER § 331 Rn. 20; SCHAUPENSTEINER NSiZ 1996, S. 414; BLESSING, in MÜLLER-GUGENBERGER / BIENECK (Hrsg.) 2000, S. 1381.

als Beispiel für „im sozialen Leben gänzlich unverdächtige Handlungen“⁶⁷⁶ die üblichen Neujahrsgeschenke an den Briefträger.⁶⁷⁷ Bestimmte sozialadäquate Vorteilszuwendungen gelten als nicht tatbestandsmäßig, weil sie das Rechtsgut nicht berühren. Es handelt sich um relativ geringwertige Zuwendungen, die eher als Aufmerksamkeiten verstanden werden und die nach ungeschriebenen Regeln der Höflichkeit, Dankbarkeit oder der (vermeintlichen) Üblichkeit oder Verkehrssitte gewährt werden.⁶⁷⁸ Man geht davon aus, dass diese Zuwendungen allgemein gebilligt werden und von vornherein nicht geeignet sind, den Anschein der Käuflichkeit von Diensthandlungen zu erzeugen. Was zunächst einleuchtend klingt, ist in der praktischen Abgrenzung schwieriger, als diese Ausführungen vermuten lassen. Über den Begriff der Sozialadäquanz selbst herrscht keine Einigkeit und die Begriffsbestimmungen bieten keine klaren Abgrenzungskriterien für das nicht strafrechtlich relevante Handeln vom bereits strafbaren Annehmen eines Vorteils.⁶⁷⁹ Werden als Beispiele für sozialadäquate Annahme Neujahrsgeschenke und kleine Werbegeschenke wie Kugelschreiber und Notizbücher angeführt⁶⁸⁰, ferner auch Gewährung von Unterkunft in einem Gästehaus sowie Einladungen in die Werkskantine oder zum Arbeitsessen in Restaurants⁶⁸¹ oder eine Flasche Wein als Dank für eine Rettungstat⁶⁸², so stellen sich schnell Abgrenzungsschwierigkeiten ein, wenn zum Beispiel die landesrechtlichen beamtenrechtlichen Vorschriften zum Verbot der Geschenkkannahme betrachtet werden. Die Ausnahme dieser Regelungen, die meistens geringwertige Geschenke bis zu 5 DM oder 15 DM vorsehen, oder Ausnahmen für geringfügige Bewirtungen (Tasse Kaffee) oder Werbegeschenke (Streugeschenke, ohne persönlichen Bezug, geringwertig) vorsehen, sind bereits uneinheitlich.⁶⁸³ Bei geringwertigen Zuwendungen bleibt die Frage *der Häufigkeit* der Zuwendungen unbeantwortet: Ist es sozialadäquat, wenn manche Amtsträger mit kleinen Werbegeschenken und Einladungen überhäuft werden und einmal oder mehrmals wöchentlich geringwertige Zuwendungen annehmen? Was ist in bestimmten Branchen und Berufsgruppen sozialadäquat? Klinikärzte werden täglich von verschiedenen Pharmavertretern mit geringwertigen Werbegeschenken aber auch vielfältigen anderen Zuwendungen bedacht und erhalten häufig Einladungen zu Vorträgen mit Verköstigung. Es soll üblich sein, dass Polizeibeamten von Pizzabäckern und Schnellrestaurants Rabatte gewährt werden. Schon das Motiv, sich „mit den Polizeibeamten gut stellen zu wollen“, selbst wenn keine konkrete Gegenleistung beabsichtigt ist, ist äußerst fragwürdig

676 BGHSt 23, S. 228; dazu auch LENCKNER, in SCHÖNKE/SCHRÖDER Vorbem. §§ 13 ff. Rn. 70.

677 DÖLLING ZStW 96, S. 55.

678 CRAMER, in SCHÖNKE/SCHRÖDER § 331 Rn. 53.

679 Vgl. die Analyse zu den Kriterien der Sozialadäquanz bei den Bestechungsdelikten bei GRIBL 1993, S. 96 ff.

680 RENGIER Strafrecht BT II 1999, S. 400; SK-RUDOLPHI § 331 Rn. 23; CRAMER, in SCHÖNKE-SCHRÖDER § 331 Rn. 53.

681 RENGIER Strafrecht BT II 1999, S. 400 unter Hinweis auf BGHSt 15, S. 239, 251 f.; BGHSt 31, S. 264, 279.

682 RENGIER Strafrecht BT II 1999, S. 400.

683 HETTINGER NJW 1996, S. 2263 ff. kritisiert die nicht genutzte Gelegenheit bei der Reform der §§ 331 ff. die beamtenrechtlichen Regelungen (u. a. §§ 70 BfG, 43 BRRC) nicht mit §§ 331 III, 333 III harmonisiert zu haben.

und ist im Zusammenhang mit der so genannten „Anfütterungsproblematik“ zu sehen: Beabsichtigt ist meistens der Aufbau persönlicher Beziehungen, um später davon zu profitieren. Dieses Profitieren hat allerdings die dienstliche Position des Begünstigten, nicht eine private Beziehung im Auge und ist deshalb aus Gesichtspunkten der Korruptionsprävention zu unterbinden. Es wäre leicht, Geschenkannahmen völlig zu verbieten und dieses auf die strafrechtliche Bewertung zu übertragen. Nur ist dieses strikte Verbot im Alltag nicht immer einzuhalten. Unterstellt man keine unlauteren Absichten, dann ist es für eine Person sehr viel anstrengender und im menschlichen Umgang unangenehm, ein menschlich nachvollziehbares und nett gemeintes kleines Geschenk abzulehnen als anzunehmen, selbst wenn diese Person überhaupt nicht die Absicht hat, sich zukünftig durch dieses Geschenk und die persönliche Geste des Gebenden beeinflussen zu lassen. Menschlich entsteht deshalb bei einem rigorosen Verbot jeglicher Geschenkannahmen⁶⁸⁴ ein Dilemma: Ein solches Verbot mag leicht aufzustellen sein, in der praktischen Umsetzung kann es aber verletzend wirken, wenn jegliche Höflichkeitsgeschenke zurückgewiesen werden (müssen). Deutlich wird das Problem bei Geschehnissen des Alltags: Amtsträger werden bei Veranstaltungen mit Kunden auch zu Kaffee und Kuchen oder zu einem Essen eingeladen, ein edles Buffet krönt den Abschluss eines Bauvorhabens oder ein Richtfest und Amtsträger des Bauamtes sind ebenfalls eingeladen. Bei Kontakten mit zufriedenen Bürgern, die ihre Freude und Dankbarkeit über eine zufriedenstellende und rechtmäßige Entscheidung zum Ausdruck bringen wollen, erscheinen diese mit einem Geschenk im Amt, zu Weihnachten wird Wein an die Behördenleitung oder an einzelne Amtsträger geschickt. SCHLÜCHTER und DUTTGE mahnen, nur erhebliche Verstöße, also gemeinschaftsschädliches Verhalten zu ahnden und nennen als Beispiel für sozial angemessenes Verhalten den Hochschullehrer, dem von Studierenden ein Blumenstrauß oder eine Flasche Champagner für die gelungene Veranstaltung überreicht wird.⁶⁸⁵ Auch Fälle wie der folgende verdeutlichen das menschliche Dilemma: Ein Polizeibeamter, der einen Monat zum gegenseitigen Wissensaustausch in New York verbracht hat, erhält zum Abschied von seinem amerikanischen Kollegen eine Polizeimarke der amerikanischen Einheit. Zurückweisen konnte er diese nette Geste nicht. Der Wert der Marke ist unbekannt, er konnte ihn auch nicht erfragen. Also legte er die Marke bei Rückkehr nach Deutschland seinem Vorgesetzten mit der Bitte zur Genehmigung vor. Für die Genehmigung existieren aber ebenfalls keine festen Kriterien. Ein striktes Verbot kann nicht die Lösung des Problems sein, weil solche rigide Norm nicht akzeptiert und in der Praxis unterlaufen wird, was die Problematik der Kontrolle und der Problemverlagerung aufwirft. Sanktioniert werden soll letztlich die „gefährliche“ Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme, die die Käuflichkeit der Diensthandlung ausdrückt.

684 Ein solches Verbot wird deshalb auch für verfehlt gehalten, DUTTGE ZRP 1997, S. 72, 76.

685 SCHLÜCHTER ZRP 1997, S. 65, 70; DUTTGE ZRP 1997, S. 72 ff.

Die Sozialadäquanz allein gibt keine Kriterien für die Abgrenzung vor. Eine besondere dogmatische Bedeutung kann die – tendenziell richtige – Lehre von der Sozialadäquanz also heute nicht mehr beanspruchen. Es genügt, am Rechtsgut orientierte Auslegungen vorzunehmen: Eines Rückgriffs auf die Sozialadäquanz bedarf es nicht, um Verhaltensweisen ausscheiden zu können, die zwar vom Wortlaut des Tatbestandes, aber nicht vom Sinn erfasst sind.⁶⁸⁶ Auch damit bleibt aber das sachliche Problem bestehen und verschärft sich sogar noch, wenn auf der einen Seite zunehmend Einschränkungen der erlaubten Geschenk- und Vorteilsannahme durch Verwaltungsvorschriften verschärft⁶⁸⁷ und mit der Notwendigkeit begründet werden, jeden Anschein von Käuflichkeit und das Risiko des „Anfütterns“ so weit wie möglich zu minimieren und auf der anderen Seite eine moderne Verwaltung Sponsoring des Verwaltungshandelns nicht nur zulässt, sondern sogar auf Einnahmehöhen drängt. Lassen sich also für die teleologische Reduktion der Tatbestände der §§ 331, 333 sachliche Kriterien finden, die eine klare Abgrenzung der Tatbestände und damit auch Verhaltenssicherheit für die Betroffenen bieten? Jedenfalls kann ein rigoroses Verbot mit strafrechtlichen Konsequenzen keine Lösung sein. Schon bei den Beratungen zum Korruptionsbekämpfungsgesetz wurde ein striktes strafbewehrtes Verbot auch nicht gefordert.⁶⁸⁸ Da weder Sozialadäquanz noch Genehmigung für sich genommen sachliche Abwägungskriterien bieten, müssen für die teleologische Reduktion der Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung Kriterien gefunden werden. Sachgerecht wäre es, Überlegungen dazu anzustellen, ob eine sachwidrige Beeinflussung mit dem Vorteil überhaupt denkbar erscheint⁶⁸⁹ und welche Motive eine Rolle spielen könnten. Zu treffen ist letztlich eine Einzelfallentscheidung, die verschiedene Kriterien abzuwägen hat. Zunächst ist festzuhalten, dass *rechtswidrige Diensthandlungen* vom Tatbestandsausschluss ebenso ausgeschlossen sind wie *geforderte Leistungen* des Amtsträgers; liegen diese Merkmale vor, kommt Straflosigkeit nach § 331 nicht mehr in Betracht. Die *Geringwertigkeit des Vorteils* ist ein Abgrenzungskriterium, dem Indizwirkung zukommt⁶⁹⁰, das aber für sich allein genommen nicht ausreichen kann. Sowohl können geringfügige Zuwendungen bereits im Einzelfall die Amtsführung beeinflussen⁶⁹¹ wie auch den Eindruck der Käuflichkeit entstehen lassen. Eine wiederholte bis häufige Zuwendung geringwertiger Vorteile durch einen Geber kann nicht mehr üblich sein. Ein weiteres Kriterium könnte in der *sozialen Üblichkeit*⁶⁹² zu sehen sein: Dieses Kriterium ist sehr vage, da sich soziale Üblichkeiten ändern und auch zur falsch verstandenen Rechtfertigung werden können,

686 LENCKNER, in SCHÖNKE/SCHRÖDER Vorbem. §§ 13 ff. Rn. 70; ROXIN 199, S. 178 (Rn. 33); GRIBL 1993, S. 96 ff., 146 f.; JOECKS § 331 Rn. 16 ff.

687 Vgl. auch zu den überschießenden Regelungen bei den Nebentätigkeiten DUTTGE ZRP 1997, S. 72 mit wichtigen Gedanken auch für die Tatbestandsreduktion.

688 SCHAUPENSTEINER Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses zu dem Korruptionsbekämpfungsgesetz 16. April 1997.

689 Vgl. auch DUTTGE ZRP 1997, S. 72 ff.

690 GRIBL 1993, S. 106.

691 DÖLLING 1996, C 70.

692 GRIBL 1993, S. 107; DÖLLING ZStW 2000, S. 344 mit Briefträger-Beispiel.

wenn sich rechtswidrige Praktiken als üblich eingeschlichen haben: Ärzte, die jede Woche und fast jedes Wochenende zu teuren Buffets und Abendveranstaltungen eingeladen werden, mögen dies in ihren Berufskreisen als sozial üblich empfinden.⁶⁹³ Ein trennschärferes Kriterium könnte in Höflichkeitspräsenten und menschlichen Gesten liegen, die keine Beeinflussungsabsicht aufweisen oder erkennen lassen. Wer zukünftig keine dienstlichen Beziehungen zum Amtsträger unterhalten wird und somit gar kein Interesse an künftigen Leistungen haben kann, dürfte unproblematisch aus dem Bereich möglicher Strafbarkeit auszuschließen sein. Hierzu zählen die Geschenke, die der Polizist in New York seinem deutschen Kollegen zum Abschied überreicht ebenso wie der Blumenstrauß der gesamten Studentengruppe an den Professor zum Abschluss des Semesters. Gegenüber den massenhaften Einladungen der Pharmaindustrie an ausgewählte Klinikärzte⁶⁹⁴ oder ein Einzelgeschenk eines Studenten, dessen Note noch nicht feststeht, an den Professor, bestehen große Unterschiede. Ein wesentliches Kriterium kann also im *Zukunftsbezug* gesehen werden, denn die zu unterbindende „Anfütterungspraxis“ dient gerade der möglichen Beeinflussung zukünftiger Handlungen. Es geht darum, zu fragen, ob der Geber ein *Interesse an künftigen*, dann beeinflussten Entscheidungen des Amtsträgers haben könnte. Auch Geheimhaltung beziehungsweise Transparenz als Gegenstück sind Kriterien, die zur Abwägung entscheidend beitragen können. Unproblematisch nicht strafbar sind danach die offen gewährten Geschenke wie der Blumenstrauß für den Professor oder das Buffet zum Richtfest, zu dem auch Amtsträger eingeladen sind. Bei der Einladung von ausgewählten Ärzten zu einer exklusiven Veranstaltung durch ein Pharmaunternehmen wird es bereits schwierig, weil eine solche Veranstaltung auf der einen Seite nicht geheim ist, auf der anderen Seite aber Klinikleitung und Krankenkassen eventuell verborgen bleibt, dass ein Verhältnis gepflegt wird, das auf künftige Beeinflussung von Kaufentscheidungen zielt. Generell, wenn auch nicht singular, ist Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit ein wichtiges Kriterium. Die rechtswidrigen Bestechungen sind abgeschottet. Der Alternativvorschlag von DUTTGE für §§ 43 BRRG und 70 BBG enthält ebenfalls wichtige und größtenteils übereinstimmende Abwägungskriterien, die auch für die Auslegung der §§ 331, 333 Bedeutung erlangen:⁶⁹⁵ *Die Geringwertigkeit der Zuwendung, die allgemeine soziale Üblichkeit, die mit der Zuwendung verfolgte Absicht und das zwischen Amtsträger und Geber bestehende Verhältnis sowie die Frage der Unparteilichkeit und Uneigennützigkeit aus der Sicht eines objektiven Dritten stellen Kriterien dar, die noch ergänzt durch die speziellere Frage nach möglichen Interessen des Gebers an künftigen beeinflussten Leistungen des Amtsträgers die Frage der Tatbestandsmäßigkeit oder Strafflosigkeit nach §§ 331, 333 beantworten dürften.*

693 CRAMER, in SCHÖNKE/SCHRÖDER § 331 Rn. 53: Gepflogenheiten der Wirtschaft dürfen sich nicht auf den Öffentlichen Dienst übertragen.

694 JANOVSKY, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 779 ff.

695 DUTTGE ZRP 1997, S. 77, 78.

1.2.2 Genehmigung nach §§ 331 III, 333 III

Liegt Tatbestandsmäßigkeit scheinbar vor, kommt weiter die Frage der Genehmigung nach §§ 331 III beziehungsweise 333 III in Betracht.⁶⁹⁶ Auch hier sind die Kriterien ungeklärt⁶⁹⁷ und die Genehmigungsmöglichkeit wird zu Recht kritisch gesehen.⁶⁹⁸ Nach §§ 331 III, 333 III kommt eine Genehmigung mit strafaufhebender oder rechtfertigender Wirkung⁶⁹⁹ nur in Betracht, wenn sie nach öffentlichem Dienstrecht rechtmäßig ist.⁷⁰⁰ Bei einem Vorteil, den der Amtsträger gefordert hat, kann eine Genehmigung nicht in Betracht kommen.⁷⁰¹ Auf einen Widerspruch zwischen §§ 331 III, 333 III und § 70 BBG und § 43 BRRG weist CRAMER hin: Die nachträgliche Genehmigung kann nicht rechtmäßig sein, weil sie gegen die beamtenrechtlichen Regelungen verstieße, weshalb den beamtenrechtlichen Vorschriften nur die Funktion einer Auslegungsregel zukomme. Auch für die Genehmigung ist also auf eine Einzelfallentscheidung auf unsicherer Beurteilungsbasis abzustellen, die eng auszulegen ist. In Betracht kommen Fälle der Vorteilsannahme aus Dankbarkeit oder Höflichkeit, die keine künftige Beeinflussung der dienstlichen Handlungen erwarten lassen und bei denen der Amtsträger aus Unsicherheit über die Rechtslage den versprochenen oder angenommenen Vorteil sofort zur Genehmigung angezeigt hat. Die Genehmigung sollte sich an der Tatbestandsauslegung orientieren und in Fällen angewandt werden, in denen der Amtsträger selbst unsicher ist, den (versprochenen) Vorteil jedoch sofort der Behörde zur Genehmigung anzeigt. Damit dürfte ausgeschlossen sein, dass klar strafbare Vorteilsannahmen ohne nachvollziehbaren Grund genehmigt und damit der Strafbarkeit entzogen werden. Auch Fälle, wie von JANOVSKY geschildert (Krankenhausträger genehmigt Geldzuwendung bei Einsetzen strafrechtlicher Ermittlungen), dürften ausgeschlossen sein, weil erstens die Anzeige des Vorteils bei der Behörde nicht sofort erfolgt ist und zweitens die Überweisung von Geld auf das Privatkonto für die Strafwürdigkeit der Vorteilsannahme spricht. Die Genehmigung kann jedenfalls nicht so weit reichen, dass sie bereits strafbares Verhalten legalisiert: Liegt nach Abwägung teleologischer Reduktion bereits eine Vorteilsannahme vor, ist keine Genehmigung des strafbaren Verhaltens durch die

696 Die Einschränkung „scheinbar“ ist bewusst gesetzt. Kriterien für einen Tatbestandsausschluss oder Kriterien, die eine Rechtfertigung ermöglichten, sind nicht erkennbar, a. A. CRAMER, in SCHÖNKE/SCHRÖDER § 331 Rn. 46–50; DÖLLING 1996, C 72 für Fälle im Rahmen auswärtiger Beziehungen. Geschenk im Rahmen von Repräsentationszwecken mit Auslandsbezug würden nach hier vertretenen Auffassung im Rahmen der Tatbestandsreduktion entfallen können.

697 KÖNIG DRiZ 1996, S. 361.

698 GRIBL 1993, S. 114, 123; JANOVSKY, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 781 berichtet aus dem Gesundheitswesen, ein Landrat eines Kreiskrankenhauses habe nach dem Beginn strafrechtlicher Ermittlungen die Vorteilsannahmen mit Rückwirkung genehmigt, um § 331 auszuschließen; darunter sei auch die Genehmigung einer Geldzuwendung an einen Arzt zur Beschaffung medizinischer Geräte gewesen, die dieser auf seinem Privatkonto verbucht hatte. JANOVSKY meint, Krankenhausträger erblickten in Zuwendungen der Pharmaindustrie direkte oder indirekte Begünstigungen des Krankenhauses und verkannten die Bestechungen.

699 Die Rechtsnatur ist streitig, vgl. CRAMER, in SCHÖNKE/SCHRÖDER § 331 Rn. 45, 46; ARZT/WEBER StrafR BT 2000, S. 1053.

700 DÖLLING 1996, C 71; dazu auch GRIBL 1993, S. 115 f.

701 CRAMER, in SCHÖNKE/SCHRÖDER § 331 Rn. 40.

Behörde mehr möglich.⁷⁰² Es bleibt nur Spielraum für die vorherige Genehmigung oder die Genehmigung unter Vorbehalt bei sofortiger Anzeige. Die Ansicht, dass „der Staat als Dienstherr und nicht der Strafgesetzgeber“⁷⁰³ mit der Genehmigung über Strafbarkeit oder Strafflosigkeit entscheidet, kann nicht richtig sein. Eine formal wirksame Genehmigung wirkt zwar grundsätzlich unrechtsausschließend, auch wenn sie materiell fehlerhaft ist. Für behördliche Genehmigungen und bei besonderen Verhältnissen des Amtsträgers zum Rechtsgut kann dieser Grundsatz jedoch nicht richtig sein. Eine Genehmigung nach § 331 III oder 333 III darf nicht nur vertrauenserzeugende Außenwirkung des staatlichen Aktes durch Rechtfertigung bezwecken wollen, sondern muss sich an den Grenzen der Befugnis orientieren, die sich aus dem Rechtsgut der §§ 331 ff. ergeben. Der Dienstherr darf sich also nicht über den Gesetzgeber hinwegsetzen und Genehmigungen von Vorteilsannahmen vornehmen, die sachlich keinen Anlass bieten. Die Behörde handelt vielmehr ihrerseits unbefugt, wenn sie eine inhaltlich nicht zulässige Genehmigung erteilt.⁷⁰⁴ Der verbleibende Spielraum für die Anwendung ist damit zwar eng, erfüllt damit aber durchaus in Zweifelsfällen der Praxis ein Bedürfnis. Das Unterscheidungskriterium liegt in der Anzeige des Vorteils durch den Bediensteten.

1.2.3 Drittmittel im Forschungsbereich, Spenden und Sponsoring

Die Problematik der Vorteilsgewährung und des Drittbezugs verschärft sich für deutlich über den Geringfügigkeitsbereich hinausgehende Vorteile, die nicht die unlautere Beeinflussung zum Ziel haben, sondern geschäftliche Beziehungen: Drittmittel für Forschungsvorhaben, Sponsoring als Austausch von Werbewirkung gegen Geld, oder Spenden als uneigennützig gewählte Vorteile.

Drittmittel im Forschungsbereich

Drittmittel sind finanzielle Leistungen für Forschungsvorhaben, die nicht von der Universität, sondern von Dritten geleistet werden. Drittmitteln kommt in Zeiten knapper werdender Haushaltsmittel und stagnierender staatlicher Aufwendungen für die Grundversorgung der Universitäten eine wachsende Bedeutung bei der Forschungsfinanzierung zu.⁷⁰⁵ In einem Bericht der Bundesregierung wurde bereits Anfang der 80er Jahre festgestellt, dass Drittmittel in allen experimentell oder empirisch arbeitenden Disziplinen geradezu lebenswichtige Voraussetzung anspruchsvoller Forschung seien.⁷⁰⁶ Auch in der geisteswissenschaftlichen Forschung nehmen Drittmittel einen hohen Stellenwert ein, insbesondere durch Förderungen der DFG und zum Beispiel

702 A. A., aber insoweit widersprüchlich ARZT / WEBER Strafr BT 2000, S. 1053, Rn. 36.

703 ARZT / WEBER Strafr BT 2000, S. 1053.

704 Inhaltlich für Fragen der behördlichen Genehmigung bei § 120 ebenso RÖSSNER JZ 1984, S. 1068, 1070.

705 JEROUSCHER GA 1999, S. 416, 422; BULLINGER JZ 1998, S. 109 ff.; KIRCHHOF JZ 1998, S. 275 ff.

706 JEROUSCHER GA 1999, S. 422 m. w. N.

der VW-Stiftung.⁷⁰⁷ Für die medizinische Forschung weist WALTER auf die enorme praktische Bedeutung der Drittmittel hin.⁷⁰⁸ Insbesondere der medizinische Bereich rückte durch die bundesweiten Ermittlungen der Herzklappenverfahren in den Blick. Auf der einen Seite wurde Staatsanwälten vorgeworfen, nicht zwischen Drittmittelforschung und Bestechung zu unterscheiden, auf der anderen Seite offenbarten sich Üblichkeiten bei Zuwendungen der Pharmaindustrie an Ärzte auch öffentlicher Krankenhäuser, die längst sozial übliche Werbegeschenke hinter sich gelassen hatten und phantasievolle Beeinflussungen aller Art zeigten. Die Pharmaindustrie ist in den strafrechtlich relevanten Fällen Nutznießerin von Entscheidungen beeinflusster Ärzte beim Absatz von medizintechnischen Geräten, Medikamenten und sonstigen Heil- und Pflegemitteln; durch die Beeinflussungen gewinnen die Geber einen Wettbewerbsvorteil vor den Konkurrenten. Die Ärzte sind zwar meistens nicht verantwortlich für die Beschaffung der medizinischen Güter, da sie aber über Verwendung und Verschreibung entscheidend inhaltlich Einfluss nehmen, sind sie das Ziel der Bestechungen.⁷⁰⁹ Zur Verwirrung bei der Differenzierung von erlaubter Forschungsförderung und Bestechung trugen Praktiken bei, den Ärzten medizinische Geräte zu Erprobungszwecken, Zugaben beim Kauf von Produkten, Spenden an Fördervereine von Ärzten, Honorarzahungen für Anwendungsbeobachtungen und für Forschungsprojekte zur Verfügung zu stellen und sie zu Tagungen und Kongressen mit ansprechendem Rahmenprogramm einzuladen.⁷¹⁰ Dies können zwar normale Handlungen im Rahmen der beruflichen Tätigkeit und Dienstausbübung sein, es können aber auch, wie sich nach und nach bei vielen strafrechtlichen Ermittlungen heraus stellte, Tätigkeiten zur Tarnung verdeckter Bestechungszahlungen und verborgener Rabattzahlungen sein, die sich hinter Scheinverträgen und vermeintlicher Forschungsförderung verbergen. Diese Problematik bedeutet für die Strafverfolgungsbehörden erhebliche Schwierigkeiten der Aufdeckung von Korruption, weil sie es mit geschickt vorgehenden und verdeckt agierenden Unternehmen und Ärzten zu tun hat, die zudem oft ausgeklügelte Verteidigerstrategien über die noch nicht betroffene Ärzteschaft verbreiteten. Auf der anderen Seite ist jedoch das rechtmäßige Verhalten der erwünschten Forschungsförderung deutlich abzugrenzen. Zumindest der Wortlaut des § 331 kann seit den Änderungen durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz zu Auslegungsschwierigkeiten Anlass geben, weil der Vorteilsbegriff durch die Erweiterung auf die Dritt Vorteile und in der verschärften Auslegung die gelockerte Unrechtsvereinbarung nun leichter bejaht werden kann. Scheint der Professor, der von der Industrie ein Forschungsvorhaben finanziert bekommt und die Gelder zur Beschäftigung von Personal und zum Kauf von technischer Ausstattung verwendet, also auf den ersten Blick dem § 331 zu unterfallen (Vorteil, für einen Dritten, für die Dienstausbübung), zeigt

707 JEROUSCHEK GA 1999, S. 422.

708 WALTER ZRP 1999, S. 292 m. w. N.

709 Vgl. Einzelheiten bei JANOVSKY, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 779 ff.

710 TRÖNDLE/FISCHER § 331 Rn. 21; JANOVSKY, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 779 ff.; LÜDERSSEN 1998.

sich doch, dass der Drittmittelbereich letztlich abgetrennt werden kann und dem Sinn des § 331 nicht unterfällt. Die Aufregung, die in manchen Aufsätzen zu dieser Thematik deutlich wird, kann vielleicht auf vorschnelle Befürchtungen, bis dahin fehlende oder nur spärlich vorhandene Regelungen der Drittmittelforschung und auf manche Überreaktion bei strafrechtlichen Ermittlungen gegen Mediziner, aber auch in der überzogenen Reaktion mancher Mediziner auf strafrechtliche Ermittlungen gesehen werden.⁷¹¹ PFEIFFER nahm an, §§ 331, 333 beeinträchtigen die durch Art. 5 III GG garantierte Forschungsfreiheit und genügen dem Bestimmtheitsgebot nicht.⁷¹² LÜDERSEN befürchtete vor allem unsachliche Strafverfolgung, bei der Vorurteile gegen Ärzte und Bedienstete „Verdachtsschöpfungen“ bestimmen könnten.⁷¹³ WALTER forderte, in § 331 den klarstellenden Zusatz der „unlauteren Gegenleistung“ aufzunehmen.⁷¹⁴ DAUSTER geht bei Drittmittelförderung zu Recht von der fehlenden Tatbestandsmäßigkeit des § 331 aus.⁷¹⁵ LÜDERSEN stellt ebenfalls klar, dass bei berechtigten Zuwendungen die Frage nach einem Vorteil im Sinne von § 331 nicht mehr zu stellen ist⁷¹⁶, Drittmittelförderung unterfällt §§ 331, 333 nicht. In Zweifelsfällen soll darauf abgestellt werden, ob zwischen Amtsträger und Geber Einvernehmen darüber besteht oder angestrebt wird, dass die Zuwendung an einen Dritten eine regelwidrige Gegenleistung für eine Dienstausbübung durch den Amtsträger darstellt, an welcher der Geber Interesse hat.⁷¹⁷ Unzweifelhaft sind Gutachtaufträge und Forschungsvorhaben an Universitäten, die nicht durch die Universität selbst finanziert werden, zulässig. Die Drittmittelförderung muss gezielt für ein bestimmtes Forschungsvorhaben und einen begrenzten Verwendungszweck erfolgen und §§ 22 ff. beziehungsweise 52 Hochschulrahmengesetz müssen beachtet werden.⁷¹⁸ Viele Universitäten haben Bestimmungen erlassen, die die Drittmittelforschung regeln. Nicht zulässig sind Drittmittelzuwendungen in verdeckter Form direkt an den Empfänger⁷¹⁹, außer es handelt sich um zulässige Nebentätigkeiten.⁷²⁰ Zum Beispiel regelt § 36 I des Hessischen Hochschulgesetzes vom 31. Juli 2000⁷²¹, dass die in der Forschung tätigen Mitarbeiter und Angehörigen der Hochschulen berechtigt sind, im Rahmen ihrer dienstlichen Aufgaben auch solche Forschungsvorhaben durchzuführen, die nicht aus Haushaltsmitteln, sondern von Dritten finanziert werden. Begleitend bieten sich Durchführungsverordnungen speziell zu Drittmitteln an. Speziell für den medizinischen Bereich soll der Kodex Medizinprodukte⁷²² mehr Rechts- und Verhaltensklarheit bringen.⁷²³ Die

711 Vgl. auch ausführlich LÜDERSEN 1998.

712 PFEIFFER NJW 1997, S. 782, 784; in den Bedenken sicher zu weit gehend.

713 LÜDERSEN JZ 1997, S. 112 ff., 119 f.

714 WALTER ZRP 1999, S. 292 ff.; so auch bereits LÜDERSEN JZ 1997, S. 120.

715 DAUSTER NSTZ 1999, S. 63 ff.

716 LÜDERSEN 1998, S. 56 ff.

717 DÖLLING ZStW 2000, S. 345; KORTE NSTZ 1997, S. 513 ff.

718 JANOVSKY, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 783.

719 JANOVSKY, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 783.

720 So auch LÜDERSEN 1998, S. 53 f.

721 GVBl. I vom 16. 8. 2000.

722 Bundesfachverband Medizinprodukteindustrie; abgedruckt in Beilage zu Heft 24, NJW 1997, XX ff.

723 Dazu auch DIENERS JZ 1998, S. 181 ff.

Spitzenverbände der gesetzlichen Krankenkassen und der Bundesfachverband Medizinprodukteindustrie e. V. haben Verhaltensregeln erarbeitet, deren Ziel es ist, über rechtlich zulässige Geschäftspraktiken zwischen medizinischen Einrichtungen, deren Mitarbeitern, Ärzten, sonstigen Leistungserbringern und den Herstellern von Medizinprodukten aufzuklären. Alle kritischen oder problematischen Bereiche wie Spenden, Geschenke, Fort- und Weiterbildung, Drittmittel, Forschung und Entwicklung sowie Beraterverträge werden behandelt und die vorhandenen Gesetzesgrundlagen in leicht verständliche Verhaltensregeln umgesetzt, um den Beteiligten Verhaltenssicherheit im Zusammenhang mit Zuwendungen der Medizinprodukteindustrie zu geben.

Spenden und Sponsoring

Die Koordinierungsgruppe Korruptionsbekämpfung gibt eine Reihe von Hinweisen zum Sponsoring.⁷²⁴ Das Sponsoring scheint in Zeiten knapper Haushaltskassen für die Länder und Kommunen an Bedeutung zu gewinnen. Für einen Sponsor zähle der Werbeeffect neben den Möglichkeiten steuerlicher Absetzbarkeit der Aufwendungen als Betriebsausgaben. Aus Sicht der Korruptionsprävention wird auf klare Regelungen gedrängt, um nicht unter einem Deckmantel korrupte Beziehungen zu fördern. Grundsätzlich wird vorausgesetzt, dass Spenden und finanzielle Zuwendungen an die öffentliche Verwaltung zulässig sind, wie sich bereits aus Nr. 18 der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung ergibt.⁷²⁵ Eine Umfrage unter 400 Städten sowie Bundes- und Landesministerien ergab, dass rund ein Drittel der Befragten bereits Sponsorengelder erhalten hatten.⁷²⁶ Sponsoring der öffentlichen Verwaltung soll folgende Bereiche abdecken: Kultur, Sport, städtebauliche Maßnahmen (zulässig nach der Neufassung des Baugesetzbuches vom 1. 1. 1998), soziale Maßnahmen und Ausstattungen (Parkbänke, Bushaltestellen . . .), ökologische Bereiche, kommunale Bildungseinrichtungen, Forschungseinrichtungen im Hochschulbereich (unabhängig von Drittmitteln), allgemeine Verwaltungsaufgaben (Fortbildungen, Schulungen, Informationsveranstaltungen, Konferenzen).⁷²⁷ Sponsoring wird von Spenden dadurch abgegrenzt, dass Spenden die selbstlose Förderung ohne Gegenleistung aus altruistischen Motiven, bei einer Dominanz des Fördergedankens und fehlender oder zurück tretender Öffentlichkeitswirkung darstellen sollen, während Sponsoring auf Leistung und Gegenleistung beruhe. Die Gewährung von Geld, geldwerten Vorteilen oder anderen Zuwendungen durch den Sponsor für eine bestimmte von der Verwaltung zu erbringende Leistung (Logo, Name oder Firma des Sponsors im Zusammenhang mit geförderten Veranstaltungen) erfolgt in der Erwartung von Werbung und Öffentlichkeitswirksamkeit. Art und Umfang der gegenseitigen Pflichten werden vertraglich geregelt. Rechtliche Grenzen können sich durch §§ 331 ff. und

724 Koordinierungsgruppe Korruption, 2000, S. 17 ff.

725 BT-Drs. 14/3933 vom 25. 7. 2000, siehe auch Teil 4, VII.

726 Koordinierungsgruppe Korruption, 2000, S. 19 mit Nachweis.

727 Koordinierungsgruppe Korruption, 2000, S. 18.

beamtenrechtliche Regelungen ergeben. Bestimmte Bereiche öffentlich-rechtlicher Tätigkeit lassen sich nicht von vornherein ausschließen. Auf den ersten Blick erscheint es einleuchtend, dass Polizei und Justiz nicht durch finanzielle Sponsorenleistungen unterstützt werden dürfen. Auf den zweiten Blick ist die Abgrenzung zum Beispiel nach dem Kernbereich polizeilicher Tätigkeit nicht mehr leicht unterscheidbar, wenn der mittlerweile bedeutungsvolle Bereich der Kriminalprävention betrachtet wird. Polizei, andere Verwaltungsträger, Privatpersonen und Unternehmen sollen hier zusammen wirken. Ein Sponsoring der Bemühungen ist wünschenswert, eine klare Abgrenzung der Polizeibeteiligung aber nicht immer möglich. Gehört Fortbildung zu den wesentlichen Aufgaben des Arbeitgebers, soll Sponsoring nicht zulässig sein. Ob damit jede Unterstützung von interessanten Fortbildungen mit auswärtigen Referenten nicht finanziell durch Private unterstützt werden darf, scheint fragwürdig. Auch beweisen Gepflogenheiten im Klinikbereich das Gegenteil. Eher geht es um die Abgrenzung der Art und des Umfangs der finanziellen Unterstützung, auch um die Frage des Einflusses der Sponsoren auf Referenten und Leistungen. Hier ist Sensibilität geboten, ein striktes Verbot scheint überzogen. Richtlinien, um die Transparenz des Sponsoring zu gewährleisten, sind deshalb geeignet, Rechtsklarheit und Verhaltenssicherheit zu verbessern. Abzugrenzen wäre grundsätzlich auch hier nach der Überlegung, ob zwischen Geber und Nehmer eine klar abgrenzbare, rechtlich zulässige Leistungsbeziehung vertraglich begründet werden soll und transparent gemacht werden kann oder ob das „Sponsoring“ nur der Deckmantel für Zuwendungen des Gebers an Amtsträger oder Dritte darstellen soll, um rechtswidrige Gegenleistungen für die Dienstaufübung des Amtsträgers zu bilden, an denen der Geber Interesse hat. Auch die Abwägungskriterien zur teleologischen Reduktion der §§ 331, 333 können verwendet werden.⁷²⁸ Zu vermeiden ist der Aufbau von Abhängigkeitsverhältnissen mit Interessen der Geber an weiteren – möglicherweise beeinflussten – Verwaltungsentscheidungen. Drängt es einen Bauunternehmer, der örtlichen Gemeinde unbedingt Mittel für gemeindliche Aufgaben zukommen zu lassen, käme die anonyme Spende oder die Unterstützung von privaten Vereinen und Stiftungen in Betracht, um rechtlichen Schwierigkeiten aus dem Wege zu gehen.

Einheitliche Vertragsformulare, Richtlinien oder Vorgaben für Sponsorenverträge gibt es nicht. Nr. 18 der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention sieht vor, die vorherige Zustimmung der obersten Dienstbehörde einzuholen. Damit sind in der Regel aber noch keine Kriterien festgelegt. Es empfiehlt sich daher, die Abgrenzungskriterien zwischen strafbarem und straflosem Verhalten nach §§ 331, 333, wie sie oben vorgeschlagen wurden, zu beachten.

In den Empfehlungen zu Nr. 18 der Richtlinie oder gleichlautend den Empfehlungen der Koordinierungsgruppe Korruptionsbekämpfung heißt es:

⁷²⁸ Siehe oben, Diskussion Sozialadäquanz.

- ⇒ Sponsoring muss gegenüber der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden. Eine vollständige Transparenz des Umfangs, der Art von Sponsoring und der Sponsoren ist zur Vermeidung eines Anscheins der Befangenheit der öffentlichen Hand unentbehrlich.
- ⇒ Das Ansehen des Staates in der Öffentlichkeit darf keinen Schaden nehmen.
- ⇒ Es darf nicht der Eindruck entstehen, die Dienststellen oder ihre Beschäftigten ließen sich bei der Vergabe öffentlicher Aufträge von den Interessen der Sponsoren leiten.
- ⇒ Liegen mehrere Angebote vor, ist auf Neutralität zu achten.
- ⇒ Grundsätzlich sollen nur Sachleistungen angenommen werden.
- ⇒ Sollen die Sponsorenleistungen einem bestimmten oder einer konkreten Mehrzahl von Beschäftigten zugute kommen, ist das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken zu beachten, wenn ein Bezug zum Amt besteht.
- ⇒ Wenn das Parlament für einen bestimmten Zweck nur begrenzte Ausgaben zulassen wollte, darf dieser Wille nicht durch Sponsoring unterlaufen werden.
- ⇒ Im Zusammenhang mit Sponsoring anfallende Zusatzausgaben aus Haushaltsmitteln (z. B. Wartungskosten für Kfz) sind grundsätzlich ausgeschlossen, es sei denn, das Parlament bringt zum Ausdruck, dass es diese billigt.
- ⇒ Der Sponsor kann seine Leistungen als Betriebsausgaben steuerlich absetzen; letztlich finanzieren damit alle staatlichen Ebenen über Steuermindereinnahmen die Zuwendungen mit.

Jedes Ressort müsse eigenverantwortlich die Vertretbarkeit prüfen. Dass grundsätzlich nur die Zuwendung von Sachleistungen zulässig sein soll, ist nicht überzeugend und geht auch an den Interessen beider Seiten vorbei. Werden zum Beispiel Fortbildungsveranstaltungen für Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes mit auswärtigen Referenten finanziell unterstützt, spricht nichts gegen eine finanzielle Förderung, wenn im übrigen keine unzulässige Einflussnahme des Sponsors vorliegt.

1.3 Unternehmensstrafbarkeit einführen?

Der Baukonzern Philipp HOLZMANN musste im August 2000 wegen illegaler Preisabsprachen in den USA eine Strafe von 30 Millionen Dollar (64,3 Millionen DM) bezahlen.⁷²⁹ Es ging um die Bewerbung um US-Entwicklungshilfenaufträge im Nahen Osten. HOLZMANN hat nach Angaben des amerikanischen Justizministeriums zwischen Juni 1988 und Januar 1995 bei zwei Aufträgen zum Bau von Kläranlagen Wettbewerbern eine „Verliererprämie“ als Gegenleistung dafür geboten, ihre Angebote künstlich zu erhöhen oder gar nicht erst am Wettbewerb teilzunehmen. Auf diese Weise habe HOLZMANN die Aufträge im Wert von über 150 Millionen Dollar bekommen und „mehrere Millionen Dollar“ an die Konkurrenten bezahlt. Der Konzern willigte in einen Vergleich ein, um einem mehrjährigen Strafprozess mit ungewissem Ausgang aus dem

⁷²⁹ Süddeutsche Zeitung vom 21. 8. 2000.

Wege zu gehen. Die 30 Millionen Dollar sollten an das Amt für Verbrechenopfer gezahlt werden. Das Verfahren dauerte nur wenige Tage. Konkurrenten wurden nicht namentlich genannt. Der Fall des deutschen Konzerns sei der erste in einer noch laufenden Ermittlung in den gesamten USA. Der Vergleich verhindert eine im Falle der Verurteilung deutlich höhere Strafe. Der Konzern bevorzugte den Vergleich und habe ausreichend Rückstellungen gebildet.

Fälle wie diese für den Bereich Korruption und Preisabsprachen, aber auch andere Fallkonstellationen, bei denen gegen Unternehmensbeteiligte wegen Wirtschaftsstraftaten und Umweltstraftaten ermittelt wird oder Formen der Organisierten Kriminalität, die sich unternehmerischer Strukturen in Schwarzmärkten⁷³⁰ bedienen, werfen die Frage auf, ob das deutsche Individualstrafrecht ausreichend ist, um diese Formen der Verbandskriminalität zu bestrafen. Die Alternative wird in einer Unternehmensstrafbarkeit (Verbandsstrafe, Strafbarkeit juristischer Personen) gesehen, die es ermögliche, neben der Strafverfolgung von Individuen auch Sanktionen gegen das Unternehmen selbst verhängen zu können. Die Frage der Einführung einer solchen Unternehmensstrafbarkeit beschäftigte bereits 1953 den 40. Deutschen Juristentag. Auf der Basis des Gutachtens von HEINITZ wurde die Strafbarkeit der juristischen Person nicht in das StGB übernommen, weil eine solche Strafbarkeit nicht mehr mit den Sinn- und Wesenselementen einer Strafe, wie sie sich auf Grund einer gefestigten Tradition in unserem Kulturkreis herausgebildet haben, im Einklang stünde.⁷³¹ 1972 beschäftigte sich der Deutsche Juristentag erneut mit dem Thema Wirtschaftsstrafrecht, allerdings mit dem Schwerpunkt auf der Reform des materiellen Wirtschaftsstrafrechts: „Welche strafrechtlichen Mittel empfehlen sich für eine wirksamere Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität?“⁷³² 1996 legte der *Arbeitskreis Strafrecht – Deutsche Wiedervereinigung* den Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Unternehmenskriminalität vor (§ 30 E-OWiG, § 13 E-StGB, § 130 OWiG n. F., § 14 StGB n. F.).⁷³³ Danach soll die Möglichkeit bestehen, ein Unternehmen für mindestens ein Jahr unter Kuratel zu stellen, wenn ein Angehöriger der Leitungsebene für das Unternehmen eine Straftat oder eine Ordnungswidrigkeit begeht. Das Land Hessen schlug 1997 einen neuen achten Titel mit §§ 76 b-76 h StGB-E vor.⁷³⁴ Vorgesehen ist die Schaffung einer besonderen strafrechtlichen Verantwortlichkeit juristischer Personen und Personenvereinigungen mit Sanktionen der Verbandsgeldstrafe und Verbandsauflösung sowie Verbandsmaßregeln wie Weisungen und Zwangsaufsicht. Eine Große Anfrage der SPD

730 HETZER Kriminalistik 1999, S. 570 ff.

731 HEINITZ 1953, S. 65 ff.

732 Gutachten TIEDEMANN, der die Frage der Unternehmensstrafbarkeit nicht speziell erörterte, 1972, C 57; Referate SCHÄFER und NOLL 1972, M 7–33. NOLL ging auf eine Ausweitung der individuellen Verantwortlichkeit in Leitungsebenen der Unternehmen ein, nicht auf eine Verbandsstrafbarkeit, M 29.

733 SCHÜNEMANN (Hrsg.) 1996, S. 129 ff.; abgedruckt auch bei WEGNER ZRP 1999, S. 187; dabei handelt es sich jedoch um eine Erweiterung der Tatbestände im Ordnungswidrigkeitenrecht, nicht um die Strafbarkeit von Unternehmen.

734 Abgedruckt bei WEGNER ZRP 1999, S. 187 f.

an die damalige Bundesregierung⁷³⁵ vom 15. 1. 1998 „Besondere Verantwortlichkeit juristischer Personen und Personenvereinigungen“ unterstellte einen erheblichen Anstieg der „Unternehmenskriminalität“ und sah in dem individualistischen Zurechnungskonzept des – klassischen – Strafrechts einen Mangel, der dazu führe, dass die von juristischen Personen und Personenvereinigungen begangene Kriminalität nicht effektiv bekämpft werden könne.⁷³⁶ Daran knüpften sich eine Reihe von Fragen zum Regelungsbedarf strafrechtlicher Verantwortlichkeit von Unternehmen.⁷³⁷ Die Bundesregierung erklärte im September 1998, statistische Erhebungen stünden nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung und verwies zur Entscheidung der rechtlichen Grundsatzfragen auf die Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems.⁷³⁸ In der Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems⁷³⁹ beschäftigte sich eine Arbeitsgruppe „Unternehmensstrafbarkeit“⁷⁴⁰ mit der Einführung einer Verbandsstrafe⁷⁴¹. Die Arbeitsgruppe behandelte die Fragen des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs auf strafrechtlichem Gebiet, mögliche strafrechtliche Sanktionsmodelle und mögliche Sanktionen, um nach „äußerst kontrovers“ verlaufener Diskussion kein Votum der Arbeitsgruppe abzugeben; die Kommission lehnte nach Diskussion die Einführung einer Unternehmenssanktionierung im Bereich des klassischen Kriminalstrafrechts ab.⁷⁴² Einigkeit bestand bei der Beurteilung internationaler und supranationaler Regelungen, die eine zwingende Einführung der Unternehmensstrafbarkeit nicht vorsehen. Befürworter⁷⁴³ einer Unternehmensstrafbarkeit sehen einen internationalen Trend zur Strafbarkeit von Unternehmen und erleichterte Bestrafungsmöglichkeiten, da das Individualstrafrecht bei Unternehmenskriminalität vor erheblichen Zurechnungs- und Beweisproblemen stehe. Als Argumente für die Einführung einer Unternehmensstrafbarkeit werden vorgebracht⁷⁴⁴: Das Strafrecht habe sich in den letzten 15–20 Jahren erheblich verändert und eine Diskussion könne nicht mehr mit den Argumenten der 50er Jahre geführt werden. Die Verantwortlichkeit von Unternehmen sei größer als diejenige von Einzelpersonen, dem trage die Rechtsprechung der Strafgerichte jedoch nicht Rechnung. Dem Individuum

735 BT-Drs. 13/9682.

736 BT-Drs. 13/9682, 1, SPD-Fraktion unter Beteiligung der heutigen Bundesjustizministerin DÄUBLER-GMELIN.

737 BT-Drs. 13/9682, 3; siehe auch WEGNER ZRP 1999, S. 188; HETZER Kriminalistik 1999, S. 574 f.

738 BT-Drs. 13, 9682, 3.

739 Abschlussbericht vom März 2000.

740 Mitglieder waren Egon MÜLLER, Peter KÖNIG für die Kommission und Günter HEINE, Manfred MÖHRENSCHLAGER, Jürgen MÖLLERING, Gerald SPINDLER.

741 Abschlussbericht, 12.

742 Der knapp gehaltene Abschlussbericht dieser Arbeitsgruppe enthält mehr oder weniger Stichpunkte und Diskussionsergebnisse, die dem „Insider“ dieser Thematik genügen mögen; wer hier die umfassende Klärung der Grundsatzfrage einschließlich der Frage des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs erwartete, wie von der Bundesregierung vor Einsetzung der Kommission in BT-Drs. 13/11425, 3 angekündigt, wurde enttäuscht. Vgl. dazu auch HETZER Kriminalistik 1999, S. 575.

743 HIRSCH 1993, S. 21, 27 f.; HIRSCH ZStW 1995, S. 287 ff.; TIEDEMANN ZStW 1990, S. 94, 106–108; TIEDEMANN, in KÜPER/WELP (Hrsg.) 1993, S. 527, 531 f.; BAUMANN/WEBER/MITSCH 1995, S. 191 Rn. 17; ALWART ZStW 1993, S. 752; HEINE 1995; SCHROTH 1993, S. 25, 221 ff.; VOLK JZ 1993, S. 429; ACKERMANN 1984, S. 186 ff.; EHRHARDT 1993, S. 175 ff.; SCHÜNEMANN 1979; 1994; LAMPE ZStW 1994, S. 683, 728 ff.

744 Zu den Argumenten Arbeitsgruppe Unternehmensstrafbarkeit 2000, 12.2.1 sowie Fn. zuvor.

würden fast nicht mehr erfüllbare Pflichten aufgelegt, um eine Sanktionierung zu erreichen, was die Praxis der Absprachen fördere. Die Pflichtverletzung solle dort geahndet werden, wo die Pflicht bestehe, nämlich beim Unternehmen. Das Individualstrafrecht habe sich übernommen und wolle nicht mehr bestrafen, sondern Probleme lösen. Das gegenwärtige Individualstrafrecht sei bei Unternehmenskriminalität dort zu weit gehend, wo individuelle Verantwortlichkeit berührt sei und dort zu eng, wo es um Beweisprobleme wegen Undurchschaubarkeit der Unternehmensstrukturen gehe oder organisierte Unverantwortlichkeit vorliege. Unternehmensstrafrecht könne stärker präventiv und auf die Verbesserung von Unternehmensstrukturen – bei möglicherweise jahrelangen Fehlentwicklungen – ausgerichtet sein. Die vorhandenen Sanktionen und zivilrechtlichen Möglichkeiten reichten zum Schutz kollektiver Rechtsgüter nicht aus. Gegner⁷⁴⁵ einer solchen Regelung verweisen auf bereits bestehende rechtliche Möglichkeiten zur Sanktionierung von Unternehmen, verwaltungsrechtliche Maßnahmen und insbesondere die Möglichkeit der Verhängung von Geldbußen nach §§ 30, 130 OWiG. Der Nachweis von Sanktionslücken und organisierter Unverantwortlichkeit sei nicht dargetan. Die Einführung einer Unternehmensstrafbarkeit führte zu erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf das Schuldprinzip und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Das Strafrecht sei ohnehin schon überlastet, durch eine Unternehmensstrafbarkeit werde es weiter überfrachtet. Die Einführung einer Unternehmensstrafbarkeit erforderte ein neues Strafprozessrecht und habe überdies nicht die Kapazitäten, im großen Umfang Betriebsabläufe nachzuvollziehen. Strafrecht könne dort nicht wirken, wo ein Unternehmen von vornherein auf kriminelles Handeln angelegt sei; es verschwinde nach der Tat und man müsse auf die Täter zurück greifen. Strafrecht habe nicht die Aufgabe, gesellschaftliche Entwicklungen zu steuern. Die Argumentation eines internationalen Trends zum Unternehmensstrafrecht sei verfehlt, weil im angloamerikanischen Bereich das Verwaltungsrecht wenig entwickelt sei und viele Staaten nicht über ein Ordnungswidrigkeitenrecht verfügten.⁷⁴⁶

Die Kommission hat zwar letztlich die Frage nach einem gesetzgeberischen Handlungsbedarf für eine Unternehmensstrafbarkeit verneint, die Diskussion dürfte damit aber noch nicht abschließend beendet sein.

Die Grundsatzdiskussion berührt viele Fragen, die hier nur kurz angesprochen werden sollen. Es geht um die Frage der Begrifflichkeit: Was ist unter Verbandskriminalität oder Unternehmenskriminalität zu verstehen und unter welchen Voraussetzungen kann sie bejaht und vom individuellen Handeln abgegrenzt werden? Die ältere Diskussion drehte sich um die Definitionen Verbandskriminalität mit jeweiligen Schwerpunkten beim Unternehmen oder beim Individuum: Für ein Verbandsdelikt kann charakteristisch sein, dass der Täter in seiner Eigenschaft als Verbandsvertreter oder Verbands- beziehungsweise Betriebsgehilfe in der Absicht, Interessen des Verbandes zu wahren, unter Aus-

745 Arbeitsgruppe 2000, 12; JESCHECK / WEIGEND 1996, S. 227 f.; HAMM NJW 1998, S. 662.

746 Vgl. auch zu den vielfältigen Argumenten SEELMANN ZStW 1996, S. 652 ff.

nutzung der Verbandsmacht eine strafbare Handlung begeht, die objektiv geeignet ist, den Zwecken des Verbandes zu dienen. Andere sehen in Verbands-kriminalität Individualkriminalität, die aus dem Verbandsbereich heraus be-gangen wird.⁷⁴⁷ Diese älteren Ansichten eint, dass sie von einem vorsätzlich handelnden Individualtäter ausgehen. Es wird jedoch angenommen, dass De-likte, die im heutigen Wirtschaftsleben, das von Arbeitsteiligkeit geprägt sei, von Verbandsmitgliedern begangen werden, nicht erfasst werden können.⁷⁴⁸ Ein Vorstandsmitglied habe möglicherweise kein Unrechtsbewusstsein, weil ihm nicht klar sei, dass es an einer strafbaren Handlung mitwirke oder plane die Tat, wirke aber nicht an der Ausführung mit. Die verbandsinterne Informa-tionsstruktur führe häufig dazu, dass der zuletzt Handelnde nicht als Täter erfasst werden könne, weil er den subjektiven Tatbestand nicht erfülle.⁷⁴⁹ Will man dieses arbeitsteilige Vorgehen jedoch unter den Begriff Verbandskrimina-lität fassen, so geht es nicht um Individualkriminalität, die bei Gelegenheit aus dem Unternehmen heraus begangen werden, sondern um Kriminalität im Dienste des Unternehmens. Verbandskriminalität ist also dadurch gekenn-zeichnet, dass die Verbandsmacht den oder die Täter beeinflusst.⁷⁵⁰

Die Frage, ob überhaupt ein Bedürfnis nach einem Unternehmensstrafrecht besteht, betrifft die beiden Hauptfragen, ob das herkömmliche Strafrecht un-geeignet ist, Unternehmenskriminalität zu erfassen und ob die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten der Sanktionierung (insbesondere §§ 30, 130 OWiG) ausreichend sind. Die mögliche Unzulänglichkeit des Individualstraf-rechts, arbeitsteilige Unternehmenskriminalität zu erfassen, hat drei Aspekte: Aus beweistechnischen Gründen kann kein Täter ermittelt werden, es gibt gar keinen Täter im herkömmlichen Sinn und die mangelnde Präventionswir-kung bei Anwendung des Strafrechts gegen Einzeltäter des Unternehmens. Das Strafrecht könne bei Unternehmen nur dann voll wirksam angewandt werden, wenn es sich um kleingewerbliche oder linear strukturierte Betriebe handele.⁷⁵¹ Bei Großunternehmen, die das heutige Wirtschaftsleben bestimm-ten, sei es dagegen sehr problematisch, die strafrechtliche Verantwortlichkeit einer Person festzustellen. Das auf Fehlleistungen von Individualtätern aus-gerichtete Strafrecht versage bei komplexen Unternehmensstrukturen.⁷⁵² In Fällen, in denen die Strafverfolgungsbehörden überzeugt seien, dass im Un-ternehmensinteresse eine Straftat begangen worden sei (illegale Abfallbeseiti-gungen, Gewässerverunreinigungen), könne aufgrund der komplexen organisatorischen Strukturen und Hierarchien oftmals kein Straftäter mit ausrei-chender Sicherheit individualisiert werden.⁷⁵³ Gerade für Umweltkriminalität werde eine Isolierbarkeit und Personalisierung von Handlungen oft unmög-lich gemacht, weil zahlreiche einzelne Entscheidungen in verschiedenen Sys-

747 SCHMITT 1958, S. 137.

748 MÜLLER 1985, 5; SCHÜNEMANN 1979, S. 30 ff.; Lampe ZStW 1994, S. 683 ff., 728 ff.

749 SCHÜNEMANN 1979, S. 36.

750 SCHÜNEMANN 1979, S. 14, 106.

751 BT-Drs. 13/9682, 2, 3; HEINE 1995, S. 27; NOLL 1972, M20; LÜTOLF 1996, S. 18.

752 LÜTOLF 1996, S. 22.

753 BT-Drs. 13/9682, 2.

temen der Organisation zu einem schwer entwirrbaren Risikosystem führen.⁷⁵⁴ Aus der Arbeitsteiligkeit der Unternehmen entstehen also typische Beweisschwierigkeiten für die Strafverfolgungsbehörden, obwohl sie einen strafrechtlichen „Erfolg“ vorfinden. Man bezeichnet dieses Phänomen eines Deliktes, das im Unternehmensbereich durch Arbeitsteilung begangen wird, ohne dass es gelingt, individuelle Personen für das Ergebnis verantwortlich machen zu können, als „organisierte Unverantwortlichkeit“.⁷⁵⁵ Diese organisierte Unverantwortlichkeit führt, unerheblich, ob bewusst vom Unternehmen instrumentalisiert oder zufällig als Ergebnis der Arbeitsteilung zur Unmöglichkeit des Beweises. Weiter besteht die Möglichkeit eines Spezialfalles der organisierten Unverantwortlichkeit, dass ein Täter im herkömmlichen Sinn nicht existiert, weil alle „Teilhandlungen“ von unterschiedlichen Personen begangen werden.⁷⁵⁶ Nimmt man betriebliche Störfälle, so werden sie häufig nicht als das Resultat einer punktuellen individuellen Fehlentscheidung gesehen, die Anlass für strafrechtliche Ermittlungen sein könnten, sondern als Resultat einer Reihe systematischer Fehlentscheidungen, die man auf langjährige Defizite der Risikoversorge zurück führen könne.⁷⁵⁷ SCHÜNEMANN⁷⁵⁸ illustriert dies an einem Beispiel: In einem Chemiewerk ist ein Arbeiter damit betraut, nachts die Klappen zu öffnen und dadurch unzulässige Abwassermengen in einen Fluss zu leiten, ohne dass er von den Wirkungen seiner Handlungen auch nur die geringste Ahnung hat. Der Ingenieur, dem er unterstellt ist, hat diese Praxis von seinem Vorgänger übernommen und niemals auf die Vereinbarkeit mit den vorliegenden Einleitungsgenehmigungen überprüft. Die Geschäftsleitung kümmert sich nicht um alle Vorgänge im Unternehmen und begnügt sich mit der Feststellung, die betreffende Abteilung arbeite kostengünstig und es habe noch nie spektakuläre Zwischenfälle gegeben. Keiner der Beteiligten soll in seiner Person die Voraussetzungen der Strafbarkeit erfüllen. Die dritte Konstellation führt zu einer strafrechtlichen Verfolgung und Verurteilung von Einzelpersonen. Hier entstünde die Möglichkeit nur minimaler präventiver Wirkung der Bestrafung, weil die bestrafte Person nur eine unbedeutende Position im Unternehmen eingenommen hat und in der Öffentlichkeit mit der Vermutung, das Unternehmen sei in Wahrheit verantwortlich, der Eindruck entstehe: „Die Kleinen hängt man, die Großen lässt man laufen“.⁷⁵⁹ Auch für diese Variante werden häufig Beispiele des Umweltstrafrechts genannt⁷⁶⁰, sie gilt jedoch als der typische Fall des Umgangs mit Unternehmensstraftaten. Bezogen auf die Korruption kann dies bestätigt werden. Nimmt man die Fälle der Netzwerkkorruption, bei denen Unternehmenskartelle mehrere Hierarchieebenen der Verwaltung über Jahre

754 HEINE 1995, S. 64 f.; LÜTOLF 1996, S. 25.

755 LÜTOLF 1996, S. 89; ACKERMANN 1984, S. 19; EHRHARDT 1993, S. 147; OTTO 1993, 8; SCHÜNEMANN, in SCHÜNEMANN/SUÁREZ GONZÁLEZ (Hrsg.) 1994, S. 272.

756 LÜTOLF 1996, S. 26.

757 OTTO Jura 1998, S. 409, 416.

758 SCHÜNEMANN, in SCHÜNEMANN/SUÁREZ GONZÁLEZ (Hrsg.) 1994, S. 272.

759 ACKERMANN 1984, S. 17; LÜTOLF 1996, S. 9, 27; NOLL 1972, M 20, SCHÜNEMANN 1979; VOLK JZ 1993, S. 429.

760 Z. B. Chemiekatastrophe bei SANDOZ, OTTO Jura 1998, S. 409, 410; LÜTOLF 1996, S. 7, 16.

hinweg bestechen und über schwarze Kassen nicht nur Schmiergelder zahlen und verbergen können, sondern auch Kartellabsprachen, Betrug und Untreue begehen, bleibt den involvierten Mitarbeitern des Unternehmens das Geschehen bei Einbindung in die Netzwerke nicht verborgen. Sie handeln also nicht wie der unwissende Arbeiter im Chemiewerk und überbringen Briefe, deren Inhalt sie nicht kennen, sondern sind aufgrund der geteilten Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten für ihr Handeln verantwortlich. Sie wissen von Schmiergeldern und Abrechnungsbetrug, weil sie diese Handlungen als Ausführende selbst gestalten und bestimmen. Dabei finden sie sich allerdings eingebettet in unterstützende Systeme der Unternehmen oder in stillschweigende Duldungen. Ihrem Wunsch nach Geld und Vorteilen, um diese Mittel zur Bestechung einsetzen zu können, wird entsprochen. Die Vorgesetzten und Vorstandsmitglieder, die in die Manipulationen und Bestechungen eingebunden sind, versuchen regelmäßig, Verantwortung auf die direkt handelnden Unternehmensmitarbeiter abzuwälzen. Ihren Einlassungen, nichts von den Bestechungen gewusst zu haben, kann man Ergebnisse der strafrechtlichen Ermittlungen nur entgegen halten, wenn sich beweisen lässt, dass sie an der Bargeldbeschaffung über schwarze Kassen oder an der Einbeziehung Bestechener in Unternehmenssysteme (Wagenpark, Tankkarten, sonstige Vorteile) mitgewirkt oder dies veranlasst haben. Sie versuchen weiter, die Verantwortung auf „kriminelle“ Mitarbeiter abzuschieben, die angeblich hinter dem Rücken der Unternehmensleitung dieses Unternehmen selbst geschädigt haben. Die Einbindung der Unternehmensleitung oder Vorgesetztenebenen kann daher nur zur strafrechtlichen Verfolgung führen, wenn diese Einbindung bewiesen werden kann. Das ist erfahrungsgemäß auch deshalb schwierig, weil man bei Ermittlungen gegen leitende Unternehmensangehörige und die Vorstandsebene mit selbstbewusstem und intelligentem Auftreten dieser Personen sowie erheblichen Einflussmöglichkeiten durch den Einsatz erfahrener Verteidiger, Politiker und auch der Medien rechnen muss. Insoweit ist die Vermutung unzureichender präventiver Wirkung strafrechtlicher Ermittlungen und Verurteilung sogar noch tiefgehender: Nicht der Effekt „die Kleinen hängt man, die Großen lässt man laufen“, ist bei Netzwerken von Korruption vorherrschend, sondern die fehlende präventive Wirkung der strafrechtlichen Ermittlungen gegen die Verantwortlichen in den Unternehmen. Solange es ihnen gelingt, bei ohnehin niedriger Entdeckungswahrscheinlichkeit die strafrechtliche Verurteilung von einigen Personen als die Verurteilung der „schwarzen Schafe“ und kriminell handelnder Mitarbeiter darzustellen⁷⁶¹, derer man sich durch Kündigung angeblich schnell entledigt, solange kann das Strafrecht hier die Unternehmensverantwortlichen nicht erreichen. Das wäre jedoch ein wichtiger Appell, der präventiv von strafrechtlicher Verfolgung ausgehen sollte und die Unternehmen zur künftigen Unterlassung der strafbaren Verhaltensweisen veranlassen sollte. Ob man von der Einführung

⁷⁶¹ Es geht oft nur um das Erwecken dieses Eindrucks. In Wahrheit können sich die verurteilten Mitarbeiter in Unternehmen, die Korruption zur Unternehmensstrategie zählen, der verdeckten großzügigen Unterstützung auch für die Zukunft sicher sein.

der Strafbarkeit von Unternehmen jedoch diese präventive Wirkung erwarten kann, ist fraglich. Allein die Pönalisierung, und das umfasste hier auch die Einbeziehung in den Kreis der strafrechtlich Verantwortlichen, bewirkt noch nichts. Eine Abschreckung und ein Druck zur Veränderung korrupter Verhaltensweisen ist nur dann zu erwarten, wenn die Unternehmen tatsächlich negative Konsequenzen zu fürchten hätten. Damit stellt sich die bereits oben angesprochene Frage, ob das bestehende Sanktionensystem insbesondere des OWiG neben dem Individualstrafrecht ausreichend ist, Unternehmen zur Verantwortung zu ziehen.

Das Ordnungswidrigkeitenrecht gilt als deutsche Besonderheit⁷⁶², die sich auch auf das Wirtschaftsstrafrecht auswirkt. Neben dem Strafrecht, mit dem ein sozialetisches Unwerturteil verbunden ist, stellen Ordnungswidrigkeiten sozial unerwünschtes, das soziale Leben störendes Verhalten dar, das unter der Strafbarkeitsschwelle liegt und von der Verwaltung geahndet wird.⁷⁶³ Das OWiG wurde 1952⁷⁶⁴ eingeführt und diente vorrangig der Entkriminalisierung⁷⁶⁵, was aber nicht gleichbedeutend sein muss mit Bagatelverstößen, wie das Kartellrecht mit den hohen Geldbußen zeigt. 1968 wurden zahlreiche Spezialvorschriften über die Verhängung von Geldbußen gegen juristische Personen durch die einheitliche Vorschrift des § 30 OWiG ersetzt und durch das „Zweite Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität“ vom 15. 5. 1986⁷⁶⁶ reformiert.⁷⁶⁷ Die Regelung des § 30 OWiG sieht die Möglichkeit vor, gegen juristische Personen, rechtsfähige Vereine und Personenvereinigungen Geldbußen zu verhängen, wenn jemand als vertretungsberechtigtes Organ einer juristischen Person oder als Mitglied eines solchen Organs, als Vorstand oder Vorstandsmitglied eines nicht rechtsfähigen Vereins, oder als vertretungsberechtigter Gesellschafter einer Personenhandelsgesellschaft eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit begangen hat, durch die Pflichten, welche die juristische Person oder Personenvereinigung treffen, verletzt worden sind oder die juristische Person bereichert werden sollte. Mit dem 31. Strafrechtsänderungsgesetz – 2. Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität vom 1. 11. 1994⁷⁶⁸ – wurden Generalbevollmächtigte, Prokuristen und Handlungsbevollmächtigte der juristischen Person oder Personenvereinigung in § 30 I Nr. 4 OWiG einbezogen. Damit sind jedoch weder mit speziellen Aufgaben Beauftragte noch Funktionsträger unterhalb der Leitungsebene erfasst, eine Verbandsgeldbuße kann also nicht verhängt werden, wenn ein Angestellter unterhalb der Leitungsebene eine solche Pflicht verletzt. Im anglo-amerikanischen Strafrecht und im EG-Kartellordnungswidrigkeitenrecht wird dagegen das Handeln einer jeden für das Unternehmen handelnden Person der juristischen Person zugerechnet, womit sich die Unternehmensverant-

762 HEINZ, in ESER/KAISER (Hrsg.) 1995, S. 165.

763 HEINZ, in ESER/KAISER (Hrsg.) 1995, S. 165; TÖBBENS NStZ 1999, 1; ROXIN 1997, S. 16, 17.

764 BGBl. I, S. 177.

765 DAZU DANNECKER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 21 ff.

766 BGBl. I, 721.

767 DANNECKER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 25, 26.

768 31. StrÄndG – 2. UKG, BGBl. I, 440; die Höhe der Geldbußen wurde auf eine Million DM angehoben.

wortlichkeit erheblich ausdehnt.⁷⁶⁹ Das Korruptionsbekämpfungsgesetz fügte § 30 II 2 OWiG ein: Ein Verhalten, das sowohl einen Straftatbestand wie auch eine Ordnungswidrigkeit erfüllt, kann unter den genannten Voraussetzungen zur Überschreitung des Höchstmaßes führen und nach IV 2, 3 kann eine Geldbuße auch selbständig festgesetzt werden. Diese Bestimmung erklärt sich aus der Möglichkeit des Zusammentreffens einer Straftat nach § 298 und einer Kartellordnungswidrigkeit: Es soll weiterhin möglich sein, den höheren Bußgeldrahmen des Kartellordnungswidrigkeitenrechts anwenden zu können.⁷⁷⁰ Die Sanktionierung von Unternehmenskriminalität durch das OWiG, speziell der Korruptionsdelikte durch § 30 OWiG in Verbindung mit dem GWB⁷⁷¹, wird vielfach als ausreichend angesehen: Damit werde es ermöglicht, Arbeitsteilung und Aufgaben- sowie Verantwortungsdelegation in Betrieben und Unternehmen sowie Handlungen und Unterlassungen auf unterschiedlichen Firmenebenen zu erfassen.⁷⁷² § 9 OWiG bewirkt die Zurechnung vom Normadressaten zum Vertreter⁷⁷³, § 130 OWiG zwingt diejenigen Personen zur Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen, die sie delegiert haben und führt zur Ahndung mit einer Geldbuße, wenn die betriebsbezogene Pflicht durch gehörige Aufsicht hätte verhindert oder wesentlich erschwert werden können⁷⁷⁴, § 30 OWiG stellt den Grundtatbestand für die Verhängung der Geldbußen dar. Mit der Kriminalisierung der Kartellabsprache durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz in § 298 ergibt sich eine besondere Zuständigkeitsregelung bei der Verfolgung.⁷⁷⁵ § 82 Satz 1 Nr. 1 GWB sieht die ausschließliche Zuständigkeit der Kartellbehörden für die Verfahren zur Festsetzung einer Geldbuße gegen die Person oder Personenvereinigung nach § 30 OWiG vor, wenn eine Straftat vorliegt, die auch den Tatbestand des § 81 I Nr. 1 GWB erfüllt. Nach § 82 Satz 1 Nr. 2 GWB gilt dies auch für Unternehmensgeldbußen, denen eine vorsätzliche oder fahrlässige Aufsichtspflichtverletzung nach § 130 OWiG zugrunde liegt und bei der eine solche mit Strafe bedrohte Pflichtverletzung auch § 81 I Nr. 1 GWB erfüllt. Die Bußgeldvorschrift des § 81 I Nr. 1 GWB erfasst vor allem Verstöße gegen das Kartellverbot des § 1 GWB. Bei dem Verdacht einer Straftat nach § 298 oder § 263 wegen Kartellabsprachen teilt sich nun die Zuständigkeit: Für die strafrechtlichen Ermittlungen gegen die beteiligten Personen sind Staatsanwaltschaft und Strafgerichte zuständig, für die Verhängung der Unternehmensgeldbuße nach § 30 OWiG liegt die ausschließliche Ermittlungs- und Ahndungskompetenz bei der Kartellbehörde. Es besteht jedoch nach § 82 Satz 2 GWB die Möglichkeit der Abgabe des Verfahrens wegen § 30 OWiG an die Staatsanwaltschaft. Diese Zuständigkeitsteilung dient der Wahrung der „Sach-

769 DANNECKER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 26; auch FCPA.

770 Dazu auch DANNECKER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 27.

771 DÖLLING ZStW 2000, S. 348 ff.

772 TÖBBENS NStZ 1999, 1; Arbeitsgruppe Unternehmensstrafbarkeit der Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems 2000, S. 12, soweit eine Strafbarkeit von Unternehmen abgelehnt wurde.

773 Im Detail TÖBBENS NStZ 1999, S. 2 f.

774 TÖBBENS NStZ 1999, S. 3 ff.

775 DÖLLING ZStW 2000, S. 349.

kunde und Erfahrung der Kartellbehörden bei der Verfolgung von kartellrechtswidrigen Absprachen bei Ausschreibungen“, auch wenn die Submissionsabsprache nun eine Straftat darstellt.⁷⁷⁶ Diese Entscheidung wird gegen Bedenken der Doppelermittlungen und Vergeudung knapper Ressourcen begrüßt, weil die besondere Ermittlungskompetenz der Kartellbehörden unabdingbar für die Verfolgung ist⁷⁷⁷, während der unerträgliche Zustand der Schwierigkeiten, den Betrugsschaden nachweisen zu können, mit der Kriminalisierung der Submissionsabsprache der Vergangenheit angehört und im Verbund der Strafvorschriften gegen Korruption einen wichtigen Stellenwert bei der Zurückdrängung der Netzwerkkorruption einnimmt.

Damit ist auch die Frage nach der Erforderlichkeit einer Einführung der Unternehmensstrafbarkeit aus Sicht einer effektiven Korruptionsbekämpfung beantwortet: Einer solchen Verbandsstrafe bedarf es nicht, allerdings muss § 30 OWiG auf Personen in nicht leitender Stellung ausgedehnt werden, damit Druck auf die Unternehmen ausgeübt wird, ihre Mitarbeiter auf ehrliches und rechtmäßiges Verhalten zu schulen und auf rechtswidrige Vertriebsmethoden zu verzichten. Ein Bußgeld gegen Unternehmen muss auch dann verhängt werden können, wenn Mitarbeiter eines Unternehmens – unabhängig von Kartellabsprachen – wiederholt im Unternehmensinteresse bestechen. Eine wiederholte Bestechung nach §§ 299, 300, 333, 334 durch Mitarbeiter eines Unternehmens (auch unterhalb der Leitungsebene) muss die Möglichkeit der Verhängung einer Unternehmensgeldbuße nach § 30 OWiG ermöglichen. Rechtlich ist der Anknüpfungspunkt § 30 OWiG (Straftat oder Ordnungswidrigkeit, durch die Pflichten, welche die juristische Person oder die Personenvereinigung treffen, verletzt worden sind oder die juristische Person oder Personenvereinigung bereichert worden ist oder werden sollte) oder § 130 OWiG: Unterlässt der Inhaber eines Betriebes oder Unternehmens vorsätzlich oder fahrlässig erforderliche Aufsichtsmaßnahmen, um wiederholte Bestechungen der Mitarbeiter im Unternehmensinteresse zu verhindern, handelt er ordnungswidrig, wenn durch gehörige Aufsicht diese Zuwiderhandlung verhindert oder wesentlich erschwert worden wäre. Als „Zuwiderhandlung gegen Pflichten“ könnten also bereits nach geltender Rechtslage wiederholte Bestechungen als Verstoß gegen Strafvorschriften angesehen werden.⁷⁷⁸ Rechtlich erleichtert wird die Verhängung der Unternehmensgeldbuße wegen des Einsatzes von Bestechungen im Unternehmensinteresse jedoch nur, wenn § 30 OWiG im Personenkreis jeden Mitarbeiter erfasst.

Soweit aus den ausgewerteten Strafakten ersichtlich, setzt nur ein Bundesland bisher die Unternehmensgeldbußen nach dem geltenden § 30 OWiG systematisch bei Bestechungen ein. Dahinter steht der Gedanke, die Strategie des Unternehmens selbst zu ahnden und eine präventive Wirkungseinschränkung durch Abschieben der Verantwortung auf einzelne Verurteilte zu verhindern.

⁷⁷⁶ BT-Drs. 13/8079, S. 17.

⁷⁷⁷ DÖLLING ZStW 2000, S. 350.

⁷⁷⁸ Vgl. zu § 130 OWiG auch HEINZ, in GROPP (Hrsg.) 1998, S. 33; STEIN, in GROPP (Hrsg.) 1998, S. 80 f.; NAGEL, in GROPP (Hrsg.) 1998, S. 105.

Rechtlich wird diese Anwendung für unproblematisch gehalten, allerdings wird die Ausdehnung des erfassten Personenkreises befürwortet. Es wird auch gesehen, dass zum Teil trotz Verhängung einer Unternehmensgeldbuße eine Bagatellisierung als Ordnungswidrigkeit, die mit Verkehrsverstößen gleichgesetzt wird, erfolgt. Eine Strafbarkeit von Unternehmen allein wegen des veränderten Charakters der Sanktion Geldstrafe statt Geldbuße wird daher tendenziell befürwortet. Praktische Probleme treten auf, wenn gegen mittelständische Unternehmen ermittelt wird, die bis zur Zeit der Anklage zahlungsunfähig geworden sind. Eine Geldbuße ist dann nicht mehr möglich. Dieses Problem würde auch durch eine Kriminalisierung nicht beseitigt.

In einem Beispielsfall aus diesem Bundesland wurde eine Geldbuße von über 500.000 DM (3 % der erlangten Auftragswerte) gegen eine AG verhängt.⁷⁷⁹ Strafrechtliche Ermittlungen und Verurteilungen erfolgten gegen sieben leitende Mitarbeiter des Unternehmens, darunter Vorstandsmitglieder. Die AG war in der Anklageschrift mit aufgeführt. Die beeindruckende Wirkung der Ermittlungen gegen das Unternehmen lag nicht in der Höhe der Geldbuße, sondern in dem Verhalten des Unternehmens. Im Zuge der Ermittlungen kam es zu drastischen Umsatzeinbußen und Auftragsperren. Die AG vereinbarte mit jedem Auftraggeber im Wege eines Vergleichs Schadensersatzzahlungen, die jeweils etwas über der geforderten Schadenssumme lagen. Es fanden Wiedergutmachungen bei allen Geschädigten statt, es kam zu personellen und strukturellen Änderungen im Unternehmen und die Verhaltensweise war von Verantwortungsübernahme getragen. Ob diese durch das Bußgeldverfahren ausgelöst wurde, lässt sich zwar nicht sicher beurteilen, es spielten sicher auch die strafrechtlichen Ermittlungen gegen Personen bis hin zur Vorstandsebene eine Rolle und dass weder die Existenz schwarzer Kassen, die Beschaffung von großen Schmiergeldsummen über ausländische Unternehmen und damit jahrzehntelang übliche Bestechungspraktiken geleugnet werden konnten. Das Verhalten war auch motiviert von dem Versuch der Schadensbegrenzung und dem Bemühen, Auftragsverluste abzuwehren. Trotzdem unterscheidet es sich deutlich – positiv – vom Verhalten betroffener großer Baukonzerne in anderen Bundesländern, die zivilrechtliche Schadensersatzforderungen einklagen ließen und jede Verantwortung für das Verhalten ihrer Mitarbeiter ablehnten (intern jedoch Haftkauttionen und Verteidiger als „Schweigepremie“ bezahlten und für Weiterbeschäftigung in Tochterunternehmen sorgten).

⁷⁷⁹ Siehe vorn, Teil 3, II., 5.2 Klärwerkskartell.

Ein Vergleich dieser AG im Wortlaut:

Vergleich
Zwischen der Stadt X, vertreten durch den Herrn Oberbürgermeister Y
und
der Z-AG, Adresse, vertreten durch Herrn Dipl.-Ing. A
wird folgende Vereinbarung getroffen:

Die Stadt X hat am ... der Z-AG den Auftrag zur maschinentechnischen Nachrüstung der Kläranlage in X erteilt.

- a) Die Vorgänge um die Erteilung und Durchführung dieses Auftrags sind Gegenstand eines gegen Mitarbeiter der Z-AG und die Z-AG als Nebenbetroffene gerichteten Strafverfahrens der Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht ... Die Anklageschrift vom ... (Az: ...) liegt der Stadt X vor.
- b) Die Z-AG bedauert ausdrücklich die genannten Vorgänge, die zu einem Schaden der Stadt X geführt haben und entschuldigt sich für dieses Verhalten ihrer Mitarbeiter.
- c) Die Z-AG hat von sich aus das Gespräch mit der Stadt X wie auch mit den anderen in der Anklageschrift genannten geschädigten Auftraggebern gesucht und ein Angebot zum Schadensausgleich unterbreitet. Hierbei hat die Z-AG das Ziel verfolgt, zu inhaltlich übereinstimmenden Lösungen mit allen Auftraggebern zu gelangen, um jedem Verdacht einer Ungleichbehandlung zu begegnen. Grundlage der weiteren Überlegung war deshalb der konkret bezifferte Schadensbetrag, der nach der Anklageschrift ... ungerechtfertigt in die damalige Kalkulation und damit in das Vertragsverhältnis eingeflossen ist.
- d) Die Stadt X nimmt das Angebot an.

Die Parteien schließen danach folgenden
Vergleich

Im Hinblick auf die unter Ziffer ... der Anklageschrift ... dargestellten Vorgänge leistet die Z-AG an die Stadt X einen Ausgleich zur Abgeltung des der Stadt X entstandenen Schadens durch Zahlung eines Geldbetrages in Höhe von ...

Mit dieser Zahlung sind bestehende Ansprüche der Stadt X aus den vorgenannten Vorgängen gegenüber der Z-AG abgegolten.

Die Z-AG erklärt sich bereit, bei zukünftiger Erteilung von Aufträgen durch die Stadt X an die Z-AG eine Vertragsklausel über einen pauschalierten Schadensersatz für den Fall wettbewerbswidrigen Verhaltens zu vereinbaren.

Weitere Sanktionsmöglichkeiten gegen Unternehmen – Einziehung von Unternehmen nach § 74 StGB?

SCHAUPENSTEINER hält die Einziehung von Unternehmen als kriminelle Tatwerkzeuge im Sinne des § 74 StGB für möglich.⁷⁸⁰ Die eingezogenen Unternehmen sollten (zunächst) staatlicher Verwaltung unterstellt werden und stünden so unter „staatlicher Überwachung“. Ein Ausschluss zum öffentlichen Wettbewerb wäre nicht zwingend. Der staatlich beauftragte Treuwalter soll verhindern, dass die strafrechtlich Verantwortlichen über Strohleute oder Beraterverträge die Herrschaft über das Unternehmen behalten, dieses vorsätzlich in den Konkurs steuern oder es unter einem anderen Firmenmantel fortführen. Damit würden Schadensersatzansprüche und gegen das Unternehmen festgesetzte Geldbußen gesichert.⁷⁸¹ Unabhängig von rechtlichen Auslegungsschwierigkeiten des § 74 zu dieser Frage, praktizieren Staatsanwaltschaften keine Unternehmenseinziehungen, auch nicht die Staatsanwaltschaft Frankfurt. Bereits die praktische Umsetzbarkeit ist zu bezweifeln, scheuen sich doch viele Staatsanwaltschaften bereits vor der Einziehung von PKW mit den auftretenden Folgeproblemen. Üblicherweise wird mit dem Verweis auf die Anwendung der Einziehungs- und Verfallvorschriften des StGB auch auf Unternehmen nicht die Einziehung der Unternehmen selbst gemeint, sondern die Konstellation des § 75, die Anordnung des Verfalls oder der Einziehung auch gegen juristische Personen.⁷⁸² Damit wird die Einziehung von Verbandseigentum ermöglicht, das durch dessen Organe und Vertreter zu strafbaren Handlungen missbraucht wurde.⁷⁸³ Die von SCHAUPENSTEINER angesprochene Variante deckt sich jedoch inhaltlich mit Vorschlägen, die von Befürwortern einer Unternehmensstrafbarkeit vorgebracht werden. Danach soll nicht nur statt der Geldbuße eine Verbandsgeldstrafe verhängt werden können, sondern auch Verbandsauflösungen und Überwachungen durch Unternehmenskuratel/Unternehmensaufsicht.⁷⁸⁴ Die weit gehende Folge einer Auflösung des straffällig gewordenen Unternehmens wird im Diskussionsentwurf des Landes Hessen mit § 76 c I Nr. 2, 76 f StGB-E vorgeschlagen.⁷⁸⁵ Eine solche Auflösung soll jedoch nur in Betracht kommen, wenn die Zwecke der juristischen Person oder Personenvereinigung darauf gerichtet sind, Straftaten zu begehen. Damit hat man wohl eher kriminelle Vereinigungen und von vornherein betrügerisch handelnde Scheinfirmen im Auge, denen man jedoch mit dem bisherigen rechtlichen Instrumentarium ausreichend begegnen kann. Die Frage der Auflösung von Unternehmen, die auch Wirtschaftsstraftaten begehen, wird ebenso gefordert wie die Unternehmensaufsicht, also die auf eine bestimmte Zeit ausgesprochene Unterstellung des Unternehmens unter die Leitung eines sachverständigen Gremiums.⁷⁸⁶ Es wird

780 SCHAUPENSTEINER NStZ 1996, S. 413.

781 SCHAUPENSTEINER Kriminalistik 1996, S. 308.

782 HIRSCH ZStW 1995, S. 284.

783 ESER, in SCHÖNKE/SCHRÖDER § 75 Rn. 1.

784 HEINE 1995, S. 301 ff.

785 Abdruck bei WEGNER ZRP 1999, S. 187.

786 HEINE 1995, S. 302 f.; EHRHARDT 1993, S. 253; VOLK JZ 1993, S. 429, 431; HIRSCH 1993, S. 27.

davon ausgegangen, dass bei einer Verbandsauflösung die Interessen der Arbeitnehmer gänzlich unberücksichtigt blieben, auch Gläubiger erlitten Schäden, trotzdem soll eine solche Auflösung nach umfassender Prüfung aller anderen Möglichkeiten ausgesprochen werden können.⁷⁸⁷ Andere setzen auf Eingriffe in die Organisation von Unternehmen: Mit einer Unternehmenskuratel soll der Staat das Unternehmen einer von ihm bestimmten Person oder Institution unterstellen, die die betrieblichen Abläufe kontrollieren soll und auch Entscheidungsgewalt erhalten soll. Kritisch wird gesehen, dass praktische Schwierigkeiten bei der Umsetzung auftauchen könnten. Eine solche Überwachung brächte einen enormen Aufwand und nicht unerhebliche Kosten mit sich.⁷⁸⁸ Aus Sicht der Korruptionsbekämpfung ergibt sich letztlich nicht zwingend, eine Unternehmensstrafbarkeit einzuführen, weil die dogmatischen Fragen der Verbandsstrafe wohl zur Zeit nicht konsensfähig sind, die vorgeschlagenen Verbandssanktionen kompliziert und eher geeignet erscheinen, die Belastung der Staatsanwaltschaften durch die umfangreichen Strafverfahren weiter zu erhöhen. Gerade bei Korruptionsdelikten wäre die naheliegende Sanktion der Geldbuße bereits jetzt leicht mit den vorhandenen rechtlichen Instrumenten des OWiG praktisch umzusetzen, wie es vereinzelt praktiziert wird. Die Kartellabsprachen werden durch das GWB und OWiG ausreichend sanktioniert. Nicht nur ist die besondere Ermittlungskompetenz der Kartellbehörden zu nennen, auch sehr hohe Geldbußen (bis zu dreistelligen Millionensummen)⁷⁸⁹ sind bei dieser Form der Unternehmenskriminalität möglich.

1.4 Tätige Reue

Einen wirklichen Anreiz für Täter, aus einem Korruptionsgeflecht auszusteigen und nach reiflicher Überlegung gleich zu Beginn vom Geschehen wieder zurückzutreten, böte eine Vorschrift der Tätigen Reue, die materiell unter bestimmten Voraussetzungen zur Straflosigkeit führte. Eine solche Vorschrift wurde bisher im Gegensatz zum Vorschlag der Kronzeugenregelung⁷⁹⁰ für das deutsche Strafrecht nicht diskutiert.⁷⁹¹ Man könnte daran denken, die Strafbarkeit eines Tatbeteiligten ganz entfallen zu lassen, wenn er freiwillig, bevor strafrechtliche Ermittlungen in der Sache begonnen haben, die Tat offenbart und sich um die Abwendung weiteren Schadens bemüht. Solche Konstellationen sind denkbar für die Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§ 299) wie auch für die §§ 332, 334.

Bei der Diskussion um Selbstanzeige und Tätige Reue wird häufig darauf verwiesen, dass § 371 AO des Steuerstrafrechts eine Ausnahme im System

787 LÜTOLF 1996, S. 397.

788 LÜTOLF 1996, S. 400; VOLK JZ 1993, S. 429, 432.

789 Beispiele bei BARTSCH/PALTZOW/TRAUTNER (Hrsg.) 2001, 4.3.1

790 Dazu unten 2.2.

791 Inhaltlich ähnlich wurde die Möglichkeit einer Selbstanzeige bei SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 843 f. erwähnt; oder auch – ohne konkreten Vorschlag – OSTENDORF, in DBB-Akademie (Hrsg.) 2001, S. 20.

der Strafvorschriften darstelle, weil er Straffreiheit über § 24 hinaus nach Vollendung des Tatbestandes zulasse.⁷⁹² Diese Ansicht ist jedoch nicht ganz zutreffend. Was § 371 AO von Rücktrittsregelungen und Tätiger Reue des StGB unterscheidet, ist der Zweck, der bei der steuerlichen Selbstanzeige in der Erhöhung des staatlichen Steueraufkommens gesehen wird.⁷⁹³ Das Strafrecht kennt eine Reihe von Vorschriften, die einen Rücktritt nach dem Versuchsstadium, also bei formeller Vollendung zulassen. Differenziert man nach den Rechtsfolgen, existieren auch einige Vorschriften, die eine Straffreiheit⁷⁹⁴ zur Folge haben: §§ 139 III⁷⁹⁵, IV, 261 IX, 264 V, 264 a III, 265 b II, 266 a V 2, 298 III. Unterschiedlich sind die Voraussetzungen geregelt, was mit der Verschiedenartigkeit der Delikte zusammen hängt. Bei Vollendung der Tat kann die Vollendung nicht mehr verhindert werden und bloßes Nichtweiterhandeln kann erst recht nicht genügen. Es muss der Erfolg, die Vollendung der Tat, rückgängig gemacht werden. Dieses ist manchmal gar nicht möglich oder unterscheidet sich von Delikt zu Delikt, weshalb eine allgemeine Regelung wie § 24 (etwa § 46 a mit der Möglichkeit des Absehens von Strafe bei Wiedergutmachung oder dem Bemühen darum) schwieriger wird. Will man die Rücktrittsvoraussetzungen eng halten, erklärt sich daraus die Regelung der verschiedenen Voraussetzungen im jeweiligen Deliktzusammenhang. Unterschiedlich sind auch die Zeitpunkte des Wirksamwerdens der Regelungen: Straffreiheit bei vorverlagertem Vollendungszeitpunkt kann erlangt werden bei §§ 139 III, IV, 264 V, 264 a III, 265 b II und 298 III. Das Gesetz kennt aber auch Straffreiheit trotz vollendetem Schadenseintritt und nach Beendigung: §§ 266 a V 2, 261 IX.

Berücksichtigt man also die bereits vorhandenen Vorschriften, die Straffreiheit nach vollendetem Delikt durch Tätige Reue zulassen, und nimmt man die vielfältigen Vorschriften hinzu, in denen ein bestimmtes Verhalten nach vollendetem Delikt zum Absehen von Strafe oder zur Strafmilderung führen kann, wird deutlich, dass es im Kernstrafrecht des StGB eine Reihe von Normen gibt, die inhaltlich die Selbstanzeige des Täters begünstigen. Eine Ausnahmeregelung ist die Selbstanzeige im deutschen Strafrecht daher keineswegs, wie teilweise unter Hinweis auf § 371 AO des Steuerstrafrechts vertreten wird.

Begründungen für die Tätige Reue bei §§ 299, 332, 334

Die Tätige Reue wird zu den Strafaufhebungsgründen gezählt, also zu Umständen, die im Gegensatz zu den Strafausschließungsgründen erst nach dem Vorliegen der Voraussetzungen für die Strafbarkeit (Tatbestandsmäßigkeit, Rechtswidrigkeit und Schuld) eintreten und die Strafbarkeit der Tat ausschlie-

792 Siehe zum Meinungsstand BREYER 1999, S. 23 f.; auch KUMMER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 716, 717.

793 BREYER 1999, S. 26; KUMMER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 717 Rn. 82; KÜSTER, in MÜLLER-GUGENBERGER/BIENECK (Hrsg.) 2000, S. 1163, 1164 Rn. 136.

794 Andere – noch zahlreichere – Vorschriften führen zum Absehen von Strafe, zur Strafmilderung oder auch nur zur Strafmilderung. Auf die weiteren allgemeinen Vorschriften des § 154 StPO und des § 46 a sei hier nur am Rande verwiesen.

795 § 139 III bildet nach ROXIN einen Rechtfertigungsgrund, 1997, S. 900.

ßen.⁷⁹⁶ Ein einheitlicher materieller Grundgedanke ist bei Betrachtung aller persönlichen Strafausschließungs- und Strafaufhebungsgründe nicht auszumachen.⁷⁹⁷ Betrachtet man jedoch lediglich die Strafaufhebungsgründe, die man als „Tätige Reue“ bezeichnen kann, kann der Verzicht auf Bestrafung mit kriminalpolitischen Strafzweckerwägungen erklärt werden. Trotz grundsätzlich gegebener Strafbarkeit entfällt wegen der besonderen Umstände das Strafbedürfnis, weil der Rechtsfrieden bereits durch die autonome Rücktrittshandlung des Täters wieder hergestellt ist.⁷⁹⁸ Diese besonderen Umstände liegen darin, dass der Täter freiwillig seine Tat wieder rückgängig macht, bevor ein weiterer Schaden entstanden ist.⁷⁹⁹ Es besteht dann weder die spezial- noch die generalpräventive Notwendigkeit, gegen diesen Täter mit den Mitteln des Strafrechts vorzugehen und die Norm mit Strafe zu verdeutlichen. Begründet man also für Täter der Bestechung und Bestechlichkeit (§§ 299, 332, 334) in dem Zeitraum, in dem die rechtswidrige Diensthandlung (oder die unlautere Bevorzugung) noch nicht vorgenommen ist, die Möglichkeit eines Rücktritts, so kann der eigentliche Schaden dieser Unrechtsvereinbarung noch abgewendet werden. Der Vollendungszeitpunkt ist bei §§ 299, 332, 334 vorverlagert, das heißt, auf einen „Bestechungserfolg“ in dem Sinne, dass die rechtswidrige Diensthandlung oder unlautere Bevorzugung vorgenommen sein muss, kommt es nicht an. Sobald der Nehmer einen Vorteil für sich oder einen Dritten gefordert hat, sich versprechen ließ oder angenommen hat (ebenso spiegelbildlich der Geber: angeboten, versprochen oder gewährt hat), und ein Zusammenhang mit einer Diensthandlung oder Bevorzugung erkennbar ist, kommt es für die Tatvollendung nicht mehr darauf an, ob der Täter die versprochene pflichtwidrige Handlung tatsächlich vorgenommen hat oder vornimmt (bzw. für den Geber, ob die tatsächliche Vornahme der begehrten Handlung erfolgt).⁸⁰⁰ Entscheidet sich ein Nehmer oder ein Geber jedoch in diesem Stadium der vorverlagerten Vollendung, also nachdem er den Vorteil gefordert hat, sich versprechen ließ oder angenommen hat beziehungsweise den Vorteil angeboten, versprochen oder gewährt hat, zur Umkehr in dem Sinne, dass es zur tatsächlichen Ausführung der dienstpflichtwidrigen oder unlauteren Handlung nicht mehr kommen soll, entfällt das Strafbedürfnis. Ein Geber oder Nehmer, der an diesem Punkt autonom Einsicht zeigt und freiwillig den Eintritt weiteren pflichtwidrigen Handelns verhindert, bedarf nicht mehr der spezial- oder generalpräventiven Einwirkung durch Strafe, weil er selbst den „bösen Schein“ der Tat rückgängig gemacht hat. Kriminalpolitisch hätte dieses einen höchst wünschenswerten Effekt der

796 BAUMANN/WEBER/MITSCH 1995, S. 524 ff.; ROXIN 1997, S. 896, 897.

797 BAUMANN/WEBER/MITSCH 1995, S. 527; BREYER 1999, S. 27 ff. Diese Frage hat Relevanz für eine dogmatische „vierte Deliktskategorie“, vgl. ROXIN 1997, S. 894–915.

798 JESCHECK/WEIGEND 1996, S. 552; ROXIN 1997, S. 913 und zum Streitstand generell S. 894 ff., wengleich ROXIN diese Kategorie der Strafaufhebungsgründe nicht speziell im Auge hatte.

799 Die unterschiedlichen Tatbestände der §§ 264 V, 264 a III, 265 b II, 261 IX und 298 III dienen letztlich der Honorierung der weiteren Schadensabwendung und Aufdeckung der Tat, die sonst nicht entdeckt worden wäre.

800 CRAMER, in SCHÖNKE/SCHRÖDER § 332 Rn. 24; § 334 Rn. 17; JOECKS § 332 Rn. 16; § 334 Rn. 5; § 299 Rn. 10.

möglichen Durchbrechung des „Paktes des Schweigens“. Bei den Korruptionsdelikten besteht eine erhöhte Schwierigkeit der Aufdeckung, da es sich um opferlose Delikte handelt und beide Seiten Täter sind. Hat sich die Situation erst einmal so entwickelt, dass sich beide bereit zeigen, eine „Unrechtsvereinbarung“⁸⁰¹ einzugehen, kann keiner mehr zurück. Noch dazu handelt es sich um die gegenüber den §§ 331, 333 schwerwiegendere Situation, da es um pflichtwidrige Diensthandlungen geht. Der „Pakt des Schweigens“ ist daher nur schwer aufzubrechen. Gewährt man jedoch die rechtliche Möglichkeit, nach Abschluss der Unrechtsvereinbarung wieder umkehren zu können, entsteht eine Unsicherheit in dieser Vereinbarung, da der jeweils andere nicht mehr uneingeschränkt auf den Schweigepakt vertrauen kann. Im Gegenteil, bricht einer die Unrechtsvereinbarung und offenbart sich den Strafverfolgungsbehörden, so bleibt dem anderen die Berufung auf die Tätige Reue mit der Folge der Straflosigkeit verwehrt. Diese Verunsicherung scheint kriminalpolitisch zur Eindämmung der Korruptionskriminalität höchst wünschenswert. Dagegen spricht auch nicht das Rechtsgut der Amtsdelikte der §§ 332, 334: Zwar ist das Vertrauen der Allgemeinheit in die Sachlichkeit staatlicher Entscheidungen⁸⁰² bereits erschüttert, wenn Geber und Nehmer sich bereit zeigen, eine dienstpflichtwidrige Handlung durch persönliche Vorteile beeinflussen und herbeiführen zu wollen, zum einen wird dieser Schein jedoch durch die autonome Rückkehr des Zurücktretenden beseitigt und zum anderen zeigt die Existenz des § 299, der ebenfalls erfasst werden soll, dass die Verhinderung der korruptiven Einflussnahmen auch dem Zweck dienen soll, den privaten Wettbewerb vor sachwidrigen Verfälschungen und letztlich die Allgemeinheit vor durch Bestechung schlechteren oder teureren Waren und Dienstleistungen zu schützen.⁸⁰³ Die damit verschiedene Zweckrichtungen verfolgenden Tatbestände haben jedoch gemeinsam, dass der größere Schaden (unabhängig von der Vollendungsbestimmung und Ausgestaltung der Tatbestände) für die Gemeinschaft eintritt, wenn dem Unrechtspakt auch die Vornahme der unrechten Handlung folgt. Wird dieses autonom aufgegeben, besteht für Strafe kein Anlass.

Vorschläge für

§ 299 III (neu)

Nach Absatz 1, auch in Verbindung mit § 300 Nr. 1, wird nicht bestraft, wer einen Vorteil nach Absatz 1, den er gefordert hat oder sich versprechen ließ, nicht annimmt, die unlautere Bevorzugung verhindert und die Tat freiwillig bei der zuständigen Behörde anzeigt oder wer nach Annahme des Vorteils nach Absatz 1 die unlautere Bevorzugung verhindert, die Tat freiwillig bei der zuständigen Behörde anzeigt und den Vorteil zur Verfügung stellt, wenn nicht die Tat bereits entdeckt war und der Täter dies wusste oder bei verständiger Würdigung der Sachlage damit rechnen musste. Nach Absatz 2, auch in Verbindung mit § 300 Nr. 1, wird nicht bestraft, wer einen

801 Zu den Anforderungen an die Unrechtsvereinbarung siehe oben Teil I, III.1. m. w. N.

802 WESSELS/HETTINGER StrafR BT-1 Rn. 1106.

803 JOECKS § 299 Rn. 1; WESSELS/HILLENKAMP StrafR BT-2 Rn. 701, 702.

Vorteil nach Absatz 2, den er angeboten, oder versprochen hat, nicht gewährt, sich freiwillig und ernsthaft um die Verhinderung der unlauteren Bevorzugung bemüht und die Tat freiwillig bei der zuständigen Behörde anzeigt oder wer sich nach Gewährung eines Vorteils nach Absatz 2 freiwillig und ernsthaft um die Verhinderung der unlauteren Bevorzugung bemüht und die Tat freiwillig bei der zuständigen Behörde anzeigt, wenn nicht die Tat bereits entdeckt war und der Täter dies wusste oder bei verständiger Würdigung der Sachlage damit rechnen musste.

§ 332 IV (neu)

Nach Absatz 1 und 2 wird nicht bestraft, wer einen Vorteil nach Absatz 1 oder 2, den er gefordert hat oder sich versprechen ließ, nicht annimmt, die pflichtwidrige Diensthandlung beziehungsweise die pflichtwidrige richterliche Handlung nicht vornimmt und die Tat freiwillig bei der zuständigen Behörde anzeigt oder wer nach Annahme des Vorteils nach Absatz 1 oder 2 die pflichtwidrige Diensthandlung beziehungsweise die pflichtwidrige richterliche Handlung nicht vornimmt, die Tat freiwillig bei der zuständigen Behörde anzeigt und den Vorteil zur Verfügung stellt, wenn nicht die Tat bereits entdeckt war und der Täter dies wusste oder bei verständiger Würdigung der Sachlage damit rechnen musste.

§ 334 IV (neu)

Nach Absatz 1 und 2 wird nicht bestraft, wer einen Vorteil nach Absatz 1 oder 2, den er angeboten oder versprochen hat, nicht gewährt, sich freiwillig und ernsthaft um die Verhinderung der pflichtwidrigen Diensthandlung beziehungsweise der pflichtwidrigen richterlichen Handlung bemüht und die Tat freiwillig bei der zuständigen Behörde anzeigt oder wer nach Gewährung des Vorteils nach Absatz 1 oder 2 sich freiwillig und ernsthaft um die Verhinderung der pflichtwidrigen Diensthandlung beziehungsweise der pflichtwidrigen richterlichen Handlung bemüht und die Tat freiwillig bei der zuständigen Behörde anzeigt, wenn nicht die Tat bereits entdeckt war und der Täter dies wusste oder bei verständiger Würdigung der Sachlage damit rechnen musste.

Für §§ 331, 333 bleibt es dagegen bei Milderungsmöglichkeiten durch eine (zu schaffende) Kronzeugenregelung oder durch die bestehenden Ermessensvorschriften der §§ 153 ff. StPO beziehungsweise bei der Strafzumessung.

2 Strafverfahrensrecht

Mit dem Korruptionsbekämpfungsgesetz haben sich viele Reformforderungen im materiellen Strafrecht erfüllt. Schwierigkeiten bestehen jedoch nach wie vor vor allem im Bereich der Strafrechtsanwendung, von der Informationsgewinnung aus praktischer Perspektive bis zu Reformforderungen für das Strafprozessrecht.⁸⁰⁴ Vielfach wird die Informationsgewinnung als problematisch angesehen, da Korruptionsdelikte der Strukturen 2 und 3 als opferlose Kontrolldelikte mit hohem Dunkelfeld anzusehen sind. Damit liegen die Schwierigkeiten gerade in der Aufdeckung dieser Form von Kriminalität. Ge-

804 SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 843, Rn. 104.

rade die hohe Aufklärungsquote von regelmäßig etwa 90 % deutet auf die Dunkelfeldproblematik hin: Wird eine Tat bekannt, liegen meistens auch so viele Informationen vor, dass sie im Sinne der Kriminalstatistik als „aufgeklärt“, das heißt mit mindestens einem Täter als Tatverdächtigem, betrachtet werden kann. Die Strafverfolgungsbehörden benötigen also Hinweise anderer oder müssen initiativ ermitteln. Da private Anzeigerstatter selten sind, kommen vor allem Hinweise anderer Kontrollorgane oder anderer Strafverfolgungsbehörden in Betracht. Um diesen Hinweisen professionell nachgehen zu können, bedarf es spezialisierten Erfahrungswissens. Die folgende Darstellung teilt sich in rechtliche Fragen und Organisationsfragen.

2.1 Telefonüberwachung (§ 100 a StPO) und Erweiterung des Abhörens nach § 100 c StPO

Die Telefonüberwachung nach § 100 a StPO sollte auch bei Bestechlichkeit und Bestechung (§§ 332, 334) sowie bei besonders schweren Fällen der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§§ 299, 300) und bei Absprachen bei Ausschreibungen (§ 298) möglich sein. Eine Aufnahme dieser Vorschriften in § 100 a StPO hätte zugleich Auswirkungen für das Abhören und Aufzeichnen des nichtöffentlich gesprochenen Wortes außerhalb einer Wohnung (§ 100 c I Nr. 2 StPO). Zum einen sprechen dafür die jetzt eher zufällig (mit der Begründung des Tatverdachts einer kriminellen Vereinigung) bekannt gewordenen Informationen aus Telefonüberwachungen, die für die Ermittlungen hilfreich waren. Zum anderen ist unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nicht einzusehen, dass zwar unter bestimmten Voraussetzungen das in einer Wohnung nichtöffentlich gesprochene Wort (§ 100 c I Nr. 3 StPO) bei Verdacht der Bestechlichkeit oder Bestechung abgehört werden darf, nicht aber das Telefon oder das außerhalb einer Wohnung nichtöffentlich gesprochene Wort nach § 100 c I Nr. 2 StPO.⁸⁰⁵ Die Neuregelung müsste neben den §§ 332, 334 auch die wettbewerbsbeschränkenden Absprachen bei Ausschreibungen (§ 298) und besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§§ 299, 300) umfassen, da es nach den Änderungen durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz keine qualitativen Unterschiede mehr zwischen Amtsdelikten und Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr gibt (Ausnahme Antragserfordernis bei § 299 i. V. m. § 301, der deshalb auch nicht in § 100 a StPO aufgenommen werden sollte). Mit der Tendenz der Verwaltung zur Privatisierung können sich inhaltlich gleiche Korruptionsprobleme lediglich auf die private Schiene verlagern. Netzstrukturen der Korruption zeigen außerdem deutliche Verflechtungen, bei den systematischen Bestechungen zur Einflussnahme auf Auftragsvergaben unterscheiden die handelnden Unternehmen nicht zwischen Amtsträgern und Privatunternehmen auf Nehmerseite.⁸⁰⁶ Auch bei

805 DÖLLING ZStW 2000, S. 354 f.; SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 846.

806 So auch bereits in der Begründung zum Entwurf der CDU/CSU-Fraktion zur Änderung der Strafprozessordnung vom 8. 12. 1998, BT-Drs. 14/162.

§ 298 sollte die Telefonüberwachung ermöglicht werden, da Kartellabsprachen in einem engen Zusammenhang mit Bestechlichkeit und Bestechung stehen: Der Regelungszusammenhang liegt nahe, wie bereits die Kriminalisierung der Submissionsabsprachen durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz zeigt. Entsprechende Pläne (jedenfalls für §§ 332, 334) werden wohl begrüßt, obwohl der Gesetzentwurf der CDU/CSU-Fraktion zur Änderung der Strafprozessordnung, § 100 a StPO vom 8. 12. 1998 abgelehnt wurde. Geplant ist eine Gesamtreform der Strafprozessordnung und eine Änderung soll in diesem Rahmen erfolgen.⁸⁰⁷ Ein neuer Gesetzentwurf⁸⁰⁸ sieht die Aufnahme der Bestechungstatbestände der §§ 332 und 334 in § 100 a StPO vor, nicht jedoch § 300.

2.2 Kronzeugenregelung

Unter Kronzeugen versteht man Personen, denen als Tatbeteiligten zugesichert wird, dass sie nicht angeklagt oder milder bestraft werden, wenn sie für die Anklage als Belastungszeugen auftreten. In vielen Staaten existieren Kronzeugenregelungen speziell für Bestechungsdelikte.⁸⁰⁹ Egal, wie diese Vorschriften bezeichnet werden (Kronzeugenregelung, Tätige Reue), für den Fall der Offenbarung eigener und fremder Tatbeteiligungen und der Mithilfe bei der Aufklärung wird den Strafverfolgungsbehörden die Möglichkeit eingeräumt, Straffreiheit oder Strafmilderung zu gewähren. Zum Teil wird nach aktiver und passiver Bestechung differenziert, so dass nur Geber oder nur Nehmer von der Regelung profitieren können.⁸¹⁰ Im deutschen Strafrecht ist die Kronzeugenregelung heftig umstritten und das Kronzeugengesetz, das Regelungen für Terrorismus und organisierte Kriminalität vorsah, wurde zum 31. 12. 1999 nach einigen Verlängerungen endgültig aufgehoben. Die Kritik besteht in rechtsstaatlichen Bedenken, aber auch in der Fraglichkeit des Nutzens.⁸¹¹ Andere halten eine Kronzeugenregelung für notwendig.⁸¹² Im deutschen Strafrecht gibt es neben einer Reihe von Vorschriften über Tätige Reue noch zwei weitere Kronzeugenregelungen beschränkt auf bestimmte Delikte: § 31 BtMG für Betäubungsmitteldelikte und § 261 Abs. 10 für Geldwäsche. Für die Korruption existiert keine Kronzeugenregelung, obwohl diese in mehreren Entwürfen vor der Reform der Korruptionsvorschriften 1997 vorgeschlagen wurde. § 335b im Gesetzentwurf des Landes Berlin (1995), oder gleichlautend § 335b des Entwurfs des Bundesrates (1995) sowie

807 Auskunft aus dem Bundesjustizministerium. In den „Eckpunkten einer Reform des Strafverfahrens“ vom 6. April 2001 findet sich jedoch kein ausdrücklicher Hinweis, bei dem Einsatz neuer technischer Mittel ist wohl an eine generelle Ausweitung der Videovernehmung gedacht.

808 Gesetzentwurf des Bundesrates vom 26. 4. 2001, Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung der Kronzeugenregelungen im Strafrecht, (KrZErgG) BT-Drs. 14/5938, S. 8, 11.

809 ÜBERHOFEN, in ESER/ÜBERHOFEN/HUBER (Hrsg.) 1997, S. 773.

810 ÜBERHOFEN, in ESER/ÜBERHOFEN/HUBER (Hrsg.) 1997, S. 774.

811 Zum Streitstand MÜHLHOFF/PFEIFFER ZRP 2000, S. 121–127; MÜHLHOFF/MEHRENS 1999; MEHRENS, in MILITELLO/ARNOLD/PAOLI (Hrsg.) 2000, S. 273 ff.; MÜHLHOFF/MEHRENS NK 3/2000, S. 12 ff.; kritisch VOLK NJW 1996, S. 879; SCHLÜCHTER ZRP 1997, S. 65.

812 HAMACHER Kriminalistik 1999, S. 795 f.

§ 337 a (Vorschlag des Bundesrates in der Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, 1996), der, angelehnt an die existierenden Regelungen, in § 31 BtMG und § 261 Abs. 10 eine Kronzeugenregelung vorsah:

§ 337 a Strafmilderung oder Absehen von Strafe

Das Gericht kann in den Fällen der §§ 331 bis 334, auch in Verbindung mit § 335 oder § 336, die Strafe nach seinem Ermessen mildern (§ 49 Abs. 2) oder von Strafe nach diesen Vorschriften absehen, wenn der Täter

- (1.) durch freiwillige Offenbarung seines Wissens wesentlich dazu beigetragen hat, dass die Tat über seinen eigenen Tatbeitrag hinaus aufgedeckt werden konnte, oder
- (2.) freiwillig sein Wissen so rechtzeitig einer zuständigen Behörde offenbart, dass Straftaten nach §§ 332, 334, auch in Verbindung mit § 335 oder § 336, oder nach § 299 in Verbindung mit § 300, von deren Planung er weiß, noch verhindert werden können.

Eine solche Regelung wurde vorgeschlagen, um Tätern einen Anreiz zum Ausstieg zu geben und um Strafverfolgung und Aufdeckung von Tatkomplexen mit konspirativ und organisiert vorgehenden Tätergruppen durch die Kooperation der aussteigewilligen Täter zu erleichtern. Im Gegenzug sollen diese Täter unter gewissen Bedingungen besondere Vergünstigungen erhalten.⁸¹³ Dieser Vorschlag wurde nicht Gesetz, weil man meinte, dem Anliegen könne bereits nach geltendem Recht im Rahmen der Strafzumessung und über eine Anwendung der Einstellungsvorschriften in der StPO (§§ 153 ff. StPO) Rechnung getragen werden. Es liegt deshalb auch eine zwiespältige Argumentation vor, wenn man die spezielle Kronzeugenregelung für Bestechungsdelikte wegen rechtsstaatlicher oder systemfremder Bedenken ablehnt, aber auf Opportunitätsvorschriften oder Milderungsmöglichkeiten bei der Strafzumessung verweist. Ein Gesetzentwurf des Bundesrates vom 26. 4. 2001⁸¹⁴ hat nun einen Vorschlag sowohl für eine Kronzeugenregelung für §§ 331 ff. wie auch für §§ 299, 300 vorgelegt. Der Entwurf eines § 336 a, Strafmilderung und Absehen von Strafe, ist weitgehend gleichlautend mit dem früheren Entwurf des § 337 a StGB, enthält jedoch eine Abweichung in Nr. 2: „einer Dienststelle offenbart“. Ein neuer Entwurf eines § 300 a lautet:

§ 300 a, Strafmilderung und Absehen von Strafe

Das Gericht kann in den Fällen des § 299, auch in Verbindung mit § 300, die Strafe nach seinem Ermessen mildern (§ 49 Abs. 2) oder von Strafe absehen, wenn der Täter

813 Z. B. Gesetzesantrag des Landes Berlin zu § 335 b des Entwurfes eines Gesetzes zur Änderung des StGB und der StPO (§§ 331–335 c StGB, 100 a StPO) – Korruptionsbekämpfungsgesetz, BR-Drs. 298/95.

814 BT-Drs. 14/5938 (KrZERG).

- (1.) durch freiwillige Offenbarung seines Wissens wesentlich dazu beigetragen hat, dass die Tat über seinen eigenen Tatbeitrag hinaus aufgedeckt werden konnte, oder
- (2.) freiwillig sein Wissen so rechtzeitig einer Dienststelle offenbart, dass Straftaten nach § 299 unter den in § 300 bezeichneten Voraussetzungen oder nach §§ 332, 334, auch in Verbindung mit § 335 oder § 336, von deren Planung er weiß, noch verhindert werden können.

Diese Regelungen wären zu begrüßen. Es ist erforderlich, gerade bei Korruptionsdelikten einen Anreiz zum Ausstieg zu geben, der über eine generell mögliche Berücksichtigung des Aussageverhaltens zugunsten des Täters bei der Strafzumessung (§ 46) hinausgeht.⁸¹⁵ Eine solche Regelung stellt zumindest klar, dass Aussagen, die zur Aufdeckung von Korruption führen, zur Strafmilderung oder sogar zum Absehen von Strafe führen können. Andererseits wird gesehen, dass eine Regelung, wie sie im deutschen Strafrecht bei der Geldwäsche existiert und für die Korruption erwogen wurde, vielleicht nicht ausreichend ist, tatsächlich einen Anreiz für zweifelnde Tatbeteiligte zu geben, denn der Ermessensspielraum für die Strafverfolgungsbehörden (§§ 153, 153 a StPO) und Gerichte bleibt sehr weit, somit bleibt auch eine große Unsicherheit aus Sicht des Täters, wie das Gericht sein Aussageverhalten bewerten wird. Die Alternative wäre eine generelle Kronzeugenregelung in einem § 46 b, die nicht mehr auf bestimmte Delikte beschränkt sein soll.⁸¹⁶ Einen wirklichen Anreiz böte dagegen eine Vorschrift der Tätigen Reue, die materiell unter bestimmten Voraussetzungen zur Strafflosigkeit führte.⁸¹⁷ Beide Regelungen könnten sich ergänzen.

2.3 Vertraulichkeitszusage

SCHUBERT weist auf die praktische Möglichkeit einer Vertraulichkeitszusage hin. Den Strafverfolgungsbehörden stellt sich nicht selten das Problem, dass manche Zeugen nur zur Aussage bereit sind, wenn ihnen Vertraulichkeit zugesichert wird. Dabei kann es sich um Situationen handeln, dass Unternehmer von Korruption wissen, den Straftaten ein Ende bereiten wollen, aber nicht allein die wirtschaftlichen Nachteile einer Ächtung in der Branche oder den Verlust aller Aufträge riskieren wollen. Ausnahmsweise besteht die Möglichkeit einer Vertraulichkeitszusage nach Anlage D der RiStBV. Ein aussagewilliger Zeuge ist dann als Informant anzusehen (Nr. 2.1), dem unter den Voraussetzungen von Nr. 3 Vertraulichkeit zugesichert werden kann. Voraussetzung ist eine sonst aussichtslose oder wesentlich erschwerte Aufklärung der Tat mit dem Ziel, weitere Beweismittel zu erlangen, die gerichtsverwertbar sind.

815 SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 844; SCHAUPENSTEINER NSTZ 1996, S. 414. Vorsichtig behandelnd DÖLLING ZStW 2000, S. 355: Probleme einer Kronzeugenregelung sollten grundsätzlich überdacht werden, eindeutig in Gutachten 1996, C 73 ff.

816 So der Vorschlag von JESSBERGER 1999, S. 330; dazu liegt ein konkreter Entwurf der Bundesregierung entgegen Meldungen in der Presse nicht vor.

817 Dazu oben, 1.4, Tätige Reue.

2.4 Selbstanzeige

Die ausdrückliche Möglichkeit einer Selbstanzeige nach dem Vorbild des § 371 AO existiert für Korruptionsstraftaten nicht.⁸¹⁸ Der Gedanke der Selbstanzeige wäre jedoch systematischer bei einer Regelung der Tätigen Reue und/oder einer Kronzeugenregelung aufgehoben, wie hier vorgeschlagen wird. Die verbleibenden Fälle können über Ermessensvorschriften (§§ 153, 153 a StPO) sowie über eine Berücksichtigung bei der Strafzumessung gelöst werden.

2.5 Bundeskartellamt – Bonusregelung

Das Bundeskartellamt erprobt seit 2000 eine Bonusregelung für die Festsetzung von Geldbußen, die inhaltlich zwischen Selbstanzeige und Kronzeugenregelung anzusiedeln ist.⁸¹⁹ Aus der Nähe der Kartellabsprachen zur Korruption, aber auch unter Betrachtung des Verhaltens der Kartellmitglieder selbst, ist die Bonusregelung interessant. Unter der Annahme, dass Kartellabsprachen in hohem Maße sozialschädlich sind und die illegalen Vereinbarungen im Geheimen und konspirativ getroffen werden, stellt sich wie bei der Netzwerkkorruption das Problem der Aufdeckung. Das Kartellamt geht davon aus, dass Aufklärung und Auflösung von Kartellen entscheidend von Insiderhinweisen abhängig sind. Für Kartellmitglieder, die das wettbewerbswidrige Verhalten aufgeben und ihr Wissen dem Kartellamt mitteilen, kann deshalb die sonst fällige Geldbuße reduziert werden. Man geht davon aus, dass unter Anwendung transparenter Richtlinien für den Informanten die Folgen einer Anzeige kalkuliert werden können. Aus Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten sind Täter, die eine entscheidende Rolle bei der Existenz des Kartells gespielt haben, von der Möglichkeit der vollständigen Befreiung von der Geldbuße ausgenommen (diejenigen, die maßgeblich vom Kartell profitiert haben, Initiatoren oder Personen, die andere zur Teilnahme gezwungen haben). Die Nichtfestsetzung einer Geldbuße nach § 1 i. V. m. § 81 I Nr. 1 GWB, auch i. V. m. § 130 OWiG, erfolgt,

„soweit der Täter

- a) dem Bundeskartellamt das Kartell anzeigt, bevor die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens wegen des Kartells erfolgt ist und der Täter dies weiß oder damit rechnen muss, und
- b) als erster Angaben macht, die entscheidend dazu beitragen, dass das Kartell aufgedeckt wird,
- c) dem Bundeskartellamt alle sachdienlichen Informationen sowie verfügbaren Unterlagen und Beweismittel über das Kartell bereitstellt und wäh-

818 SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 843, 844 erwähnt die Selbstanzeige ohne Konsequenzen für das Korruptionsstrafrecht.

819 Bundeskartellamt, Bonusregelung, in: Bekanntmachung Nr. 68/2000 über Richtlinien des Bundeskartellamtes für die Festsetzung von Geldbußen vom 17. April 2000.

- rend der gesamten Dauer des Verfahrens ununterbrochen und uneingeschränkt mit dem Bundeskartellamt zusammenarbeitet,
- d) keine entscheidende Rolle im Rahmen des Kartells gespielt hat und
 - e) seine Teilnahme an dem Kartell nach Aufforderung durch das Bundeskartellamt, spätestens aber zu dem Zeitpunkt einstellt, zu dem das Bundeskartellamt das erste Beschuldigungsschreiben wegen des Kartells zugestellt hat.

Die Bedingungen a) – e) müssen kumulativ erfüllt sein.

In weiteren Regelungen sind eine niedrigere Festsetzung der Buße, die Festsetzung der Geldbuße gegen Unternehmen und das Verfahren geregelt, die zivilrechtlichen (Schadensersatz) und strafrechtlichen Folgen (Abgabe an die Staatsanwaltschaft nach § 41 OWiG bei Vorliegen einer Straftat nach § 298) bleiben unberührt.

2.6 Anzeigepflichten anderer Behörden, Amtshilfe

Die Ermittlungsbehörden sind gerade bei Korruption der Strukturen 2 und 3 auf Erkenntnisse anderer Behörden angewiesen, um eine effektive Aufklärung zu gewährleisten. Es geht dabei nicht nur um die wichtigen Hinweise, die zur Einleitung des Strafverfahrens führen können, sondern auch um die Nutzung der Sachkompetenz der anderen spezialisierten Behörden.⁸²⁰ SCHAUPENSTEINER berichtet vom Nutzen einer Zusammenarbeit spezialisierter Strafverfolgungsbehörden mit Steuerfahndung, Kartellbehörde, Rechnungsprüfungsämtern, Innenrevision und Rechnungshof. Sinnvoll ist vor allem die Abstimmung des Vorgehens nach der entscheidenden Information an die Staatsanwaltschaft bis hin zu gemeinsamen Ermittlungsgruppen.⁸²¹ Institutionalisiert ist dieses Vorgehen aber selbst bei erfahrenen und spezialisierten Staatsanwaltschaften nicht. Das *Steuergeheimnis* steht der Weitergabe der Informationen der Steuerbehörden an die Strafverfolgungsbehörden nicht entgegen⁸²², die Rechtslage ist relativ eindeutig: Grundsätzlich haben Amtsträger (§ 7 AO) und die diesen nach § 30 III AO gleichgestellten Personen das Steuergeheimnis zu wahren (§ 30 I AO).⁸²³ Allerdings gibt es Durchbrechungen des Steuergeheimnisses. Eine Offenbarungsbefugnis besteht zur Durchführung eines Steuerstrafverfahrens, § 30 IV Nr. 1 AO. Das Steuergeheimnis darf die Durchführung eines Verfahrens wegen Steuerhinterziehung, also gegen eine Person, die ihre steuerlichen Pflichten verletzt hat, nicht behindern.⁸²⁴ Eine Offenbarungsbefugnis gilt für Vernehmungen, Durchsuchungen, Beschlagnahmen, Hinzuziehung der Polizei, Abgabe an die Staatsanwaltschaft; auch die für die Höhe des Tagessatzes erforderlichen Einkommens- und Ver-

820 SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 846 ff.

821 SCHAUPENSTEINER NStZ 1996, S. 413.

822 KUMMER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 754–759; SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 847; OSTENDORF, in DBB-Akademie (Hrsg.) 2001, 11. 12.

823 KUMMER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 754.

824 KUMMER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 755.

mögensverhältnisse des Täters dürfen der Staatsanwaltschaft und dem Gericht mitgeteilt werden.⁸²⁵ Die beiden weiteren wichtigen Durchbrechungen regelt § 30 IV Nr. 4 AO: Das Steuergeheimnis darf auch durchbrochen werden, wenn dies zur Durchführung eines Strafverfahrens wegen eines Allgemeindelikts dient und die Kenntnisse nach Einleitung eines Steuerstraf- oder Steuerbußgeldverfahrens erlangt worden sind⁸²⁶ und § 30 IV Nr. 5 AO: bei zwingendem öffentlichen Interesse. Offenbarungsbefugnisse nach § 30 IV Nr. 4 betreffen vor allem die für Bestechungsdelikte wichtigen Zufallsfunde und sonstigen Kenntnisse über nichtsteuerliche Straftaten, die der Staatsanwaltschaft zugeleitet werden dürfen. Das „zwingende öffentliche Interesse“ des § 30 IV Nr. 5 AO führt in der Praxis anscheinend zu größeren Auslegungsschwierigkeiten, obwohl die Fassung offen ist („namentlich“) und insbesondere § 30 IV Nr. 5 b für die Strafverfolgung von Wirtschaftsstrafsachen Relevanz hat. Zur Verfolgung „schwerer Wirtschaftsstrafsachen“ ist die Offenbarung zulässig.⁸²⁷ Für organisierte Wirtschaftskriminalität (und damit für Korruption der Struktur 3) und schwerwiegende Fälle der Korruption i. V. m. Untreue und Betrug (Korruption der Strukturen 2 und 3) dürfte es somit überhaupt keine Schwierigkeiten der Weiterleitung der Informationen an die Staatsanwaltschaft geben. Zudem besteht seit 1996 für Korruptionsstrafaten eine Informationspflicht in § 4 V Nr. 10 EStG.⁸²⁸ Umgekehrt ist auch die Staatsanwaltschaft zur Information der Finanzbehörden verpflichtet (§§ 10 II, 11 V GwG bei Geldwäsche).⁸²⁹ Für die Landesrechnungshöfe sollte die Pflicht bestehen, bei schwerwiegendem Korruptionsverdacht die Staatsanwaltschaft zu unterrichten.⁸³⁰ Viele Rechnungshöfe sehen mittlerweile ihre bedeutende Rolle bei Aufdeckung und Kontrolle von korruptiven Vorgängen insbesondere im Bau- und Vergabebereich. Eine Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft folgt dabei meist informellen Kontakten und führt zum Informationsaustausch und zur Aufdeckung von Manipulationen durch die besonderen Kenntnisse der Rechnungshöfe bei der Finanzkontrolle. Andere Rechnungshöfe sind zurückhaltend und sehen ihre Aufgabe nicht in der Kontrolle von Korruption. Zwar sind die Rechnungshöfe unabhängig, sie vertreten aber teilweise zu Unrecht die Auffassung, die Abwehr von Korruption sei nicht ihre vorrangige Aufgabe.⁸³¹ Dabei führen die Argumente, man sei nicht der verlängerte Arm der Staatsanwaltschaft, man habe eine Finanzkontrolle durchzuführen und keine Strafverfolgung usw. letztlich zum Streit an unnötiger Stelle. Rechnungshöfe haben die Aufgabe, finanziellen Schaden von staatlichen Institutionen abzuwenden und zwar durch Prüfung der Organisation, der Wirtschaftlichkeit und der Ordnungsmäßigkeit der gesamten

825 KUMMER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 756.

826 KUMMER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 756.

827 KUMMER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 757 mit Kritik an der zögerlichen Auslegung.

828 „Die Finanzbehörde teilt Tatsachen, die den Verdacht einer Tat im Sinne des Satzes 1 begründen, der Staatsanwaltschaft oder den Ordnungsbehörden mit.“

829 Dazu auch KUMMER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 758; SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 847; OSTENDORF, in DBB-Akademie (Hrsg.) 2001, 12.

830 KERNER/RIXEN GA 1996, S. 394.

831 Vgl. dazu SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 846 f.

Haushalts- und Wirtschaftsführung eines Landes beziehungsweise des Bundes. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofes Müller sieht in der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit, also der Rechtmäßigkeit sämtlichen Verwaltungshandelns, einen Prüfauftrag, der über finanzrelevante Bezüge hinausgeht und vor allem im Bau- und Vergabebereich rasch zu Überschneidungen mit der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungstätigkeit führt. Aufgrund dieser Erkenntnisse schaltet der Hessische Rechnungshof bei Manipulationen im Bau- und Vergabebereich oder sonstigen Hinweisen auf Korruption die Staatsanwaltschaft über das Ministerium ein.⁸³² Es sollte sich generell als Selbstverständnis durchsetzen, dass öffentliche Finanzkontrolle auch eine erhebliche Rolle bei der Korruptionsbekämpfung und -prävention spielt.⁸³³

2.7 Ombudsmann

Neuerdings hat auch die Figur des „Ombudsmannes“ oder Vertrauensanwalts für Korruption Bedeutung erlangt. Der Ombudsmann kann als ein neutrales, außerhalb der Organisation stehendes Organ komplementär zu anderen Kontroll- und Aufsichtsinstanzen im Interesse der Wahrung der Rechte des Einzelnen die Tätigkeit einer Organisation überprüfen. Er kann vermittelnd tätig werden oder sich mittels Empfehlungen und Stellungnahmen äußern, ohne selbst Entscheidungsbefugnisse zu besitzen. Ursprungsland des Ombudsmannes sind skandinavische Länder, in denen sie seit Einführung der Institution 1809 vor allem auf kommunaler Ebene eingesetzt werden. In Deutschland sind bisher der Wehrbeauftragte als ombudsmann-ähnlich bekannt, der Ombudsmann für die Polizei wurde zum Beispiel in Hamburg erprobt und in der Schweiz wird der Ombudsmann ebenfalls im Polizeibereich und beim Umgang mit Asylbewerbern tätig.⁸³⁴ Der Ombudsmann gegen Korruption nimmt in Unternehmen und Verwaltung Hinweise von Mitarbeitern vertraulich entgegen und hilft so bei der Aufdeckung von Missständen und Korruption. Auch die Deutsche Bahn AG beschäftigt zwei unabhängige Rechtsanwälte als Ansprechpartner für Mitarbeiter und Lieferanten, die den Verdacht einer Bestechung anzeigen wollen oder sich auch selbst belasten. Der Anwalt unterliegt der Schweigepflicht, so dass der Informant keine beruflichen und persönlichen Nachteile fürchten muss. Der Ombudsmann ist mit rechtlicher Ausbildung in der Lage wichtige und unwichtige Informationen zu filtern und soll Probleme mit Korruption in Unternehmen oder Behörde erkennen. Man verspricht sich auch einen präventiven Effekt. Je mehr Personen Informationen anzeigen, um so eher müssen die Täter die Aufdeckung fürchten. Die Resonanz soll groß sein.⁸³⁵

832 MÜLLER, in: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.) 1995, S. 105 ff.

833 Vgl. die fundierte Analyse mit detaillierten Vorschlägen von BLOMEYER 1999.

834 Die Informationen stammen aus einem unveröffentlichten Papier von RIKLIN, das im Zuge der Vorbereitungen des AE-EV erstellt wurde.

835 Süddeutsche Zeitung vom 30. Juni/1. Juli 2001, Seite V1/21.

3 Organisation der Strafverfolgung

3.1 Mängel der Strafverfolgung

Aus der Untersuchung ergeben sich eine Vielzahl bekannter Mängel der Strafverfolgung.

Übersicht 17:

Mängel der Strafverfolgung

- ⇒ Vielfältige Probleme bei der Bewältigung der umfangreichen und komplizierten Strafverfahren
- ⇒ Spezielle Fähigkeiten, Unterstützung und personelle Ressourcen sind nicht immer vorhanden
- ⇒ Vernetzung über Bundesländer funktioniert nur teilweise
- ⇒ Einflussnahmen

Grundsätzlich bestehen im Bereich der Verfolgung der Wirtschaftskriminalität, der OK und der Korruption Schwierigkeiten in der strafrechtlichen Verfolgung. Diese Erkenntnis ist nicht neu und wurde bereits 1972 von BAUMANN⁸³⁶ beklagt. Auch SCHÖNHERR folgerte aus seiner Untersuchung, dass „Wirtschaftsstrafverfahren einen erheblichen Teil der Arbeitskapazität der Staatsanwaltschaften und der Gerichte für sich beanspruchen und gleichzeitig blockieren“⁸³⁷. Er forderte eine Verbesserung der Personalstrukturen auf Seiten der Strafverfolgungsbehörden. Insbesondere die Großverfahren der Wirtschaftskriminalität mit korruptivem Hintergrund werfen Probleme der Bearbeitung auf. Die besonderen Kenntnisse zur Verfolgung von Korruptionsstraftaten sind nicht immer vorhanden, um die Verflechtungen zwischen Wirtschaft und Verwaltung zu erkennen.⁸³⁸ Die Kapazitäten reichen häufig nicht aus. Bei Ermittlungsmaßnahmen wie Durchsuchungen sind neben einer guten Planung der Aktion die notwendigen Auswertungen wichtig. Gerade hier fehlt es häufig an Personal und Fachwissen. Eine systematische Strafverfolgung mit konsequenter Nutzung des Erfahrungswissens findet nur bei einigen Staatsanwaltschaften statt. Auch diese Erkenntnis trifft generell auf Ermittlungen in umfangreichen Wirtschaftsstrafverfahren zu; der Zufall spielt immer noch die Hauptrolle bei dem Erfolg der Ermittlungen.⁸³⁹ Der Zeitdruck stellt ein weiteres Problem dar, insbesondere wenn Beschuldigte in Untersuchungshaft genommen wurden. Eine wesentliche Erkenntnisquelle sind Zeugenaussagen. Die Problematik bei der Ermittlung in Korruptionsverfahren besteht darin, dass Zeugen leicht zu Mitbeschuldigten werden, sich also auf ein Aussageverweigerungsrecht berufen können. Zudem

836 BAUMANN JZ 1972, S. 1 ff.; die besondere Verfahrensdauer und Umstände, die eine besondere Vorgehensweise bei der strafrechtlichen Bekämpfung erfordern, beschrieben auch schon ZIRPINS/TERSTEGEN 1963, S. 114 ff.; TIEDEMANN, SCHÄFER und NOLL 1972.

837 SCHÖNHERR 1985, S. 294.

838 Auch VAHLENKAMP/KNAUSS 1995, S. 229.

839 Vgl. TEWLIN Kriminalistik 1999, S. 349.

ist die Aussagebereitschaft aufgrund der Besonderheit dieser Delikte eingeschränkt.⁸⁴⁰ Beweisschwierigkeiten werden sowohl auf der tatsächlichen Ebene angeführt wie auch beim Nachweis insbesondere des ungeschriebenen Tatbestandsmerkmals der so genannten Unrechtsvereinbarung. PIETH⁸⁴¹ wies auf das Problem der Einzelfallorientierung des geltenden Strafrechts hin, die es erschwere, die strukturelle Korruption zu erfassen. Diese Meinung wird auch aus den Expertenbefragungen bei VAHLENKAMP⁸⁴² deutlich. Die unterschiedliche Strafverfolgungspraxis beruht anscheinend auch auf einem unterschiedlichen Problembewusstsein bei den Staatsanwaltschaften.⁸⁴³ In den neuen Bundesländern wurden seit 1995 Sonderzuständigkeiten für Korruptionstraftaten, meist bei den Wirtschaftsabteilungen der Staatsanwaltschaften, eingerichtet. Die Ermittlungen trafen von vornherein auf eine multiple Problemlage: Jahrelang vernachlässigte Kontrollen in der Sondersituation des Aufbaus der neuen Bundesländer lockten Personen an, die bewusst betrügerisch die Kontrolldefizite und großen Gewinnmöglichkeiten ausnutzten. Es kam zu Verflechtungen von diesen Tätergruppen mit Bürgermeistern, Landräten, untreuen Rechtsanwälten und Notaren, Unternehmen und Strohfirmen der neuen Bundesländer, die öffentliche Gelder und Subventionen zum Teil sehr umfangreich in eigene Taschen gelenkt haben. Die im Aufbau befindliche Verwaltung konnte schon objektiv die notwendigen Kontrollen kaum ausüben. Auch die im Aufbau befindliche Strafverfolgung war in den ersten Jahren überfordert, traf in den Wirtschaftsabteilungen auf eine Vielzahl umfangreicher Verfahren und Verdachtslagen und es kann als sicher gelten, dass viele Straftaten dieser Umbruchsjahre mit enormen materiellen und immateriellen Schäden niemals aufgedeckt werden.

Ein festzustellender Mangel der Strafverfolgung besteht auch darin, dass nicht selten unerfahrene Assessoren in den Wirtschaftsabteilungen mit Korruptionsermittlungen betraut werden. Das ist dann schädlich, wenn sich die jungen Kollegen nicht an erfahrene Staatsanwälte wenden können und Vorgehensweisen gegen diese Art der Kriminalität erlernen können. Wird von einem Assessor erwartet, dass er ohne langjährige Praxis als Staatsanwalt und ohne Kenntnisse im Wirtschaftsstrafrecht oder der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität umfangreiche Ermittlungen mit Durchsuchungsaktionen und Haftbefehlen gegen einflussreiche Personen leiten soll, kann dieses nicht zum Erfolg führen. Dies ist angesichts der planenden und abgeschotteten Vorgehensweisen der Täter und der Unterstützung durch meist prominente Strafverteidiger sehr problematisch. Angesichts der verschiedenen Kapazitätsprobleme bei der Bearbeitung von Wirtschaftsstrafverfahren ist die fehlende Kontinuität und Erfahrung auf der Seite der Strafverfolgung eine entscheidende Mitursache für die zahlreichen Erledigungen gemäß § 170 II StPO.

840 VAHLENKAMP / KNAUSS 1995, S. 227: „Korruptionstaten sind immer auf Verdunkelung angelegt“.

841 PIETH 1996, PIETH, in LÜDERSSEN (Hrsg.) 1999, S. 433 ff.

842 VAHLENKAMP / KNAUSS 1995, S. 229.

843 Um einen Oberstaatsanwalt zu zitieren: „In unserem Bundesland gibt es keine Korruption“.

Weiterhin sind in Einzelfällen Einflussnahmen auf Ermittlungsverfahren gegen statushohe und bekannte Persönlichkeiten zu beobachten. Hier finden sich unterschiedlichste Formen der Einflussnahmen, von informellen Telefonaten aus den Reihen der Politik über die Hierarchieebene der Staatsanwaltschaften oder Einflussnahmen über das Berichtswesen gewählt bis hin zu subtilen Störungen wichtiger Ermittlungen durch den Abzug erfahrener Ermittler von Verfahren und die Versetzung in andere Dezernate, sogar mit Beförderungen versehen.⁸⁴⁴

3.2 Vorschläge zur Intensivierung der Strafverfolgung gegen Korruption

Aus der Generalpräventionsforschung ist bekannt, dass Strafrecht gerade bei kalkulierbaren Delikten wie Wirtschaftsstraftaten und Korruption von der Entdeckungswahrscheinlichkeit beeinflusst wird. Es muss also auch die Entdeckungswahrscheinlichkeit erhöht werden, was durch eine bessere Vernetzung von Kontrollinstanzen (Informationen durch Rechnungshöfe, Rechnungsprüfungsämter, Steuerfahndung, Zollämter, Anti-Korruptions-Stellen der Verwaltung) möglich ist, aber auch durch einen verbesserten und sensibilisierten Umgang mit Informationen und abgegebenen Verfahren anderer Bundesländer. Zwar ist bei ständiger Überlastung der Dezernenten die Bereitschaft, „fremde“, also abgegebene Fälle zu bearbeiten, aus psychologischen Gründen gering. Macht man sich jedoch bewusst, dass Netzwerkkorruption sich nicht an die Grenzen der Bundesländer hält und von dieser Form der Korruption die größte Schädlichkeit ausgeht, dürfte sich diese kleine psychologische Barriere in einen wichtigen Informationsfaktor wandeln. Auch der Umgang mit anonymen Anzeigen sollte von der denkbaren „Zwickmühlensituation“ von Insidern ausgehen und zur konsequenten Überprüfung des Wahrheitsgehaltes führen.

⁸⁴⁴ Diese Einflussnahmen wurden von Staatsanwälten im Gespräch angegeben. Es fanden sich auch eindeutige Berichtshefte mit Anweisungen von Vertretern der Generalstaatsanwaltschaft an den zuständigen Staatsanwalt bzw. Oberstaatsanwalt.

Spezialisierung der Strafverfolgung bei Ermittlungen in Korruptionsverfahren

- ⇒ Sonderzuständigkeiten, feste Ermittlungsgruppen
- ⇒ Schulung von Polizeibeamten und Staatsanwälten
- ⇒ Kein Einsatz unerfahrener Personen in leitenden Funktionen
- ⇒ Organisation der Weitergabe der Ermittlungserkenntnisse
- ⇒ Kein Dezernatswechsel ohne Schulung der Nachfolger beziehungsweise intensiven Wissensaustausch
- ⇒ Systematische Sammlung und Vertiefung von Erfahrungswissen
- ⇒ Sinnvolle Begrenzung umfangreicher Strafverfahren; keine zu breiten Ermittlungen, wenn die Fallkomplexe zu umfangreich sind und nicht zum Verfahrensabschluss führen können
- ⇒ Einstellung auf Behinderungen der Ermittlungsarbeit
- ⇒ Die Behinderung der Ermittlungsarbeit geschieht in vielfältiger Weise, nicht nur durch Weisungen und Berichtspflichten (die auch positiv sein können); eher subtil, Versetzungen (nicht selten „nach oben“), Abzug von heiklen Verfahren und Zuweisung noch umfangreicherer Verfahren; Abzug erfahrener Mitarbeiter
- ⇒ Einstellung auf Verdunkelungshandlungen und ausgefeilte Verteidigungsstrategien
- ⇒ Verdeckte Ermittlungen im Umfeld der Hauptverdächtigen vor Vernehmung
- ⇒ „Warnsysteme“ beachten, Verständigung der Beschuldigten untereinander, durch Anwälte, Familienangehörige, Sekretariate
- ⇒ Kontenermittlungen
- ⇒ Umfangreiche Durchsuchungsaktionen bedürfen sorgfältiger Vorbereitung, konkreter Einsatzpläne und Geheimhaltung
- ⇒ Gezielter Austausch der Erkenntnisse über Bundesländer hinweg
- ⇒ Hinzuziehung von Rechnungsprüfern/Wirtschaftsprüfern/ Steuerfahndung
- ⇒ Einsatz von Telefonüberwachung und Untersuchungshaft ist wirkungsvoll
- ⇒ Einsatz aller Möglichkeiten zur Gewinnabschöpfung/Rückgewinnungshilfe

DÖLLING betont zu Recht, dass eine verbesserte Korruptionsbekämpfung durch Strafrecht nicht allein vom materiellen Strafrecht bestimmt wird. Wesentlich ist eine Organisation der Strafverfolgung, die eine wirksame Aufklärung und Sanktionierung von Korruptionsstraftaten ermöglicht.⁸⁴⁵ Eine verbesserte Intensivierung der Strafverfolgung bedarf personeller Verstärkung bei Polizei und Staatsanwaltschaft.⁸⁴⁶ Da Forderungen nach Personalaufstockung in der Regel wenig erfolgversprechend sind, muss der Spezialisierung und dem intelligenten Einsatz der beschränkten Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden Priorität eingeräumt werden. Bei Staatsanwaltschaft und Polizei ist eine Spezialisierung erforderlich.⁸⁴⁷ Gefordert werden Zentralstellen

845 DÖLLING 1996, C 97.

846 SCHAUPENSTEINER NStZ 1996, S. 412.

847 DÖLLING 1996, C 97; DANNECKER, in WABNITZ / JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 18 f. sowie zu weiteren Forderungen zur Verbesserung der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität; s. auch die praktischen Hinweise bei BISCHELTSRIEDER 1995.

bei den Strafverfolgungsbehörden zur Intensivierung der Strafverfolgung bei Korruption und Wirtschaftskriminalität und zur Verbesserung eines länderübergreifenden Informationstransfers.⁸⁴⁸ Seit 1994 etwa sind in fast allen Bundesländern Schritte in Richtung auf eine Spezialisierung der Strafverfolgung unternommen worden, indem Sonderzuständigkeiten für die Bearbeitung von Korruptionsfällen geschaffen wurden. Diese Sonderzuständigkeiten sind in den wenigsten Fällen Sonderdezernate, eher werden einzelne Sonderdezernenten aus den Wirtschaftsabteilungen für die Bearbeitung abgestellt. Die Zuweisungskriterien sind unterschiedlich, sie reichen von der formalen Vorgabe eines Tatverdachts gemäß §§ 331–334 bis hin zu Wirtschaftsstrafverfahren insbesondere aus dem Baubereich mit vermutetem korruptivem Hintergrund, ohne dass das Ermittlungsverfahren wegen §§ 331 ff. eingetragen sein muss. Darüber hinaus bestehen Sonderzuständigkeiten bei Abteilungen für Organisierte Kriminalität.⁸⁴⁹ Grundsätzlich ist die Spezialisierung eines Dezernates auf Korruptionsbekämpfung zu empfehlen. Die Anbindung an die Wirtschaftsabteilung oder die Abteilung für Organisierte Kriminalität ist sinnvoll, auch eine eigene, personell ausreichend starke Gruppe ist empfehlenswert. Die Personalauswahl sollte nach Interesse für die Thematik und zumindest teilweise auch nach Erfahrungen mit Ermittlungen in Wirtschaftsstrafsachen oder Strafverfahren der Organisierten Kriminalität erfolgen. Zum einen sind Ermittlungen in diesen Dezernaten ebenso von der Dauer und dem Umfang der Verfahrenskomplexe geprägt wie umfangreiche Verfahren der Korruption, zum anderen sind positiv nutzbare Handlungsroutinen bei der Art der Ermittlungen, dem Einsatz diskreter Vorfeldermittlungen, besonderer Ermittlungsmaßnahmen, dem Umgang mit „schwierigen“ Beschuldigten sowie Üblichkeiten bei der Gewinnabschöpfung vorhanden. Unbedingt muss auf eine geringe Personalfuktuation geachtet werden. Auch auf polizeilicher Ebene ist die Einrichtung von speziellen Zuständigkeiten sinnvoll.⁸⁵⁰ Für die Strafverfolgung von Korruptionstraftaten sind besondere Kenntnisse notwendig. Hingewiesen sei nur auf die Besonderheiten öffentlicher Ausschreibungen und die sich phantasievoll ändernden Handlungsweisen der Täter. Um Manipulationen überhaupt zu erkennen, bedarf es entsprechender Kenntnisse über Handlungsweisen sowie über den häufig vorliegenden korruptiven Hintergrund oder Absprachen zur Erlangung von Aufträgen. Bei der Aus- und Fortbildung von Polizei und Justiz sollten diese Besonderheiten daher berücksichtigt werden.⁸⁵¹ Wichtig ist auch die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden mit anderen Instanzen wie Kartellbehörden, Steuerfahndung

848 SCHAUPENSTEINER NStZ 1996, S. 412; auch HUBER NStZ 1996, S. 530, 531.

849 Die Organisation der Dezernate für Organisierte Kriminalität unterscheidet sich in den verschiedenen Bundesländern. Zum Teil versteht man darunter die typischen nach Delikten bestimmten Verhaltensweisen organisierter Kriminalität wie Drogenhandel, organisierte Kfz-Verschiebung usw., zum Teil werden die Dezernate Organisierter Kriminalität aber auch bei besonderen Verflechtungen im Wirtschaftsstrafrecht eingesetzt, namentlich im Baubereich bei organisierter Wirtschaftskriminalität.

850 Generell zu Bemühungen auf polizeilicher Ebene Spezialisierungen für Ermittlungen in Wirtschaftsstrafverfahren zu befördern z. B. SCHNEIDER *Der Kriminalist* 1997, S. 449 ff.

851 DÖLLING 1996, C 98.

und Rechnungshöfen⁸⁵². DÖLLING fordert weiterhin die Speicherung der in den Strafverfahren gewonnenen Erkenntnisse in zentralen Informationssystemen.⁸⁵³ Interne Möglichkeiten der EDV sollten zum selektiven Informationsaustausch genutzt werden.⁸⁵⁴ SCHUBERT weist darauf hin, dass EDV-unterstützte Sammlungen eine unverzichtbare Hilfestellung bieten. Zum Beispiel müsse der Name eines bei einem Submissionskartell tätigen Prokuristen sofort darauf abgefragt werden können, bei welchen anderen Bauvorhaben dieser Name als Teilnehmer von Absprachekartellen ebenfalls aufgetaucht sei. Die Vernetzung sollte branchenübergreifend sein.⁸⁵⁵ Auch diese Maßnahmen zur Aufdeckung struktureller Korruption sollten umgesetzt werden. In der Praxis ist dagegen nicht einmal der Einsatz von Computern als Schreibgerät selbstverständlich.

Die Durchführung der Ermittlungen gegen Täter umfangreicher Korruptionsgeflechte bedarf speziellen Wissens und spezieller Vorgehensweisen, die oft erst mit einer gewissen Routine spezialisierter Stellen, einer Weitergabe des Erfahrungswissens an neue Kollegen und einer guten Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft sicher zu stellen ist. Einige wichtige Punkte können diese Notwendigkeit bereits verdeutlichen. Eine gute Vorbereitung von Ermittlungen und Aktionen, Abstimmungen zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft sowie ein Ermittlungskonzept, in dem verschiedene Reaktionsmöglichkeiten in Betracht gezogen werden, tragen in erheblichem Maß zum Gelingen konkreter Ermittlungsmaßnahmen bei. In Vernehmungssituationen können Beschuldigte mit bestimmten Fragen und Vorhaltungen überrascht werden oder ihre Einlassungen als falsch entlarvt werden.⁸⁵⁶ Damit steht in engem Zusammenhang das Erfordernis diskreter Vorermittlungen zur Person der Verdächtigen. Über das Umfeld des Beschuldigten, seine Lebensgewohnheiten, seine Eigentumssituation und Besitzverhältnisse sowie Geschäftsbeziehungen sollte so viel wie möglich in Erfahrung gebracht werden, ohne dass es vom Tatverdächtigen bemerkt wird. Dazu zählt auch eine gute Personalauswahl für die Durchführung dieser diskreten Ermittlungen.⁸⁵⁷ Eine gute Vorbereitung der Ermittlungen ist auch wichtig, um gravierende Ermittlungsspannen zu vermeiden. Ermittlungsspannen bei Ermittlungen gegen bekannte oder statushohe Personen werden von den Medien aufgegriffen und Polizei und Staatsanwaltschaft können dadurch Imageschäden zugefügt werden. Eine aufwändige Observation und Hintergrundabklärung der Beziehungen und eine gute Vorbereitung der Durchsuchungen und Verhaftungen muss auch aus diesem Grund erfolgen. Haus- und Bürodurchsuchungen und Verhaftungen gegen eine größere Personenanzahl wie bei Korruption der Strukturen 2 und 3 üblich, sind fehleranfällig. Es beginnt mit der sorgfältigen

852 DÖLLING 1996, C 98 f.

853 DÖLLING 1996, C 98.

854 TEWLIN Kriminalistik 1999, S. 349.

855 SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 849.

856 Allgemein KUBICA, in KUBE/STÖRZER/TIMM (Hrsg.) 1994, S. 445, 464 ff., 479 ff. Allgemein zu Vernehmungen UNDEUTSCH, in KUBE/STÖRZER/BRUGGER (Hrsg.) 1983, S. 389 ff., insbesondere S. 394 ff.

857 TEWLIN Kriminalistik 1999, S. 349; TRENSCHEL Kriminalistik 1999, S. 753.

Planung, Abstimmung und rechtlichen Vorbereitung der Aktionen, die geheim gehalten werden müssen. Es ist leicht möglich, dass die Presse erfährt, wenn größere Polizeikräfte zur Unterstützung angefordert werden (PKW-Aufkommen und ungewöhnlicher Personenverkehr im Sitz der Staatsanwaltschaft) und dann nur Kneipengespräche am Abend verfolgen muss, um den Hintergrund zu erfahren. Das kann zu negativen Erfahrungen der Art führen, dass der Verdächtige vorgewarnt und bei der beabsichtigten Vollziehung des Haftbefehls nicht mehr anzutreffen ist (vor allem aber Beweismittel vernichten kann) und dass die Presse vor der Polizei an den Orten auftaucht, an denen Durchsuchungen und Verhaftungen vorgenommen werden sollen. Die nächste schwierige Situation stellt der eigentliche Beginn der Durchsuchungs- oder Verhaftungsaktion dar. Diese Aktionen sollen bei mehreren Personen möglichst simultan verlaufen, damit gegenseitige Warnungen nicht zur Vernichtung von Beweismitteln und zum Untertauchen führen können. Dies erfordert gute Abstimmungen und einen ständigen Funkkontakt. Weiter ist mit Widerstand der Tatverdächtigen, kritischen Fragen, der Beziehung von Anwälten zu rechnen, so dass der Staatsanwalt schnell reagieren muss, um die ermittelnden Polizeibeamten zu entlasten. Da der oder die Staatsanwälte nicht an jedem Ort gleichzeitig sein können, müssen die Polizeibeamten bei der konkreten Durchsuchung genau wissen, auf welche Informationen es ankommt und welche Personen wie zueinander in Beziehung stehen und was ihnen nach dem Ermittlungsstand vorgeworfen wird. Das ist keineswegs selbstverständlich, wenn zum Beispiel gegen 40 Personen gleichzeitig ermittelt wird, eine Durchsuchungs- und Verhaftungsaktion stattfindet und deshalb auswärtige Polizeikräfte hinzugezogen werden müssen. Die Vernehmungssituationen und die Reaktion auf das Verhalten der Beschuldigten erfordern Routine und gute Vorbereitung, denn man hat es nicht selten mit Beschuldigten zu tun, die in diesen Situationen bestimmt auftreten und Drohungen über das angebliche Missverständnis aussprechen, oder wie bei TEWLIN ausgedrückt: „Inhaber von Chefpositionen ... verfügen im allgemeinen auch über gute Intelligenz, analytische Begabung und die Eigenschaft, Lagebeurteilungen rasch und pragmatisch in Entscheidungen umzusetzen, mit denen sie auch in Extremsituationen, wie sie der strafprozessuale Zugriff auf ihre Person darstellt, überdurchschnittlich reagieren können.“⁸⁵⁸ Gewinnabschöpfungen setzen die Ermittlungen der Eigentums- und Besitzverhältnisse voraus, was wohl der schwierigste Teil der Ermittlungen ist, weil viele Täter bereits lange vor strafrechtlichen Ermittlungen die Spuren des Geldes zu verwischen suchen. Im Zeitpunkt des Bekanntwerdens der strafrechtlichen Ermittlungen versuchen sie häufig unter Einsatz ihrer Familienangehörigen, Ehefrauen und Freundinnen, Besitz und Geld verschwinden zu lassen. Da die typischen bestechlichen Beamten die Gelder und Vorteile vorrangig in die Ausstattung ihrer meist vorhandenen Immobilie investiert haben, bietet sich zur Sicherstellung ein Arrest in das Grundstück an, §§ 111 d, 111 e StPO.⁸⁵⁹

858 TEWLIN *Kriminalistik* 1999, S. 349.

859 SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 849.

Obwohl dies nahe liegt, stellt es wohl im praktischen Vorgehen bei Korruptionsermittlungen noch immer eine Ausnahme dar und wird nur bei einigen Staatsanwaltschaften systematisch betrieben. Ein *Bankgeheimnis* gibt es im Zusammenhang mit strafrechtlichen Ermittlungen gegen Verdächtige nicht, das heißt, Bankkonten und alle wichtigen Informationen die Bankverbindungen und Schließfächer betreffend können mit einem Durchsuchungs- und Beschlagnahmebeschluss eingesehen werden.⁸⁶⁰ Auskunft über elektronisch verarbeitete Daten erhält man in der Regel über die jeweiligen Organisationsleiter der Bank und notfalls – bei fehlender Kooperation der Bank – durch Hinzuziehung von EDV-Spezialisten der Landeskriminalämter.

Um den Einsatz des Strafrechts wirksam zu gestalten, muss die Organisation der Strafverfolgung den Notwendigkeiten der Straftaten angepasst werden. Für Einzelfälle und Bagatellfälle der Korruption sind keine Sonderzuständigkeiten erforderlich, den intensiven und schädlichen Korruptionsverflechtungen sollte jedoch unter Ausgestaltung effektiver strafprozessualer Möglichkeiten⁸⁶¹ und Verwendung der strafrechtlichen Erkenntnisse zur Prävention begegnet werden. Es deutet sich an, dass Strafrecht gerade bei strukturellen Kriminalitätsproblemen möglicherweise nicht wirksam genug ist, selbst wenn es zu Verurteilungen kommt. So berichtet SIEBER in seiner Untersuchung zur „Logistik der Organisierten Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland“⁸⁶², dass in einem Frankfurter Großverfahren letztlich die alten Logistikstrukturen und Nachfragemärkte völlig intakt blieben. Erkenntnisse wie diese scheinen sich auch bei der Untersuchung von Korruptionsstrukturen im Baubereich zu bestätigen, wo nach Auskunft von Staatsanwälten die bestehenden Baukartelle, die sich korruptiver Strukturen der Einflussnahme bedienen, nur ansatzweise aufgeklärt werden können. Auch bei Verurteilung von Hauptbeteiligten im Bestechungsverfahren funktionieren die Strukturen der Kartelle, deren Ursprünge zum Teil bis in die 50 er Jahre nachzuvollziehen sind, häufig auch zukünftig. Dies fällt insbesondere bei der Beteiligung der großen und bekannten Bauunternehmungen auf, die durch die Strafverfolgung anscheinend nicht entscheidend beeindruckt werden können.⁸⁶³ Auffällig ist auch, dass gerade die Baukartelle in kürzester Zeit in den neuen Bundesländern agierten wie zuvor in den alten Bundesländern. Dies belegt erneut, dass hier die persönlichen Beziehungen zwischen Unternehmer und Amts-

860 Zu den Einzelheiten und strategischen Vorgehensweisen KNIERIM, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 288–296; CIOLEK-KREPOLD 2000, S. 94 ff.

861 Vgl. auch VAHLENKAMP/KNAUSS 1995, S. 226 ff.; die angedeuteten Mängel der Strafverfolgung sind nicht neu sondern werden bei strafrechtlichen Ermittlungen in Wirtschaftsstrafverfahren und OK-Verfahren bereits seit längerem beklagt.

862 SIEBER JZ 1995, S. 758, 766.

863 Angemerkt sei z. B., dass Beschuldigten Kautionen in Höhe von einer Million DM innerhalb kürzester Zeit zur Verfügung gestellt werden, dies zum Teil sogar dann, wenn diese Beschuldigten bei vermeintlich unabhängigen Unternehmen nach der fristlosen Entlassung bei Bekanntwerden eines Korruptionsvorwurfes sofort wieder in derselben Funktion Arbeit fanden. Die Tatsache, dass es sich um Tochterunternehmen großer Baukonzerne handelt, ist dabei oft nicht erkennbar und nur zufällig bekannt geworden. Nach Insider-Aussagen dürfen Kautionen nach Freigabe auch im Eigentum des Beschuldigten verbleiben, um als „Schweigegeld“ bei Verurteilung zu dienen. Für einen beruflichen Wiedereinstieg nach eventueller Haftentlassung ist ebenfalls gesorgt.

träger nicht vorhanden waren und ausgenutzt wurden, sondern die Strukturen von Unternehmen, in denen Bestechungen zur Unternehmensstrategie zählen, entscheidend sind. In Einzelfällen deutet sich aber auch an, dass entsprechender Verfolgungsdruck durch Strafverfahren in mehreren Bundesländern Unternehmen zu strukturellen Änderungen zwingt. Bei zahlreichen Strafverfahren gegen kommunale Bürgermeister hatte dieses die Wechsel der politischen Positionen zur Folge. Wenn mehrere Personen aus den Verwaltungen inhaftiert werden, führt dies zu Schocksituationen, denen tatsächlich Strukturänderungen und ernsthafte Präventionsbestrebungen folgen. Aus besonders betroffenen Gegenden einzelner Bundesländer wird jedoch auch berichtet, dass nach einigen Jahren und einem Austausch der politischen Ämter das Problembewusstsein ebenso schnell wieder schwinden kann. Die Bereitschaft, wirksame Anti-Korruptions-Stellen personell ausreichend auszustatten, scheint generell gering zu sein.

Bestimmte aktuelle Ermittlungsverfahren wie das bundesweit betriebene „Herzklappenverfahren“ offenbarten ebenfalls große Schwierigkeiten effektiver Strafverfolgung: Durch Presseveröffentlichungen, Verfahrensdauer und Vorwarnungen zum Beispiel durch Aktionen der Krankenkassen und Unternehmen⁸⁶⁴ waren die Durchsuchungsmaßnahmen nur selten von Erfolg gekrönt. Hinzu kamen viele rechtliche Bewertungsschwierigkeiten. Angesichts der politischen Dimension und des „Skandalcharakters“, den die Herzklappenaffäre erreicht hatte, wurden Strategien der strafrechtlichen Erledigung im bundesweiten Austausch der Staatsanwaltschaften besprochen, ohne dass in allen Rechtsfragen Einigkeit erzielt werden konnte. Zu bedenken ist, dass zum einen nur wegen eines Produktes oder einer Produktpalette ermittelt wird (Herzklappen und Zubehör), Medikamente und sonstiger medizintechnischer Bedarf sowie Geräte aber weitgehend ausgenommen sind, zum anderen aber deutlich wird, wie normal und verwoben die Zuwendungen der Pharmaindustrie (in der Erwartung gewisser Gegenleistungen) von den Kliniken entgegengenommen und verwendet werden. In der Mehrzahl der Fälle scheint eine reine Privatbegünstigung eines Mediziners nicht vorzuliegen. Das Dilemma verschärft sich weiter dadurch, dass öffentliche Kassen leer sind und Kliniken durch die Zuwendungen oft insgesamt profitieren.⁸⁶⁵

Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft

Der Arbeitskreis deutscher, österreichischer und schweizerischer Strafrechtslehrer (Arbeitskreis AE) hat mit dem Alternativ-Entwurf Reform des Ermittlungsverfahrens (AE-EV)⁸⁶⁶ auch einen Vorschlag für eine Neufassung von § 146 GVG vorgelegt, um „größtmögliche Unabhängigkeit“ der Staatsanwaltschaft zu erreichen.⁸⁶⁷ Der Vorschlag orientiert sich an §§ 29–31 des österrei-

864 Anweisungen an Unternehmensmitarbeiter und Ärzte für das Verhalten bei Durchsuchungen und zentrale Verteidigungsstrategien durch eine große Rechtsanwaltskanzlei, Öffentlichkeitsarbeit.

865 Vgl. auch vorn, I. zu Sozialadäquanz und JANOVSKY, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 779 ff.

866 ARBEITSKREIS AE, AE-EV 2001.

867 ARBEITSKREIS AE, AE-EV 2001, S. 141, 142.

chischen Staatsanwaltschaftsgesetzes. Die Sonderstellung der Staatsanwaltschaft bedingt eine Unabhängigkeit gegenüber den Gerichten (wie sie sich aus § 150 GVG ergibt), aber auch gegenüber politischen Einflüssen. Gerade hier bestehen nicht nur praktische Probleme, auch die heutige Rechtslage wirft größere Probleme auf, weil die Beamten der Staatsanwaltschaft den dienstlichen Anweisungen des Vorgesetzten nachzukommen haben und das Justizministerium gegenüber der Staatsanwaltschaft weisungsbefugt ist. Das interne Weisungsrecht der Staatsanwaltschaft ist wegen der Einheitlichkeit der Rechtsanwendung unverzichtbar, allerdings kann es auch hier zu fragwürdigen Situationen kommen, wenn der Staatsanwalt eine Weisung für rechtswidrig hält oder wenn versucht wird, informell Druck auszuüben.⁸⁶⁸ Gegen externe Weisungen des Justizministers bestehen noch größere Bedenken, erst recht dann, wenn sie einen Einzelfall betreffen. Eine Schranke gegen unsachliche und gesetzliche Pflichten der Staatsanwaltschaft missachtende Weisungen bilden §§ 152 StPO (Legalitätsprinzip) und 160 II StPO (Verpflichtung der Staatsanwaltschaft zur Objektivität), woran auch die Weisungsgebundenheit der Staatsanwaltschaft nichts zu ändern vermag.⁸⁶⁹ Eine Einschränkung des externen Weisungsrechts ergibt sich weiter durch das fehlende Devolutionsrecht der Regierung: Die Ausübung der staatsanwaltschaftlichen Tätigkeit obliegt allein der Staatsanwaltschaft.⁸⁷⁰ Weitere Regelungen zum Schutz vor unzulässiger Einflussnahme oder problematischen Weisungen könnten die Wirksamkeit der Kontrolle der Weisungserteilung durch Parlament und Medien erhöhen und den Staatsanwalt vor Drohungen und Einschüchterungen schützen. Dies ist durch eine Ergänzung des § 146 GVG um ein Schriftlichkeitserfordernis für Weisungen, Ausnahmen von der Befolgungspflicht, Gewissensschutz und dem Recht zur Offenlegung der Weisung möglich. Das vorgeschlagene Schriftlichkeitserfordernis (Absatz 2, 3) ergibt sich aus der Überlegung, dass in der Praxis gerade die subtilen Wünsche, die eher versteckt an den Staatsanwalt herangetragen werden, am gefährlichsten und am schwersten kontrollierbar sind. Solche informellen, versteckten, mündlichen Weisungen dürfen deshalb nicht erlaubt sein.⁸⁷¹ Die grundsätzliche Pflicht der Staatsanwaltschaft, Weisungen zu befolgen, ist in Absatz 4 geregelt. Hält der Staatsanwalt die Weisung jedoch für rechtswidrig, soll er dies dem Behördenleiter anzeigen und sich von der weiteren Behandlung der Sache entbinden lassen können.⁸⁷² Absatz 5 erlaubt dem Staatsanwalt die Offenlegung der internen oder externen Weisung, ohne gegen das Amtsgeheimnis zu verstoßen. Diese Vorschrift soll dem Schriftlichkeitserfordernis zur Wirksamkeit verhelfen.⁸⁷³ Die weitere Problematik im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft betrifft den Status des politischen

868 ARBEITSKREIS AE, AE-EV 2001, S. 142.

869 HÖPFEL 1988, S. 138.

870 ARBEITSKREIS AE, AE-EV 2001, S. 143.

871 ARBEITSKREIS AE, AE-EV 2001, S. 143 und 141, Änderung des § 146 II; III GVG; frühere Vorschläge der Generalstaatsanwälte und des Generalbundesanwalts bereits bei KINTZI 1985, S. 912 f.

872 Ähnliche Vorschläge (§ 146 a I GVG) KINTZI 1985, S. 913.

873 ARBEITSKREIS AE, AE-EV 2001, S. 144 f.

Beamten in der Person des Generalbundesanwalts und der staatsanwalt-schaftlichen Behördenleiter. Der Status des politischen Beamten verstärkt die Gefahr politischer Einflussnahmen auf die Arbeit der Staatsanwaltschaft und verträgt sich nicht mit der staatsanwaltschaftlichen Pflicht zur Objektivität und Neutralität. ROXIN hat deshalb zu Recht gefordert, von dieser „historisch überlieferten Konstruktion“ Abschied zu nehmen.⁸⁷⁴

Abschließend betrachtet erscheinen Vorschläge⁸⁷⁵ speziell zur strafrechtlichen Bekämpfung eingebettet in ein Gesamtkonzept zur Korruptionsbekämpfung am vielversprechendsten.⁸⁷⁶ Deutlich wird vor allem, dass die gesetzlichen Grundlagen zwar kleiner Verbesserungen bedürfen, das Hauptdefizit jedoch in der praktischen Umsetzung des vorhandenen strafrechtlichen Instrumentariums liegt.

Übersicht 19:

Strafrecht kann gegen Korruption wirksam sein

- ⇒ Strafrecht übt Druck auf den Einsatz anderer Kontrollsysteme aus;
- ⇒ als letzte Konsequenz hinter anderen Kontrollsystemen und Präventionsstrategien;
- ⇒ wenn Strafverfolgung und Verurteilung nicht als Einzelfall eines Kriminellen neutralisiert werden;
- ⇒ wenn die Strafverfolgung intelligent und spezialisiert auf unterschiedliche Fallstrukturen reagiert;
- ⇒ wenn das Wissen und die Spezialisierung der Strafverfolger konsequent in Schulung und Praxis umgesetzt und flexibel den Änderungen der Tatstrukturen angepasst wird;
- ⇒ wenn ein ständiger Erfahrungsaustausch mit Institutionen, die präventive Kontrollen durchführen, umgesetzt wird.

Zusammenfassend betrachtet ist Strafrecht für die Eindämmung der Korruption wichtig und notwendig. Man sollte nicht vergessen, dass viele geforderte Selbstregulierungskräfte in Wirtschaft, Politik und Verwaltungen versagen, dass Kontrollen und der Druck zum ehrlichen Handeln aber zunehmen, wenn strafrechtliche Ermittlungen das Versagen offenkundig machen. Die Aufmerksamkeit, die das Thema Korruption in den letzten zehn Jahren in Deutschland erlangt hat, war wesentlich beeinflusst durch strafrechtliche Ermittlungen. Auf der anderen Seite ist selbstverständlich, dass Strafrecht allein gesellschaftliche Probleme nicht lösen kann. Durch die Strafverfahren wird auch nicht nur punktuell Unrecht aufgedeckt, sondern es offenbaren sich Strukturen, die größtenteils über Jahrzehnte durch mangelnde Kontrolle und Aufmerksamkeit zu erheblichen Schäden geführt haben. Eine an der Problemlösung, also der Eindämmung und Zurückdrängung der Korruption, orientierte Strategie muss deshalb die Möglichkeiten des Strafrechts mit seinen beschränkten personellen und prozessualen Ressourcen so gut wie möglich

874 ROXIN DRiZ 1997, 117.

875 SCHAUPENSTEINER NSiZ 1996, S. 409–416; DÖLLING 1996; ZStW 2000, S. 354, 355.

876 Zu den vielfältigen Präventionsvorschlägen unten.

nutzen und andere Instanzen informeller Kontrolle aktivieren, um Korruption, insbesondere die Entstehung und das unbemerkte Wachsen von Netzwerken und Korruptionsstrukturen zu verhindern.

VII Korruptionsprävention

1 Korruptionsprävention – Verhütung und Bekämpfung

Strafrecht kann nur ein Mittel der Kontrolle sein und sollte auch nicht der Schwerpunkt sein. Das Hauptinteresse liegt nicht in der Sanktionierung von Tätern, sondern in der Verhinderung korruptiver Handlungen. Mehrheitlich wird zur Eindämmung von Korruption ein Gesamtkonzept für erforderlich gehalten, das zahlreiche Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen vorsieht und aufeinander abstimmt.⁸⁷⁷ Die meisten Vorschläge kombinieren dabei zu Recht präventive und repressive Maßnahmen mit einem Schwerpunkt auf der Prävention ohne dabei die wichtige Rolle des Strafrechts bei der Eindämmung der Korruption zu vernachlässigen.⁸⁷⁸ Es werden auch Ansätze vertreten, die auf Strafrecht (weitgehend) verzichten wollen und in der Prävention eine dem Strafrecht überlegene Möglichkeit der Einwirkung sehen.⁸⁷⁹ Zum Teil können auch Scheindiskussionen vermutet werden, mit denen eine besonders betroffene Branche versucht (hat), strafrechtliche Erweiterungen und Verschärfungen zu verhindern.⁸⁸⁰

Die Diskussion um Kriminalprävention als gleichberechtigte Möglichkeit neben dem Strafrecht findet auch allgemein statt und man kann seit den neunziger Jahren von einer regelrechten Modeerscheinung oder Neuentdeckung sprechen.⁸⁸¹ Obwohl der Gedanke der Kriminalprävention ein sehr alter kriminalpolitischer Gedanke ist, der seit Franz von Liszt⁸⁸² mit Forderungen nach einer „modernen“ und liberalen Kriminalpolitik verbunden ist, hat

877 DÖLLING 1996, C 110.

878 DÖLLING 1996, C 110; DÖLLING ZStW 2000, S. 355; AHLF 1998, S. 44 ff.; CLAUSSEN 1995, S. 18 ff.; HERBIG, in CLAUSSEN (Hrsg.) 1995, S. 55 ff.; Empfehlungen an die Politik, in: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.) 1996, S. 14, 15; HEINZ, in GROPP (Hrsg.) 1998, S. 30; SCHAUPENSTEINER, in PRIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 131, 146 f.; FIEBIG/JUNKER 2000; VAHLENKAMP/KNAUSS 1995 (treffend schon der „zweite“ Titel: Korruption – ein unscharfes Phänomen als Gegenstand zielgerichteter Prävention), um nur einige zu nennen.

879 KILLIAS 1998, S. 239 ff.; RANSIEK StV 1996, S. 446, 453; RENNSTICH setzt ganz auf Ethik, 1990, S. 51 ff.; LÜDERSEN, in DAHS (Hrsg.) 1998, S. 53, 62 mit Alternativvorschlägen zum Strafrecht.

880 Strafrechtliche Maßnahmen werden zugunsten von Ethikerklärungen und Selbstverpflichtungen abgelehnt, wobei nicht immer klar ist, ob hinter den Forderungen für ein energisches Vorgehen gegen Korruption tatsächlicher Sinneswandel oder nur Vortäuschung von Aktivität steckt; zum Beispiel das „EthikManagementSystem“ für die Bauwirtschaft in Deutschland, unveröffentlichtes Manuskript der Bayerischen Bauindustrie 1996; „Gemeinsames Statement der Firmen Bilfinger&Berger, Hochtief AG, Philipp Holzmann AG, Strabag AG zur gegenwärtigen Situation von Baumarkt und Wettbewerb in Deutschland, vorgestellt auf dem Seminar der Thomas-Dehler-Stiftung vom 5.–7. 7. 1996; „Auf dem Weg in eine Bananenrepublik. Korruption: nur ein Kavaliersdelikt?“ Sogenannte „Saubermann-Testate“ nach SCHAUPENSTEINER NStZ 1996, S. 409, 412. Weiterhin KARKOVSKY, in FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.) 1996, S. 69, 71; HESS, in: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.) 1996, S. 73 ff. Zu ernsthafteren Bemühungen um Wirtschaftsethik jedoch unten.

881 Schwerpunktheft „Präventive Kriminalpolitik“ BewHi 2/2000; TRENCZEK/PFEIFFER (Hrsg.) 1996; KERNER/JEHLE/MARKS (Hrsg.) 1998; RÖSSNER/JEHLE (Hrsg.) 1999; KAISER 1996, §§ 28, 31.

882 Zu den relativen Straftheorien z. B. JESCHECK/WEIGEND 1996, S. 71 ff.; GÖPPINGER/BOCK 1997, S. 15.

das kriminalpolitische Konzept der Kriminalprävention seit den neunziger Jahren international einen Aufschwung erfahren. Praktische Konzepte aller Art werden in der Praxis erprobt und erfassen alle Kriminalitätsbereiche, ob Gewaltdelikte, Eigentumskriminalität, sexuelle Gewalt oder Jugendkriminalität.⁸⁸³ Die Basis aller Konzepte sieht mehrdimensionale Ursachen und versucht mit gesamtgesellschaftlichen Konzepten über die für die Kriminalitätsbekämpfung zuständigen Institutionen Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte hinaus viele Institutionen zu einer Zusammenarbeit gegen die Ursachen von Kriminalität zu gewinnen. Gerade wegen der Unsicherheit oder Vielschichtigkeit der Ursachen für Kriminalität gewinnen Ansätze situativer Kriminalprävention unter Einbeziehung der Lebensumfelder stark an Bedeutung.⁸⁸⁴ Es ist festzuhalten, dass bislang wissenschaftliche Erkenntnisse über kriminalpräventive Wirkungsforschung in Deutschland im Gegensatz zur umfangreichen Ursachenforschung zur Kriminalität bis auf Teilbereiche der Sanktions- und Behandlungsforschung nicht existieren. Die bisherigen Untersuchungen beschränken sich fast ausschließlich auf die Beschreibung der Implementation der Präventionskonzepte und auf Schlüssigkeitenannahmen aufgrund der Ursachenanalysen. Untersuchungen zur präventiven Wirkung fehlen fast völlig, ebenso wie eine fundierte Analyse der internationalen Forschung⁸⁸⁵, die der Frage der Übertragbarkeit der Ergebnisse auf Deutschland nachgeht.

Über die allgemeine Diskussion um Kriminalprävention hinaus gehend werden zur *Korruptionsprävention* viele detaillierte Vorschläge gemacht, die mittlerweile in Bundesrichtlinien, Runderlassen und Landesverordnungen Eingang gefunden haben und ein sehr vielfältiges Maßnahmenpaket zur Verhinderung von Korruption anbieten.⁸⁸⁶ Sinnvoll erscheinen viele Vorschläge schon deshalb, weil sie an den erkannten Schwachstellen wie zum Beispiel fehlender Kontrolle, besonderer Risikobereiche wie dem Vergabewesen und sowohl an Organisation wie Individuum ansetzen. Der Versuch, Korruption schwerpunktmäßig zu verhindern anstatt strafrechtlich zu verfolgen, ist auch deshalb besonders sinnvoll, weil im Gegensatz zu manchen anderen Kriminalitätsfeldern ein sehr hohes Dunkelfeld⁸⁸⁷ vermutet werden kann. Im Gegensatz zu vielen anderen Delikten fehlt es bei Korruptionsdelikten an dem Opfer⁸⁸⁸, das bei anderen Delikten etwa 70–88 % der Anzeigerstatter

883 Das Bundeskriminalamt, das Deutsche Jugendinstitut und die kriminologische Zentralstelle in Wiesbaden (KrimZ) haben Projektbeschreibungen in Datenbanken erfasst; das DFK (Deutsches Forum für Kriminalprävention) bietet ein Forum zum Austausch über Konzepte und Praxis, www.kriminalpraevention.de; es existiert ein jährlich stattfindender Kongress „Deutscher Präventionstag“, <http://praeventionstag.de>.

884 Vgl. speziell zur Beeinflussung von Tatgelegenheiten der Wirtschaftskriminalität POERTING, in FRANK/HARRER (Hrsg.) 1990, S. 112 ff. mit Darstellung internationaler Untersuchungen.

885 SHERMAN et al.: Preventing Crime: What works, what doesn't, what's promising? www.ncjrs.org; WEISBURD 1997; GRAHAM/BENNETT 1997.

886 Dazu unten 2.

887 SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 843 Rn. 104; AHLF 1998, S. 13; OSTENDORF, in DBB-Akademie (Hrsg.) 2001, S. 13.

888 Die Korruption zählt damit zu den so genannten „opferlosen Delikten“, AHLF 1998, S. 13; SCHAUPENSTEINER NSTZ 1996, S. 412.

stellt.⁸⁸⁹ Korruption ist als organisierte Wirtschaftskriminalität ein so genanntes Kontrolldelikt, dessen Aufdeckung im wesentlichen mit dem Tätigwerden der Strafverfolgungsbehörden und anderen Kontrollbehörden zusammenhängt und nur selten mit der Strafanzeige durch Private.⁸⁹⁰ Auch die sonstige Üblichkeit des Bekanntwerdens der Tat durch Anzeige von Privatpersonen (Nichtopfer) entfällt weitgehend⁸⁹¹, da es sich häufig um nach außen abgeschottetes Verhalten handelt, das selten von unbeteiligten Dritten beobachtet wird. Der Insider, der aussteigt und bei der Staatsanwaltschaft Anzeige erstattet, zeigt sich in der Regel selbst mit an. Dritte, die als Betroffene (z. B. von einer Ausschreibung rechtswidrig Ausgeschlossene) oder Informanten in Verwaltung oder Unternehmen von illegalem Verhalten Kenntnis erhalten haben, scheuen wegen vermuteter eigener Nachteile die Strafanzeige.

KILLIAS⁸⁹² sieht die Hauptursache für Korruption in unangemessenen, schwerfälligen und funktionsunfähigen Strukturen der Verwaltung und plädiert deshalb für einen deutlichen Vorrang und Ausbau situativer Präventionsansätze vor repressiven Bemühungen. Er kritisiert die in vielen Ländern bestehende Dominanz strafrechtlicher oder repressiver Bemühungen, die Korruption zu bekämpfen, da diese an den insuffizienten Verwaltungsstrukturen nichts ändern.⁸⁹³ Einleuchtend ist die Schlussfolgerung, dass nicht die Menschen an manchen Orten der Erde korrupter seien als andere, sondern dass insuffiziente Verwaltungsstrukturen einen „Markt“ für Korruption schaffen.⁸⁹⁴ Ob damit aber das Instrument zur Eindämmung der Korruption allein präventiven Ansätzen und der Schaffung funktionierender Verwaltungsstrukturen überantwortet werden kann, darf bezweifelt werden. Denn, wie KILLIAS selbst anschaulich darstellt, es muss differenziert werden: Auf unterschiedliche Situationen muss unterschiedlich reagiert werden. Nimmt man die Studien international vergleichender Korruptionsforschung mit ihren unterschiedlichen Verteilungen des Auftretens von Korruption zum Ausgangspunkt, dann stellt man fest, dass in Ländern, in denen Korruption weit verbreitet, also fast „normal“ und „üblich“ ist, das Phänomen der so genannten *petty corruption*, der Bagatellkorruption weit verbreitet ist. Das betrifft die von KILLIAS mit weiteren Beispielen beschriebenen Zahlungen, um Verwaltungsabläufe aller Art zu beschleunigen oder überhaupt zu ermöglichen. Es handelt sich dabei ganz überwiegend um die Bezahlung von kleinen Schmiergeldern, um rechtmäßige Diensthandlungen zu erhalten, auf die die Bürger einen Anspruch haben und in Ländern mit funktionierender rechtsstaatlicher Verwaltung auch bekommen. Für dieses Phänomen erscheint der von KILLIAS

889 Deliktsabhängig, KAISER 1996, S. 561 m. w. N.; dagegen gehen bei Wirtschaftskriminalität weniger als 10 % der Fallbearbeitungen auf eine Strafanzeige eines Opfers zurück, DANNECKER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 14, Rn. 19.

890 DANNECKER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 15; HEINZ, in GROPP (Hrsg.) 1998, S. 28; SCHAUPENSTEINER NSTZ 1996, S. 413.

891 Generell lösen private Anzeigerstatter über 90 % aller strafrechtlichen Ermittlungen aus, KAISER 1996, S. 560 ff.

892 KILLIAS 1998, S. 247 ff.

893 KILLIAS 1998, S. 249 ff., sehr anschaulich das Beispiel italienischer Staatsanwälte.

894 KILLIAS 1998, S. 248–250.

aufgezeichnete Weg der Schaffung rechtsstaatlicher und funktionierender bürgerfreundlicher Verwaltungsstrukturen ein wichtiger Weg, um eine Veränderung zu erreichen. In Ländern mit weit verbreiteter *petty corruption* besteht aber auch fast immer das Problem der *grand corruption*, also eine ebenfalls stark verbreitete Form des Machtmissbrauchs der politischen Klasse und der wirtschaftlich Mächtigen zum eigenen Nutzen, so dass sich in Ländern mit weit verbreiteter Korruption alle Erscheinungsformen der Korruption finden⁸⁹⁵ und die praktische Frage der Veränderung dieser Strukturen bald zu einer grundsätzlichen Problematik führt. Es ist anzunehmen, dass es in solchen Ländern an rechtsstaatlichen Strukturen ebenso fehlt wie an einem gerechten und funktionierenden Steuersystem. Auch das Ausmaß der Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft geht mit einer weit verbreiteten Korruption einher und obwohl in neueren Studien all diese Zusammenhänge bewiesen werden⁸⁹⁶, bleibt die „Henne oder Ei“-Frage unbeantwortet, also die Frage, welches Phänomen welche Folge nach sich zieht. Dies führt auch zur Unsicherheit bei der Frage, ob zur Bekämpfung der Korruption bei diesen Strukturen zuerst die allgemeinen Probleme eines rechtsstaatlichen und funktionierenden bürgerfreundlichen Staatswesens zu lösen sind, ob der repressiven Bekämpfung der high-level Korruption Vorrang einzuräumen ist, ob spezielle Ansätze zur Eindämmung der Korruption Erfolg versprechen und wie es zu erreichen ist, dass der politische Wille zur positiven Veränderung sich durchsetzt. Die Lösung wird wahrscheinlich nur in einer Kombination der Maßnahmen liegen können. Beim Umbau einer Gesellschaft zu rechtsstaatlichen Strukturen müssen präventive und repressive Vorkehrungen getroffen werden, um Korruption nicht zu begünstigen. Für die Korruption in Ländern, in denen sie kein weit verbreitetes und übliches Phänomen darstellt, stellen sich die Strukturen so dar, dass – insbesondere nach den Ergebnissen dieser Studie – häufig rechtswidrige Handlungen gekauft werden und das Fehlen weit verbreiteter Bagatellkorruption gerade darauf hinweist, dass der „Markt“ für Korruption in solchen Ländern insoweit fehlt. Trotzdem ist Korruption in anderer Ausprägung vorhanden und muss eingedämmt werden. Bei Vorteilsannahmen und Vorteilsgewährungen, also den Zahlungen für rechtmäßiges Verwaltungshandeln, stellt man dann auch fest, dass es sich entweder um Fälle an der unteren Strafbarkeitsgrenze handelt (Schenkungen aus Dankbarkeit oder Unachtsamkeit bei rechtmäßigen Diensthandlungen) oder um Einzelfälle, die für sich genommen eine Bagatelltat darstellen, aber entweder Teil einer – meist nicht erkannten – Kette von Folgehandlungen sind oder spätere rechtswidrige Verwaltungshandlungen vorbereiten sollen. Der Weg, um Korruptionsstrukturen in funktionierenden Demokratien einzudämmen, kann deshalb darin liegen, die spezifischen Korruptionsprobleme einzugrenzen, geeignete Präventionsmaßnahmen zu entwickeln und schließlich präventive und repressive Maßnahmen sinnvoll miteinander zu

895 Insoweit teile ich nicht die Einschätzung von KILLIAS, dass Massen- und Bagatellfälle der Korruption die Regel seien und schwerwiegende Formen der Korruption selten sind, vgl. KILLIAS 1998, S. 254.

896 Vgl. z. B. die bei LAMBSDORFF untersuchten Studien zu diesen Fragen, Corruption in Empirical Research 1999.

kombinieren⁸⁹⁷. Situative Prävention in Form der Beeinflussung des Verhaltens von Individuen in Organisationen (Verwaltungen oder Unternehmen) muss hier an den festgestellten Schwachpunkten: fehlende Kontrolle, fehlende Identifikation mit Aufgaben und geltenden Normen und fehlender positiver Bewertung von Ehrlichkeit und Korruptionsfreiheit ansetzen⁸⁹⁸. Um der Einheitlichkeit von Verhaltensgeboten und –verboten willen sowie der Verdeutlichung des Unrechts spielt das Strafrecht als letztes Mittel der Verhaltensbeeinflussung hinter den verwaltungs- oder arbeitsrechtlichen Konsequenzen aber eine wichtige Rolle.

Geht man davon aus, dass unterschiedliche Fallstrukturen auch unterschiedliche Bedingungen haben, so kann man diese Erkenntnisse auch für die Prävention nutzbar machen.

Alle Korruptionsfälle, unabhängig von ihrem Umfang, ihrer Bedeutung und dem Schadensgehalt, haben zwar gemeinsame Ursachen oder zumindest Bedingungen, die die Tatbegehung erleichtern. So fällt fast immer das Kontrolldefizit, die geringe Entdeckungswahrscheinlichkeit und die zu Beginn nicht immer eindeutige Forderung oder Anzeige der Bestechungsbereitschaft auf. Darüber hinaus gilt es jedoch, die Strukturen genauer zu analysieren. Die bedeutenden wie die eher belanglosen Einzelfälle haben weiter gemeinsam, dass ein hohes Dunkelfeld zu vermuten ist. Dieses aufzuhellen beziehungsweise die Gelegenheitsstrukturen zu verändern, ist grundsätzlich jedoch nur sehr begrenzt möglich. Wie bei vielen anderen Straftaten auch, wird man sich damit abfinden müssen, dass eine bestimmte Anzahl von Delikten nie bekannt wird. Strafrechtliche und präventive Strategien sollten deshalb insbesondere dort ansetzen, wo die Strategien erfolversprechend sind, aber auch, wo die begrenzten Ressourcen des Strafrechts und der Kontrollmaßnahmen sinnvoll eingesetzt werden können. Damit wird der Blick auf die besonders schädlichen Verhaltensweisen gerichtet: Korruptionsverfahren der Struktur 2 und 3, langjährige Korruptionsgeflechte, die enorme Schäden verursachen, ehrliches und rechtmäßiges Verhalten ausschalten und letztlich auch Gefahren für die Entwicklung einer vierten Struktur, nämlich der Verbindung von Politik und Wirtschaft mit organisierter illegaler Kriminalität bergen. Ein Einzelfall, der nicht entdeckt wird, erhöht zwar das Dunkelfeld, bleibt damit aber auch singulär. Für die Aufklärung und Aburteilung von Einzelfällen der Korruption ist weder ein Sonderdezernat, noch eine besondere richterliche Kompetenz durch Wirtschaftsstrafkammern und auch keine Verschärfung strafrechtlicher Tatbestände und strafprozessualer Maßnahmen erforderlich. Die Aufmerksamkeit sollte sich deshalb auf die Entwicklung längerandauernder unkontrollierter Korruption und auf die Entwicklung von Netzwerken richten. Der Einsatz von Strafrecht mit intelligenten Ermittlungsmethoden und spezialisierten Gerichten in Kombination mit wirksamen

897 Die von Maßnahmen stark korruptionsbelasteter Länder abweichen.

898 Während diese Maßnahmen in Schwellenländern, in denen eine rechtsstaatliche und funktionierende Verwaltung fehlt, nicht die Mittel der ersten Wahl sind.

Präventionsstrategien verspricht hier Erfolg und ist sachgerecht. Die Aufmerksamkeit muss sich aber auch auf die Fälle richten, die auf den ersten Blick nur einen Einzelfall der Bagatellkorruption betreffen, in Wahrheit aber ein nicht erkannter Teil einer organisierten Strategie sind. Unter Anwendung von Erfahrungswissen und spezieller Risiken, die durch aktuelle Einschätzungen zur Organisierten Kriminalität verfügbar sind, erscheint es jedoch möglich, diese Fallbereiche einzugrenzen, auch wenn sie sich im Laufe der Jahre ändern mögen. Zur Zeit scheinen – auch als Ergebnis dieser Studie – folgende Risikobereiche zu bestehen: Korruption bei Ausländerbehörden, Sozialbehörden, Veterinärämtern (organisierter Fleischhandel), Führerscheineprüfungen, sowie Korruptionsverdacht gegen Polizeibeamte, die Fälle der Organisierten Kriminalität bearbeiten oder verdächtigt werden, in diese Netzwerke eingebunden zu sein. Beachtenswert sind auch die Ergebnisse der Einschätzungsbefragung zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll von BKA und Polizei-Führungsakademie⁸⁹⁹: Nach der Fremdeinschätzung der von Korruption betroffenen Bereiche werden Gerichte und Staatsanwaltschaften mit großem Abstand als „nicht betroffen“ (29,2, bzw. 12,7 %) oder „gering betroffen“ (46,1 bzw. 58,8 %) eingeschätzt, auch Kripo und Schupo werden mit fast 60 % als „eher gering betroffen“ eingeschätzt.⁹⁰⁰ Da bei Fremdeinschätzungen aber eine Neigung zur Einschätzung einer höheren Betroffenheit der anderen Organisation besteht, werden die Selbsteinschätzungen interessant: Auch wenn hier Polizei und Zoll sich mit 70–80 % als eher gering betroffen von Korruption einschätzen, glauben immerhin 16,5 % (Zoll, Strafvollzug) und etwa 20 % (Schupo, Kripo) von ihrer eigenen Organisation, sie sei „eher stark betroffen“ von Korruption.⁹⁰¹ Zu besonders gefährdeten Aufgabenfeldern werden verdeckte Ermittlungen und das Führen von V-Personen, aber auch Ermittlungen und Durchführungen von Strafverfahren gezählt.⁹⁰² Die Situation zur Einschätzung der Gefährdung durch Einflussnahmen der OK bleibt unklar, wieweil die Thesen nicht überwiegend abgelehnt werden.⁹⁰³

In vielen Strafverfahren taucht die Behauptung auf, man habe nicht gewusst, dass das Verhalten strafbar sei. Diese Behauptungen werden sowohl von der Nehmerseite wie von der Geberseite vorgebracht. Leicht sind diese Behauptungen als Schutzbehauptungen zu widerlegen, wenn auf der Nehmerseite wiederholtes schwerwiegendes, also regelmäßig rechtswidriges Verhalten gezeigt wird, das zumeist auch Verdeckungshandlungen erfordert. Schwieriger wird es in dem Bereich, der unter dem Stichwort „Sozialadäquanz“ diskutiert wird und die Annahme von Gegenständen oder Leistungen betrifft, die allein keinen hohen Schwere- oder Schuldgehalt aufweisen, die im Rahmen der Höflichkeit oder unter dem Eindruck der Geringfügigkeit erfolgen. Die Geberseite rechtfertigt ihr Verhalten regelmäßig mit den Argumenten, man habe

899 MISCHKOWITZ u. a. 2000.

900 MISCHKOWITZ u. a. 2000, S. 138.

901 MISCHKOWITZ u. a. 2000, S. 142, 143 zu StA und Gerichten.

902 Unterschiedlich für die jeweiligen Gruppen, MISCHKOWITZ u. a. 2000, S. 156 ff.

903 MISCHKOWITZ u. a. 2000, S. 277–288.

nicht gewusst, dass dieses Verhalten strafbar sei, man verhalte sich im Rahmen der privatwirtschaftlichen Handlungen auch nicht anders, man habe nicht erkannt, dass man es mit einem Beamten zu tun habe und ähnliches. Präventive Vorschläge bestehen hier darin, allgemein die Sensibilität zu erhöhen und Informationen über das verbotene Verhalten zu gewährleisten, zum Beispiel durch Klarstellung und wiederholte Hinweise auf das Verbot der Geschenk- und Vorteilsannahme gegenüber Mitarbeitern im öffentlichen Dienst, durch Unterbindung von Barzahlungen in Behörden mit Ausnahme eines besonderen Kassenbereiches und durch wiederholte Öffentlichkeitsarbeit, um auf das Problem aufmerksam zu machen. Presseberichte im lokalen Rahmen können das Thema wiederholt aufgreifen, dabei auch konkrete Fälle oder Gefährdungen zum Anlass nehmen und Verhaltensratschläge geben. So ist nicht selten nach einer Verhaftungswelle zum Beispiel im örtlichen Bauamt das Interesse der Bevölkerung groß, auch aus dem Grund, weil vielleicht der eine oder andere ebenfalls eine einmalige Tat begangen hat und nun den Tag der Entdeckung durch die Strafverfolgungsbehörden fürchtet. Hier können Presseinformationen dazu beitragen, dass sich Beteiligte offenbaren, zur Tatabklärung beitragen, um insbesondere die Haupttäter ausfindig zu machen und Begehungsweisen darzulegen. Im Gegenzug kann bereits in der Presseveröffentlichung eine Verfahrenseinstellung gegen Geldbuße unter bestimmten Voraussetzungen in Aussicht gestellt werden. Auf die Dauer wird damit auch die nicht an Tathandlungen beteiligte Bevölkerung auf die Problematik hingewiesen und Erkenntnisse der Rechtswidrigkeit und Unerwünschtheit der Korruption können sich verfestigen. Mit einer Verdeutlichung des Verbots stärkt man die Amtsträger, auch gut gemeinte und aus Dankbarkeit überreichte Geschenke freundlich abzulehnen und nicht erst in verdächtige Situationen zu kommen. Amtsträger, die sich unvermutet Schmiergeldangeboten oder versteckten Zahlungen gegenüber sehen, sollten Verhaltenshinweise erhalten, wie mit diesen Situationen umzugehen ist. Für diese Situationen gibt es bereits Vorschläge (z. B. das Geld möglichst nicht anfassen, sofort den Vorgesetzten informieren, sofort Kollegen/Dritte als Zeugen hinzu ziehen und das Geschehen und die Umstände schriftlich festhalten). Der Bereich der Gegenseite, also der potentiellen Geber, kann sensibilisiert werden durch eine Thematisierung dieser Problematik in betriebswirtschaftlichen Vorlesungen (Strategien des Vertriebs, Unternehmensethik, erlaubte und verbotene Methoden) sowie innerhalb praktischer Schulungen der Unternehmensmitarbeiter in Wirtschaftsethik und ihren praktischen Auswirkungen. In Unternehmen ist teilweise ein Umdenken festzustellen.⁹⁰⁴ Amerikanische Unternehmen⁹⁰⁵ stoßen mit ethischen Konzepten des Vertriebes und unternehmerischen Handelns mittlerweile in Deutschland nicht mehr nur auf Unglauben, sondern

904 An der Fachhochschule Konstanz existiert ein Zentrum für Wirtschaftsethik, das von einem deutschlandweiten Netzwerk aus Unternehmen, Hochschul-Lehrstühlen und Privatpersonen gegründet wurde. Über *eben* – European Business Ethics Network siehe www.dnwe.de. Außerdem Süddeutsche Zeitung 19./20. Mai 2001, Seite V 1/25.

905 Nicht zuletzt durch den repressiven Druck des Foreign Corrupt Practices Act von 1978 dazu gezwungen.

auch auf Resonanz. Nicht zuletzt kann die internationale Entwicklung mit einer zukünftigen praktischen Relevanz des IntBestG durchaus Verhaltensänderungen bei Unternehmen bewirken. Noch vor einigen Jahren hätten Wirtschaftsvertreter die „softe“ Änderung der Rechtslage durch die OECD-Konvention zur Auslandsbestechung oder die nun nur noch eingeschränkte Absetzbarkeit von Schmiergeldern im Steuerrecht für nicht möglich gehalten.

Damit wird nicht unterbunden werden können, dass mit hoher Energie betriebene „Kontaktpflege“ mit hohen finanziellen Zuwendungen weiterhin stattfindet. Für diese Form der Korruption sind andere Kontrollmaßnahmen zur Prävention vorzusehen. Für die Zweifelsfälle der Gelegenheitskorruption wird jedoch eine emotionale Hürde für Geber und Nehmer aufgebaut: Der Amtsträger kann ein entsprechendes Ansinnen leichter ablehnen, wenn er ohnehin nicht geneigt war, die Zuwendung anzunehmen. Bei dem Wunsch nach Annahme können die wiederholten Informationen ein schlechtes Gewissen hervorbringen. Für den Geber wäre die Hürde ebenfalls höher, wenn er mit sensibilisierten Amtsträgern zu tun hat und in Unternehmensrichtlinien negative persönliche Konsequenzen für den Einsatz von Bestechungen vorgesehen sind.

Ein weiterer Problemkreis ist die unzureichende Kontrolle durch Aufsichtsebenen der Verwaltung. Hier liegt ein entscheidender Mangel und jahrelange Korruptionsaffären zeichnen sich typischerweise durch fehlende Kontrolle aus. Es ist hier nicht nur an die Fälle zu denken, wo die Vorgesetzten selbst in die Bestechungsnetze mit eingebunden sind, von den Korruptionshandlungen wissen und mitprofitieren. Problematisch waren häufig auch die ganz normalen Verwaltungsabläufe, bei denen die Vorgesetzten nichts mit den Bestechungshandlungen zu tun hatten und weder selbst Kontrolle ausübten noch von Mitarbeitern, die bereits Verdacht geschöpft hatten, informiert wurden. *Warum* die Vorgesetzten ihre Kontrollfunktion nicht wahrnehmen, ist wenig erhellt worden. Recht selten wurden Vorgesetzte im Rahmen der strafrechtlichen Ermittlungen oder durch die Innenrevision befragt. Die Antworten waren sodann ausweichend und ließen den Schluss zu, die Vorgesetzten haben ihre Kontrollfunktion *nicht* wahrnehmen *wollen* oder *sich darauf verlassen wollen*, der zuständige Sachbearbeiter sei zuverlässig. Sucht man nach Erklärungen für das Kontrolldefizit in Verwaltungen und Unternehmen, so finden sich mögliche Ursachen in folgendem:

- ⇒ *eigene Betroffenheit*; die Vorgesetzten sind in das Bestechungssystem eingebunden und selbst bestechlich;
- ⇒ *Bequemlichkeit und Führungsdefizite*; Vorgesetzte sehen keinen Anlass, sich tatsächlich um Kontrollen zu kümmern;
- ⇒ *fehlende Sensibilität*; Vorgesetzte kommen nicht auf die Idee, langjährige Mitarbeiter könnten korrupt sein;
- ⇒ *Tabuisierung*; es ist unangenehm, Kontrolle auszuüben und eventuelle negative Konsequenzen für die Betroffenen durchzusetzen. In den Organisa-

- tionen scheint die Tendenz zur *Verheimlichung* zu bestehen: In unserer Verwaltung, in unserem Unternehmen gibt es keine Korruption . . . ;
- ⇒ *unangenehme Konsequenzen für die eigene Karriere*; auch Vorgesetzte können zögern, unrechtmäßige Verhaltensweisen aufzudecken, selbst wenn sie davon ahnen: Kontrolle ist nicht üblich, es scheint also kein wichtiger Faktor zu sein, um die Karriere und den beruflichen Aufstieg zu befördern oder um Anerkennung zu gewinnen. Eventuell werden eigene Versäumnisse offenbar;
 - ⇒ *Interessenkonflikte*; je wichtiger die Stellung in der Verwaltung, um so größer ist eventuell die Nähe zu politisch einflussreichen Personen. Kontrolle und Aufdeckung der örtlichen Netzwerke können durch persönliche Interessenkonflikte des Amtsträgers verhindert werden;
 - ⇒ *bewusste Verdrängung*; man will sich schlicht nicht mit unangenehmen Vorgängen belasten.⁹⁰⁶

2 Konkrete Vorschläge zur Korruptionsprävention

In der *Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention*⁹⁰⁷ in der Bundesverwaltung vom 17. Juni 1998 sind die seit Jahren in der Diskussion befindlichen konkreten Korruptionsvorschläge aufgeführt und stellen im Wesentlichen auch ein Vorbild für die Länder dar. Die Richtlinie regelt 18 Punkte:

- ⇒ Anwendungsbereich für Korruptionsprävention,
- ⇒ Feststellung korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete, Risikoanalysen,
- ⇒ Mehr-Augen-Prinzip und Transparenz,
- ⇒ Rotation von Personal,
- ⇒ Ansprechpartner für Korruption in den Dienststellen,
- ⇒ Innenrevision,
- ⇒ Personalauswahl,
- ⇒ Sensibilisierung und Belehrung der Beschäftigten,
- ⇒ Aus- und Fortbildung der Beschäftigten,
- ⇒ konsequente Dienst- und Fachaufsicht,
- ⇒ hauptamtliche Untersuchungsführer,
- ⇒ Unterrichtung der Staatsanwaltschaft bei Korruptionsverdacht,
- ⇒ grundsätzliche Trennung von Planung, Vergabe und Abrechnung,
- ⇒ Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung,
- ⇒ Wettbewerbsausschluss von Unternehmen,
- ⇒ Antikorruptionsklausel, Vertragsstrafe,
- ⇒ Verpflichtung von Auftragnehmern nach dem Verpflichtungsgesetz,
- ⇒ Sponsoring.

906 Einzelne Elemente finden sich auch bei VAHLENKAMP / KNAUSS 1995, S. 64, 65, 77, 78, 80, 112 ff., 221, 227.

907 Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung nach Art. 86 S. 1 GG, BT-Drs. 14/3933 zugleich mit einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zur Umsetzung und Einschätzung. Die Richtlinie ist auch abgedruckt bei FIEBIG / JUNKER 2000, Anhang 5. Vgl. die aktuelle Übersicht der Verwaltungsvorschriften der Länder sowie eine Zusammenstellung der Vorschläge zur Prävention bei BARTSCH / PALTZOW / TRAUTNER 2001.

Zu jedem dieser Punkte wurden nicht verbindliche Empfehlungen mit detaillierten Erläuterungen herausgegeben. In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage geht die Bundesregierung davon aus, dass sich die Richtlinie bewährt und Modellfunktion für Länder und Kommunen hat. Aus Anfragen bei den Bundesländern ergibt sich, dass die meisten Länder zunächst so genannte interministerielle Arbeitsgruppen zur Korruptionsprävention gebildet hatten und ein reger Austausch zwischen den Ländern stattfand. Nur wenige Länder (z. B. Hessen) hatten bereits vor 1998 Verordnungen zur Korruptionsprävention erlassen.⁹⁰⁸ Nach dem Inkrafttreten der Richtlinie der Bundesregierung haben jedoch die meisten Länder ähnliche Richtlinien zur Korruptionsprävention erlassen. Meistens wird zusätzlich Bezug genommen auf weitere Rechtsänderungen in diesem Zusammenhang: Das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts vom 24. Februar 1997⁹⁰⁹, das Korruptionsbekämpfungsgesetz, das Zweite Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetz vom 9. September 1997⁹¹⁰ sowie das Vergaberechtsänderungsgesetz vom 1. Januar 1999. Die Innenministerkonferenz hat im November 1999 einen zweiten Bericht über die Umsetzung des Korruptionspräventions- und -bekämpfungskonzeptes der Bundesländer vorgelegt und stellt die bis dahin umgesetzten Maßnahmen in den Ländern dar. Realistisch lautet die Vorbemerkung, dass „ein Zustand, in dem festgestellt werden kann, dass alles erforderliche zur Korruptionsbekämpfung getan ist, in naher Zukunft nicht zu erwarten ist“.

Als scharfe Maßnahme hat sich die Möglichkeit der *Vergabesperre* erwiesen, die bisher in sieben Bundesländern in Erlassen geregelt ist. In Hessen zum Beispiel wurde in einem Erlass zu § 55 der Hessischen Haushaltsordnung am 16. Februar 1995 der Ausschluss von Bewerbern wegen schwerer Verfehlungen, die ihre Zuverlässigkeit in Frage stellen, geregelt. Damit wird die Möglichkeit eröffnet, nach § 7 Nr. 5 Buchst. C VOL/A und § 8 Nr. 5 Buchst. C VOB/A Bewerber, Bieter und Unternehmen vom Wettbewerb auszuschließen, wenn diese nachweislich eine Verfehlung begangen haben, die ihre Zuverlässigkeit als Auftragnehmer in Frage stellt. Nach Nr. 2 des Erlasses sind schwere Verfehlungen in diesem Sinne schwere Straftaten im Geschäftsverkehr wie Betrug, Untreue und Urkundenfälschung, aber auch Bestechung und Vorteilsgewährung sowie Verstöße gegen das GWB (Nr. 2). Bereits das Anbieten, Versprechen oder Gewähren von Vorteilen an dem Amtsträger oder Verpflichteten nahestehende Personen soll ausreichen (Nr. 2.2) und der Nachweis gilt als erbracht, wenn eine gerichtliche Verurteilung vorliegt, unbestritten ist oder ein Geständnis in einem Ermittlungsverfahren vorliegt (Nr. 3). Auch nachgewiesene Feststellungen der Kartellbehörde reichen aus. In der Folge werden die Betroffenen für eine gewisse Zeit vom Wettbewerb ausgeschlossen (Nr. 4, 5). Zur Wiederezulassung wird nach Nr. 6 verlangt, dass die Zuverlässigkeit des Bewerbers wieder gegeben ist, was der Fall sein soll,

908 Z. B. ein Gemeinsamer Runderlass über Vergabesperren bei Korruption vom 16. Februar 1995 in Hessen, abgedruckt bei FRIEBIG/JUNKER 2000, Anhang 7.

909 BGBl. I, S. 322.

910 BGBl. I, S. 2294.

wenn organisatorische und personelle Maßnahmen getroffen wurden, um eine Wiederholung auszuschließen, Schadensersatz geleistet wurde und die Wiederzulassung schriftlich beantragt wird. Die eingerichtete Informationsstelle (Nr. 7) gibt interessierten Städten und Kommunen Auskünfte über gesperrte Unternehmen. 1998 sollen in diesem Register 82 Unternehmen und Freiberufler registriert gewesen sein. 42 Unternehmen seien nach Erfüllung bestimmter Voraussetzungen wieder zugelassen worden und 48 Anhörungsverfahren hätten zur gleichen Zeit angestanden. 9 Millionen DM Schadensersatz seien geleistet worden und im Monatsdurchschnitt habe es die Stelle mit etwa 300 kommunalen Anfragen zu rund 1.000 Unternehmen zu tun.⁹¹¹ Auf Bundesebene besteht wegen rechtlicher Probleme die Vorstellung, Vorschriften über einen Ausschluss sollten in einem Gesetz zur Bekämpfung illegaler Praktiken im öffentlichen Auftragswesen geregelt werden, ein Gesetzesentwurf ist derzeit jedoch noch nicht bekannt.

Indikatoren für Korruption, sogenannte Warnsignale

Nach den Ergebnissen dieser Studie wie nach Ansicht anderer Experten⁹¹², bereitet es in der Praxis oft Probleme, Korruption zu erkennen und Verdachtsmomente richtig zu deuten. Generell gilt, dass Aufmerksamkeit der Beschäftigten und Vorgesetzten für Korruption und eine besondere Sensibilität für die Problematik die Aufdeckung erleichtert. Die weitere Erkenntnis ist aber auch, dass bedeutende Korruption in der Verwaltung und in betroffenen Unternehmensbereichen nicht völlig verborgen bleibt. Die Kollegen und Mitarbeiter wissen oder ahnen zumindest in vielen Fällen, wann Korruption vorliegt. In diesem Zusammenhang spielen auch anonyme Hinweise eine große Rolle. Da sich Beschäftigte aus Furcht vor Nachteilen oft scheuen, ihre Vorgesetzten und interne Kontrollstellen zu informieren oder weil sie bereits erfolglos versucht haben, Vorgesetzte zu Ermittlungen zu veranlassen, greifen sie nicht selten zu anonymen Hinweisen oder anonymen Strafanzeigen an die Staatsanwaltschaft. Es kommen auch anonyme Hinweise von Unternehmern vor, die keine Aufträge mehr erhalten, weil sie nicht (mehr) bereit sind, Schmiergelder zu zahlen oder sonst benachteiligt werden. Korruptes Verhalten ist häufig mit auffälligen Verhaltensweisen verbunden, die als Korruptionssignale gewertet werden können. Die Anzeichen haben unterschiedliche Qualität und dürfen einzeln nicht überbewertet werden, sondern bedürfen der Überprüfung. Einige Anzeichen sind neutral oder sogar positiv. Kein Indikator kann als Korruptionsbeweis gelten. Es kommt darauf an, die Indizien zu werten und auf weitere Korruptionsindizien zu achten. Die Anzeichen

911 www.demo-online.de/0898/t0898_01.htm aus einem Interview mit dem damaligen Finanzminister STARZACHER; zu weiteren Anfragen nach der Praxis der Vergabesperre in Hessen Hessischer Landtag Drs. 14/3065 vom 29. 9. 1997; danach gab es bis September 1997 nur einen Fall, in dem ein Ingenieurbüro erfolgreich auf Wiederzulassung zum Wettbewerb geklagt hat; zu der in Baden-Württemberg existierenden Melde- und Informationsstelle für Vergabesperren, Bericht der KOORDINIERUNGSGRUPPE Korruption 2000, S. 14.

912 VAHLENKAMP / KNAUSS 1995, die meisten Anzeichen für Korruption werden so auch von der Bundesregierung in der Empfehlung zu Nr. 10 der Richtlinie gesehen.

können Vorgesetzten, aber auch Kollegen Hinweise auf korruptes Verhalten geben.⁹¹³

Neutrale Anzeichen

- ⇒ Auffälliger und (im Vergleich zu vorher oder bei dieser Gehaltsstufe, ohne weitere Erklärungsmöglichkeiten, zum Beispiel Erbschaft) unerklärlich hoher Lebensstandard; geänderter deutlich höherer Lebensstandard; aufwändiger Lebensstil; Statussymbole;
- ⇒ auffällige private Kontakte zwischen Beschäftigten und Antragstellern/Bietern oder Kunden;
- ⇒ großer Widerstand gegen eine Aufgabenänderung oder Umsetzung, vor allem, wenn sie mit Beförderung und Gehaltsvorteilen verbunden wäre;
- ⇒ Nebentätigkeiten ohne Genehmigung oder Anzeige;
- ⇒ Veränderungen im Verhalten gegenüber Kollegen und Vorgesetzten; Verschlossenheit, untypisches nicht erklärbares Verhalten (Indiz für Bestechlichkeit; Erpressung);
- ⇒ soziale Probleme (Alkoholsucht, Drogensucht, Schulden);
- ⇒ Prahlern mit Kontakten im dienstlichen und privaten Bereich;
- ⇒ Vergünstigungen durch Kontakte (Sonderkonditionen Einkauf, Einladungen in Restaurants, Einladungen zu Veranstaltungen, Einladungen zu ungewöhnlichen (Auslands-)Reisen);
- ⇒ auffallende Großzügigkeit von Unternehmen/Kunden;
- ⇒ abnehmende Identifizierung mit dem Dienstherrn oder dienstlichen Aufgaben beziehungsweise mit Unternehmen (Arbeitgeber) und Aufgaben [evtl. schwierig festzustellen].

Alarmzeichen

Außer den eher neutralen Anzeichen gibt es deutlichere Indikatoren, die auch in der Studie des Bundeskriminalamtes als charakteristisch für Verwaltungskorruption eingestuft werden und als Alarmzeichen verstanden werden können.

Alarmzeichen innerhalb der Dienststellen

- ⇒ Umgehen oder „Übersehen“ von Vorschriften; Häufung „kleiner Unregelmäßigkeiten“; Abweichungen zwischen tatsächlichem Ablauf und Aktenführung beziehungsweise Dokumentation des Vorgangs;
- ⇒ ungewöhnliche Entscheidungen ohne nachvollziehbare Begründung;
- ⇒ unterschiedliche Bewertungen und Entscheidungen bei Vorgängen mit gleichem Sachverhalt und verschiedenen Antragstellern; Missbrauch von Ermessensspielräumen;
- ⇒ Erteilung von Genehmigungen (z. B. ohne Auflagen, unter Befreiung von Auflagen) unter Umgehung zuständiger Stellen;
- ⇒ Verheimlichen von Vorgängen;
- ⇒ auffallend kurze Bearbeitungszeiten bei begünstigenden Entscheidungen;

913 Zu speziellen Indikatoren für Polizei, Justiz und Zoll MISCHKOWITZ u. a. 2000, S. 310 ff.

- ⇒ Parteinahme für bestimmte Antragsteller oder Bieter; wiederholte Bevorzugung bestimmter Personen;
- ⇒ Verharmlosung des Sparsamkeitsprinzips, der Bietervorschriften und anderer Kontrollvorschriften;
- ⇒ Versuche der Beeinflussung von Entscheidungen, die nicht zum eigenen Zuständigkeitsbereich gehören und bei denen Drittinteressen von Bedeutung sind;
- ⇒ stillschweigende Duldung von Fehlverhalten und rechtswidrigem Verhalten;
- ⇒ fehlende Kontrolle, wo sie vorgeschrieben/notwendig wäre;
- ⇒ keine Reaktionen auf Verdachtsanzeigen.

Alarmzeichen bei Außenkontakten

- ⇒ Auffallend entgegenkommende Behandlung von Antragstellern;
- ⇒ Bevorzugung beschränkter Vergaben oder freihändiger Vergaben; Manipulationen im Vergabebereich, um bestimmte Bieter ohne erneute Ausschreibung zu begünstigen: Splitten von Aufträgen, keine Vergleichsangebote, Argumentationen, dass neue Bieterverfahren unsinnig, teurer seien und zu Qualitätsverlusten führten;
- ⇒ erhebliche und wiederholte Überschreitungen der vorgesehenen Auftragssummen;
- ⇒ Beschaffungen zu marktunüblichen Preisen, unsinnige Anschaffungen, Abschluss langfristiger Verträge ohne transparenten Wettbewerb, ungünstige Konditionen für die öffentliche Hand;
- ⇒ auffallend häufige Rechen- und Schreibfehler in Angebots- und Abrechnungsunterlagen, Nachbesserungen in Leistungsverzeichnissen;
- ⇒ Eingänge bei Vergabesachen ohne Eingangsstempel, Annahme von Angeboten „im privaten Kontakt“;
- ⇒ Missachtung von Geheimhaltungsvorschriften, „Schlamperei“ bei Submissionsterminen;
- ⇒ aufwändige Nachtragsarbeiten;
- ⇒ Abschlagszahlungen vor Fälligkeit, hohe Abschlagszahlungen vor Fertigstellung; Zahlung der Gesamtrechnung vor Fertigstellung beziehungsweise Lieferung; Einsetzen des Beamten für vorzeitige/ungewöhnlich hohe oder frühe Zahlung an Unternehmer;
- ⇒ Nebentätigkeiten von Beschäftigten oder Tätigkeit ihrer Angehörigen bei Unternehmen, die Antragsteller und Auftragnehmer der öffentlichen Verwaltung sind;
- ⇒ „kumpelhafter“ Umgangston und auffallende Nachgiebigkeit bei Verhandlungen mit Unternehmern;
- ⇒ auffallendes Verhalten der Unternehmer: Ausspielen (vermeintlicher) Machtpositionen;
- ⇒ häufige Dienstreisen zu bestimmten Firmen, eigentlich nicht erforderliche Übernachtungen oder Reisen, die auch telefonisch/postalisch erledigt werden könnten;

- ⇒ permanente Besuche von Unternehmen in der Dienststelle und Vorsprache bei einem bestimmten Amtsträger, Verweigerung von Gesprächen mit anderen (Abschottung der Kontakte);
- ⇒ keine Konflikte mit Unternehmern, wo diese üblicherweise häufig vorkommen.

Zu möglichen Auffälligkeiten im Vergabebereich gibt es noch weit genauere und ins Detail gehende Risikoanalysen und Beispiele zur Aufdeckung, aber auch zu organisatorischen Maßnahmen, um Korruption in diesem Bereich zu verhindern.⁹¹⁴

Aus der Erkenntnis, dass langandauernde und verfestigte Korruption meist im Kollegenkreis bereits teilweise erkannt oder vermutet wird, weil sich bestimmte Verhaltensauffälligkeiten häufen, ließe sich die Aufdeckung von Korruption verbessern,

- ⇒ wenn Vorgesetzte Andeutungen von Untergebenen Glauben schenken und Ermittlungen vornehmen (und nicht das Verhalten herunterspielen oder „wegsehen“);
- ⇒ wenn unabhängige Kontrollstellen innerhalb der Verwaltung und der Unternehmen eingerichtet werden (Anti-Korruptionsstellen), die zur Entgegennahme und Überprüfung dieser Verdachtsmomente zuständig sind,

und eine Aufforderung an die Mitarbeiter der Behörde oder des Unternehmens ergeht, sich bei konkreten Verdachtsmomenten (die näher umschrieben werden können: Verstöße gegen Einkaufs- und Vergabevorschriften, deutliche Hinweise auf Bevorzugung bestimmter Unternehmer, bestimmte Auffälligkeiten im dienstlichen Verhalten der Kollegen) an die Vorgesetzten oder interne Kontrollstellen zu wenden.

*Korruptionsprävention am Beispiel der Stadt Frankfurt am Main*⁹¹⁵

In Frankfurt am Main besteht seit Ende der achtziger Jahre, ausgelöst durch viele Korruptionsverfahren seit 1987, die über die Grenzen der Stadt hinaus bekannt wurden, ein Anti-Korruptionsreferat bei der Stadtverwaltung, das mittlerweile in eine Fachabteilung des städtischen Personal- und Organisationsamtes umgewandelt wurde.⁹¹⁶ Die Präventionsstrategien werden jeweils aktuellen Entwicklungen angepasst. Das Referat ist durch seine langjährigen Erfahrungen und erfolgreichen Vorgehensweisen in der ganzen Bundesrepublik gefragter Gesprächspartner und Informationsquelle. Die Effektivität präventiven Vorgehens gegen Korruption wird darin gesehen, diskret vorzuge-

914 Zu den Manipulationen im Bauwesen ausführlich BARTSCH/PALTZOW/TRAUTNER 2001; BUNDESRECHNUNGSHOF (Hrsg.) Dokumentation der Sondertagung Korruption und Vergabemanipulation im Bundesfernstraßenbau, Frankfurt am Main 1997, S. 19–34, u. a. mit der detailgenauen Darstellung einer manipulierten Vergabe; Schulungsunterlagen des HESSISCHEN RECHNUNGSHOFES: „Typologie der Korruption“, Darmstadt 1995; MÜLLER Kriminalistik 1993, S. 509 ff.; SCHALLER, das Rathaus 4/1995, S. 202 ff.; FIEBIG/JUNKER 2000, u. a. S. 140–144.

915 Zum Hintergrund der Korruption in Frankfurt am Main HERBIG, in CLAUSSEN (Hrsg.) 1995, S. 55 ff.; KERBEL 1995.

916 Zu den Einzelheiten des Präventionskonzepts BONZELIUS, in DBB-Akademie (Hrsg.) 2001, S. 65 ff.

hen und eine ständige aktive Anpassung an die korrupten Verhaltensänderungen vorzunehmen. Grundlage ist die vielfältige Information über aufgedeckte Fälle und eine Sensibilisierung über den Mitarbeiterkreis der Stadtverwaltung hinaus. Es wird von der besonderen Anfälligkeit mancher Verwaltungsbereiche für Korruption ausgegangen (Bauverwaltung, Vergabebereich, Erteilung von Genehmigungen oder Versagungen, Bereiche mit Gebührenerhebungen), darüber hinaus wird aber das Risiko der Korruption in der gesamten Verwaltung gesehen. Bestätigt wird das Referat in dieser Annahme durch jährlich etwa 30–40 Fälle der so genannten Alltagskorruption, die als Einzelfälle außerhalb der besonders gefährdeten Verwaltungsbereiche aufgedeckt werden. Durch die ständige Information und Sensibilisierung der Mitarbeiter der Stadtverwaltung wird darauf hingewirkt, dass diejenigen Mitarbeiter, denen Verdachtsmomente und möglicherweise korrupte Verhaltensweisen bekannt werden, diese Informationen an das Referat weiterleiten. Befürwortet wird die *Einrichtung einer zentralen Stelle*, in der alle Informationen über Korruption zusammenlaufen. Diese Stelle ist so in der Lage, ständig *flexibel* auf Veränderungen zu reagieren und der Korruption mit Phantasie und Nachdruck vorzubeugen. Wesentliche Strategien bestehen zur Zeit darin, eine „*heilsame Verunsicherung*“ innerhalb der Verwaltung zu erzeugen. Mit der Aufdeckung korrupten Verhaltens soll der Verwaltungsmitarbeiter jederzeit rechnen müssen. Zu diesem Zweck werden unangekündigte Stichprobenkontrollen des Verwaltungshandelns vorgenommen. Hierzu werden *mobile Prüfgruppen* eingesetzt, die über die Prüfungstätigkeit von Rechnungsprüfungsämtern hinaus *unkonventionelle Prüfungen* vornehmen: Die Fachkräfte der mobilen Prüfgruppen tauchen zum Beispiel unangemeldet auf Baustellen auf und nehmen überraschend Prüfungen vor Ort vor, wie das Nachmessen von Aufmaßen, die Entnahme von Bohrproben, die Kontrolle der Zahl der eingesetzten Arbeiter und der angesetzten Stunden und anderes mehr. Weiterhin wird die *Vergabesperre* als schärfstes Instrument eingesetzt. Unternehmen, die durch Korruption aufgefallen sind, werden auf eine Sperrliste gesetzt und für die Zukunft von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen. Diese Maßnahme wird als sehr erfolgreich eingeschätzt. Entgegen der Erwartungen wurde der Rechtsweg relativ selten eingesetzt, das Bemühen der Unternehmen richtet sich eher darauf, recht schnell wieder zum Wettbewerb um öffentliche Aufträge zugelassen zu werden. Anonymen Anzeigen ist zwingend nachzugehen. Ergebnisse der Nachforschungen müssen dem jeweiligen Dezernenten beziehungsweise dem Revisionsamt und der Personalabteilung vorgelegt werden. Ein umfangreicher Katalog an Verfahrensregeln beschäftigt sich mit dem Vergabewesen. Das gesamte Präventionskonzept baut auf den Komponenten *Mitarbeiterverhalten, verwaltungsinterne Verfahren* und *Kontrolle* auf.

3 Probleme der Korruptionsprävention

Die vielfach vorgeschlagenen und mancherorts umgesetzten Programme zur Korruptionsprävention durch Änderung der Verwaltungsabläufe und Stär-

kung von Kontrollmechanismen könnten auf eine Reihe von Problemen stoßen. Soweit Programme als einleuchtend und geeignet erscheinen, Korruption verhindern zu können, stellen sich Fragen der Umsetzung, also der *Implementation* in die Praxis mit vielfach denkbaren Hindernissen. Eine weitere Fragestellung ergibt sich bei der *Evaluation*, also der Erfolgs- und Wirkungskontrolle: Halten die Programme, was sie versprechen? Kann Korruption mit den vorgeschlagenen Maßnahmen überhaupt verhindert werden und kann man dies feststellen? Eher gegenläufig werden auch Tendenzen zur Modernisierung der Staats- und Kommunalverwaltung gesehen. Es stellt sich die Frage, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Korruptionsprävention mit den so genannten *neuen Steuerungsmodellen*, also Vorstellungen eines schlanken Staates und vereinfachter und kundenorientierter Organisationsmodelle, vereinbar sind.

3.1 Probleme der Implementation

Forderungen nach Durchsetzung von Kontroll- und Aufsichtsfunktionen, nach Rotation und nach Einhaltung des „Vier-Augen-Prinzips“ sind nicht einfach umzusetzen. Die Hindernisse sind vielfältig, weil man nicht ignorieren darf, dass diese Positionen von Menschen ausgefüllt werden, die ihre Bedürfnisse nach Anerkennung ihrer Arbeit und Leistung, nach Anerkennung im Kollegenkreis und nach bestimmten Neigungen und Vorlieben ausrichten. So ergibt es sich automatisch, dass nach einigen Jahren eine gewisse Spezialisierung und Routine eintritt, die zunächst einmal positiv zu sehen ist, weil sie sicherstellt, dass fundierte Kenntnisse zu richtigen Entscheidungen führen. Mit zunehmender Routine können Verwaltungsvorgänge schneller und sicherer erledigt werden. Es ist nicht davon auszugehen, dass mit einer häufigen Umsetzung, die mit Einarbeitung in neue Arbeitsbereiche verbunden ist, die Motivation der Amtsträger, sich neu einzuarbeiten, hoch ist. Zudem kann dabei nicht außer Acht gelassen werden, dass sich bestimmte Vorlieben für Tätigkeiten entwickelt haben und dass es letztlich nicht gleichgültig ist, welche Aufgabe ausgefüllt wird. Mit häufigen Umsetzungen werden auch erhebliche Anforderungen an die Personen gestellt, die sich mit erhöhtem Aufwand neu in ein Arbeitsgebiet einarbeiten müssen. Negativ könnte sich also auswirken, dass Umsetzungen als Belastung oder Schikane empfunden werden, dass vertraute Arbeitsabläufe aufgegeben werden müssen und Flexibilität verlangt wird, die nicht jeder aufbringen will. Auf der anderen Seite zeigen die bisherigen Erkenntnisse zur Korruption, dass in bestimmten Bereichen der Verwaltung eine besonders hohe Anfälligkeit für Korruption besteht (Bauverwaltung, Vergabe von öffentlichen Aufträgen). Diese Bereiche zeigen sich aus verschiedenen Gründen korruptionsanfällig (hohe Volumen, daher starkes Interesse der Unternehmen an diesen Aufträgen, Kontrolldefizite, fehlende Sensibilität, Ausnutzen der Kontrolldefizite durch korrupte Mitarbeiter). Es ist zu fordern, dass diese Kenntnisse zu Konsequenzen führen. In der Abwägung muss daher gerade der Prävention in diesem Bereich große Aufmerksamkeit gewidmet werden, da die Schäden für die Allgemein-

heit besonders hoch sind. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind deshalb in der Kombination Rotation, Mehr-Augen-Prinzip, Kontrolle des Vergabewesens in den verschiedenen Stadien Submission, Ausführung und Abrechnung sowie mit Funktionstrennungen notwendig und sinnvoll. Eine wirkliche Prävention ist wohl nur möglich, wenn die jeweilige Bauverwaltung und die Aufsichtsbehörden bis zur Verwaltungsspitze die Risiken ernst nehmen und auch zu unangekündigten und unkonventionellen Prüfungen der Bauausführungen greifen. Die Schwierigkeiten der praktischen Umsetzung können gerade in der Bauverwaltung groß sein, weil nicht nur lange eingefahrene Arbeitsroutinen vorhanden sind, sondern auch starker Druck von Unternehmen und Politik gegen wirkliche Kontrollen vermutet werden kann. Der politische Wille zur Korruptionsprävention zeigt sich darin, ob qualifiziertes Personal für Anti-Korruptions-Stellen zur Verfügung gestellt wird und von sachwidrigen Weisungen unabhängig bleibt.

Die vermuteten Ursachen für die Kontrolldefizite in der Verwaltung lassen es auch schwierig erscheinen, die geforderten Kontrollen (mit negativen Konsequenzen für korrupt handelnde Amtsträger) umzusetzen. Liegt der Schwerpunkt der Defizite in der fehlenden Sensibilität für die gesamte Thematik und war man sich über Jahrzehnte der Notwendigkeit von Kontrollen lediglich nicht bewusst, bestehen realistische Erwartungen, den Zustand ändern zu können. Die Erfahrungen mit den eigens eingesetzten Anti-Korruptions-Einheiten in manchen Verwaltungen⁹¹⁷ sprechen dafür, dass sich Personen finden lassen, die diese äußere Kontrolle⁹¹⁸ gewissenhaft und erfolgreich durchführen können. Bereits abweichende Organisationsstrukturen⁹¹⁹ mit weniger aktiven Einheiten lassen eine geringere Effektivität vermuten. Die Anti-Korruptions-Einheiten berichten auch von der Notwendigkeit ständiger Präsenz.⁹²⁰ Eine Sensibilisierung der Verwaltungen selbst mit einer Verlagerung der Kontrollaufgaben auf die Vorgesetzten wird nicht euphorisch betrachtet, im Gegenteil, die Hemmnisse, Verwaltungen von der Notwendigkeit eigener Kontrollen zu überzeugen, scheinen groß zu sein. Ob es also gelingt, Vorgesetzten in der Verwaltung die Notwendigkeit von Kontrollen zu vermitteln, ist offen. Skeptisch stimmen auch Ergebnisse aus der Befragung von MISCHKOWITZ und anderen zu Einschätzungen der Korruption bei Poli-

917 Z. B. die Stadtverwaltungen Frankfurt/Main, Wuppertal und Hannover.

918 Der Ausdruck „äußere Kontrolle“ ist hier bewusst gewählt; zwar gehen die Anti-Korruptions-Stellen gerade von „stadinterner Kontrolle“ aus, z. B. BONZELIUS, in DBB-Akademie (Hrsg.) 2001, S. 76, die Einrichtung einer eigens für Korruptionsprävention zuständigen Stelle ist aber im Gegensatz zu Vorgesetzten, die Kontrollaufgaben wahrnehmen sollen, eher eine eigenständige Stelle mit einem genau definierten Kontrollauftrag.

919 Z. B. werden von dem Korruptionsbeauftragten der Stadt Berlin Schwierigkeiten berichtet, geeignete Reaktionen auf anonyme Hinweise zu finden oder Vorwürfen nachzugehen, bei denen eine bestimmte Person als Informationsgeber „enttarnt“ werden könnte und negative Konsequenzen in der Verwaltung zu befürchten hätte. Auch werden kleinere Städte und Gemeinden vielleicht in der Lage sein, einen Korruptionsbeauftragten zu ernennen. Bei Zuständigkeit nur einer einzelnen Person oder bei kritischer hierarchischer Anbindung werden sich möglicherweise keine präventiven Effekte erzielen lassen, dazu auch Bedenken bei TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Deutsches Chapter, in einer Stellungnahme vom April 2000, www.ti-deutschland.de/html/09_dokumente/imk04-2000.html.

920 BONZELIUS, in DBB-Akademie (Hrsg.) 2001, S. 76, 77.

zei, Justiz und Zoll: Befragt nach Bekämpfungsansätzen, die für besonders wichtig gehalten werden (unter zehn Auswahlantworten) befürworteten knapp 50 % „Sensibilität des einzelnen Mitarbeiters“ und 33 % „glaubwürdige Vorbilder“, also nicht-eingreifende Maßnahmen ohne Konsequenzen. Für eine verbesserte Dienst- und Fachaufsicht sprachen sich nur 34,4 % aus.⁹²¹

Die KOORDINIERUNGSGRUPPE Korruption des Landes Baden-Württemberg berichtet über neuere Entwicklungen der Umsetzung der Maßnahmen zur Korruptionsprävention.⁹²² In einer Umfrage an ausgewählte Dienststellen wurde festgestellt, dass die Verwaltungsvorschrift zur Korruptionsverhütung und -bekämpfung weitgehend bekannt ist und man schätzt ein, dass Maßnahmen im Bereich der Vergabe, des Vier-Augen-Prinzips und des Verbots der Geschenkkannahme beachtet werden. Schwieriger scheint es mit Durchführungen von Risikoanalysen und Verhaltensrichtlinien zu sein. Auch eine Melde- und Informationsstelle für Vergabesperren existiert und wird mit täglich etwa 40–50 Anfragen konfrontiert. Neu entwickelt wurde ein Merkblatt für Vorgesetzte, das Verhaltensratschläge für die Nutzung von Alarmsignalen und Hinweise für die Einleitung richtiger Maßnahmen bei Verdacht gibt.⁹²³

Breiten Raum nimmt die Darstellung der Notwendigkeit von Regelungen für den Bereich der Spenden und des sogenannten Sponsoring in der Verwaltung ein.⁹²⁴ Empfohlen werden detailliert die

- ⇒ Schaffung verbindlicher Definitionen und Abgrenzungen;
- ⇒ Herstellung von Rechtssicherheit durch Entwicklung einheitlicher Verträge und vollständige Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit, die zum Beispiel durch eine allgemein zugängliche Liste mit Namen und Leistungen von Sponsoren erreicht werden kann;
- ⇒ strikte Wahrung der Neutralität bei Angeboten von Sponsoren;
- ⇒ Rahmenvorgaben für Sponsoring in der öffentlichen Verwaltung, Orientierung an der Empfehlung zur Richtlinie Nr. 18 der Bundesrichtlinie zur Korruptionsprävention.

Von der Bundesregierung in der Richtlinie nicht näher behandelt, aber in einigen Bundesländern bereits praktiziert, wird der pauschalisierte Schadensersatz. Die Nr. 16 der Richtlinie geht davon aus, dass Antikorruptionsklauseln mit einer möglichen Vertragsstrafe nur in geeigneten Fällen aufgenommen werden sollen. In Hessen und Bayern soll diese Regelung dagegen recht er-

921 MISCHKOWITZ u. a. 2000, S. 343 ff.; 424 f.

922 KOORDINIERUNGSGRUPPE Korruption 2000; irrtümlicherweise wird von Evaluation der Maßnahmen anstatt von Implementation ausgegangen. Der Bericht zeigt jedoch sehr gut auf, welche Maßnahmen überhaupt beachtet werden und welche sich wohl schwieriger umsetzen lassen. Auch die Aufmerksamkeit für neue Entwicklungen wie z. B. Gefahren durch Spenden und Sponsoring führte sogleich zu hilfreichen Empfehlungen.

923 KOORDINIERUNGSGRUPPE Korruption 2000, 2, Anlage 5, Abdruck des Merkblatts.

924 KOORDINIERUNGSGRUPPE Korruption 2000, 3, S. 17–25. Die Bedeutung dieser Thematik für die Verwaltung scheint deutlich zuzunehmen, was auch auf den Bestrebungen der Verwaltungen beruht, private Finanzmittel einzunehmen.

folgreich sein und wird deshalb auch von TRANSPARENCY INTERNATIONAL als einheitliche Maßnahme in allen Bundesländern empfohlen.⁹²⁵

Wichtig erscheint, dass Korruptionsprävention nur funktionieren kann, wenn sie von dem Willen zur Durchsetzung getragen ist. Dies zeigt sich daran, dass in der Verwaltung die Problematik ernst genommen wird und nicht als Problem einzelner „schwarze Schafe“, das hingenommen werden müsse, betrachtet wird. Wird aus politischer Notwendigkeit (aktuelle Korruptionsskandale, Vorbild anderer Bundesländer, momentane Zeitströmung) eine Errichtung einer interministeriellen Arbeitsgruppe oder eines Anti-Korruptions-Referates vordergründig betrieben, ohne dass wirklich Einsicht in die Notwendigkeit der Vorbeugung besteht, kann nicht erwartet werden, dass die Umsetzung gelingt. Diese Vorgehensweisen erschöpfen sich in einer Zusammenstellung von Präventionsvorschlägen anderer Bundesländer oder Einrichtungen, bleiben zukünftig in Schubladen liegen und werden nicht in die Praxis umgesetzt. Diese Gefahr ist groß, weil generell das Bewusstsein für die Korruptionsanfälligkeit aller Verwaltungsbereiche nicht entwickelt ist. Häufig wird im Zuständigkeitsbereich der anderen eine solche Anfälligkeit vermutet und die Aufdeckung von Korruption im eigenen Zuständigkeitsbereich als skandalöses Ereignis betrachtet, das nicht publik werden darf. Die vielfach angenommene „Schwarze-Schafe-Theorie“ stützt dieses Verhalten und begünstigt wiederum Korruption, weil sie damit als ein Problem unehrlicher oder krimineller Individuen angesehen wird, nicht als ein Problem, zu dem die eigene Organisationsstruktur entscheidend beiträgt. Auch verschiedentlich geäußerte Vorstellungen, dass Korruption im Baubereich übertrieben dargestellt werde und in Wahrheit nur legitimes oder etwas übereifriges Wirtschaftshandeln sei, trägt mit dazu bei, dass die wahre Problematik und die Schädlichkeit dieses Verhaltens für die Allgemeinheit heruntergespielt wird. In Wirklichkeit ist die reine Kartellabsprache im Vergabebereich *ohne* Bestechung und Betrug fast nicht anzutreffen, allenfalls gibt es Beweisprobleme hinsichtlich der Bestechungen, wenn die Beteiligten zu diesem Punkt schweigen und kein Außenseiter aussagt. Die Strukturanalyse und Motivlage bei Kartell- und Preisabsprachen zeigt, dass eine Einbeziehung der Amtsträgerseite beziehungsweise im privatwirtschaftlichen Bereich der die Aufträge erteilenden Unternehmensseite immer notwendig ist, sonst kann die Preisabsprache nicht funktionieren. Diese Einbeziehung wird aber immer erkaufte oder mit Vorteilen/unzulässigen Interessenverknüpfungen erlangt. Wenn dieses Kartell dann aber funktioniert, bleibt es nicht bei der manipulierten Erlangung des Auftrages. Eine Dynamik der Gewinnmaximierung mittels Betrug setzt ein, wenn die Kontrolle fehlt.

Als Problem könnte sich herausstellen, dass man sich auf in Bund und Ländern erlassene Gesetze, Verordnungen und Empfehlungen verlässt und der Evaluation keine weitere Aufmerksamkeit schenkt. So vielversprechend und

925 TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Mitglieder Rundbrief Nr. 12, Dezember 1999 oder Stellungnahme zum 2. Bericht der IMK, www.ti-deutschland.de.

aus heutiger Sicht sinnvoll die vorgeschlagenen Maßnahmen im einzelnen klingen, so kann doch noch nicht beurteilt werden, ob die Maßnahmen tatsächlich erfolgreich umsetzbar sind. Es wäre also zukünftig darauf zu achten, die vorgeschlagenen Maßnahmen tatsächlich umzusetzen (hier ist bereits mit einigen Widerständen oder Nachlässigkeit zu rechnen) und auch in ihrer Wirksamkeit zu überprüfen. Nachdenklich stimmt da bereits die Antwort der Bundesregierung vom 21. Juli 2000 auf die Kleine Anfrage einiger Abgeordneter, ob sich die Richtlinie zur Korruptionsprävention bewährt habe.⁹²⁶ Die Antwort ergibt ein rundum positives Ergebnis, obwohl nicht klar ist, wie überhaupt ermittelt werden konnte, ob sich die Richtlinie – noch dazu in dieser kurzen Geltungsdauer – bewährt hat. Zwar lassen Befragungen der Verwaltung grundsätzlich auch eine Einschätzung und Bewertung zu, hier kann man jedoch Zweifel an einer gründlichen und objektiven Bewertung haben.

3.2 Unternehmensethik

Die Dominanz der rechtlichen Regelungen von Maßnahmen der Korruptionsprävention, die sich auf den öffentlichen Sektor konzentrieren, darf nicht darüber hinweg täuschen, dass auch Unternehmer, freie Berufe und Privatpersonen in der Pflicht stehen, nicht zu bestechen. Verbindungen zu konkreten Präventionsmaßnahmen im Bau- und Vergabebereich gibt es bei den Verpflichtungserklärungen, Vergabesperren, Anti-Korruptions-Klauseln, die die Vereinbarung von Vertragsstrafen vorsehen und bei Präventionsmaßnahmen, die eine bessere Kontrolle der öffentlichen Auftragsvergabe erlauben sollen, zum Beispiel die Aufforderung, zwei Originalangebote einzureichen. All diese Maßnahmen beruhen letztlich auf der Initiative der öffentlichen Verwaltung und fordern die potentielle Geberseite auf, an den Präventionsmaßnahmen mitzuwirken. Eine andere Qualität könnten Maßnahmen haben, die die Unternehmenseite selbst unternimmt, um in ihrem Bereich ehrliches Handeln durchzusetzen. In diesem Fall geben Unternehmen und Verbände ein autonomes Signal, ehrlich, nicht korrupt und fair gegenüber Mitbewerbern zu handeln. Es gibt solche Initiativen. Vorbilder sind nicht zuletzt amerikanische Unternehmen, die zum Beispiel Unternehmensstrafen zum Teil nur abwenden können, wenn sie beweisen, dass sie organisatorische und personelle Maßnahmen gegen Korruption und Wettbewerbsverletzungen im Unternehmen umgesetzt haben. Die INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE (ICC) gibt einen Verhaltenskodex – Verhaltensrichtlinie zur Bekämpfung der Korruption im Geschäftsverkehr heraus.⁹²⁷ Die Verhaltensrichtlinien für die mehr als tausend Unternehmen und Wirtschaftsverbände in 130 Ländern repräsentierende Organisation kommen bekannt vor: Firmenethik und Vorbildfunktion der Unternehmensleitung, Leitsätze für Mitarbeiter wie Umgang mit Ge-

⁹²⁶ Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung nach Art. 86 S. 1 GG, BT-Drs. 14/3933 zugleich mit einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zur Umsetzung und Einschätzung.

⁹²⁷ ICC Deutschland vom August 1998, 50448 Köln, Postfach 100826; www.icc-deutschland.de.

schäftspartnern und Behörden, Geschenke, Trennung zwischen Privat- und Geschäftsbereich, Vermeidung von Interessenkonflikten, Entscheidung über Spenden nur durch die Unternehmensleitung sowie interne Organisationsmaßnahmen wie Vier-Augen-Prinzip, Funktionstrennung und lückenlose Dokumentation, Personalrotation in sensiblen Bereichen, Lieferanten-Alternativen und ein neutraler Ansprechpartner für Mitarbeiter, die bei Korruption eine Informationspflicht trifft, Aus- und Fortbildung und schließlich Kontrollen und Sanktionen (organisatorische, disziplinarische und rechtliche Maßnahmen, Kündigung und Vorkehrungen gegen künftige Verstöße). Welche praktische Relevanz dieser Verhaltenskodex für die Mitglieder hat, kann nicht beurteilt werden. Es gibt einzelne Unternehmen, die ähnliche Verhaltensrichtlinien erlassen haben. Korporative Mitglieder können auch TRANSPARENCY INTERNATIONAL beitreten und in einer Selbstverpflichtungserklärung bekunden, Korruption in jeder Form abzulehnen, sich um hohe ethische Standards im Geschäftsverkehr und im eigenen Unternehmen zu bemühen, eine Geschäftspolitik zu betreiben, in der jede Form von Bestechung nicht vorkommt. Sie erklären, aktiv für die Umsetzung der Standards im Unternehmen zu sorgen und Beschäftigte zu schulen. Darüber hinaus setzen sie sich in ihren Interessensverbänden dafür ein, branchenspezifische Problembereiche zu erkennen und angemessene Maßnahmen zu ergreifen. Es besteht die Möglichkeit bei konkreten Projekten so genannte „Integrity Pacts“, Integritätsverträge abzuschließen.⁹²⁸ Diese Möglichkeit hat TRANSPARENCY INTERNATIONAL international erprobt. Darin verpflichten sich die Vertragspartner, bei dem konkreten Projekt ehrlich zu handeln, Korruption in jeder Form zu unterlassen und unterwerfen sich Sanktionen für den Fall der Zuwiderhandlung.⁹²⁹

Das Institut für Werte-Management (Konstanz) und das Zentrum für Wirtschaftsethik bieten Unternehmen Schulungen in Wirtschaftsethik an. Der Leiter des Zentrums WIELAND sieht den Beginn der deutschen Entwicklung, Wirtschaftsethik ernst zu nehmen, in den zahlreichen Strafverfahren zu Beginn und Mitte der neunziger Jahre gegen zahlreiche Unternehmen vor allem der Bayerischen Bauindustrie.⁹³⁰ Wirtschaftsethik wird praktisch interessant, wenn Unternehmen eingefahrene Korruptionspraktiken wirklich verändern und neue Verhaltensstandards einführen wollen. Im Gegensatz zu den USA, wo Wertemanagement und Wirtschaftsethik in den Unternehmen vielfach an die Rechtsabteilungen angebunden sind und es im Falle eines Verstoßes zu erheblichen rechtlichen Konsequenzen für das Unternehmen kommen kann, sind die Umsetzungen in Deutschland jedoch freiwillig. WIELAND sieht als Motivationselemente den Druck durch (bevorstehende) Strafverfahren,

928 Dazu aus theoretischer Perspektive ROSE-ACKERMAN, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 40, 51.

929 Transparency International Integrity Pact, TI-IP, www.ti-deutschland.de/html/09_dokumente/ipindon.html. Erfolgreich durchgeführt wurde ein solcher Pakt z. B. beim Bau des Flughafens in Hong Kong, TI Working Paper Hong Kong www.transparency.org/documents/work-papers/hk_airport.html.

930 WIELAND, in SZ vom 19./20. Mai 2001, Seite V 1/25.

christliche Haltungen von Unternehmern⁹³¹ und bewusste moralische Auseinandersetzungen, um eine Entscheidung für ehrliches Verhalten zu begründen. Neben theoretischen ökonomischen Auseinandersetzungen mit Korruption als negativem und schädlichem Faktor⁹³² gibt es eine breite Diskussion wirtschaftsethischer Fragen und Möglichkeiten, sie praktisch nutzbar zu machen.⁹³³ Die Einsicht, Korruption und unehrliches Verhalten bereits im Unternehmen und im Geschäftsverkehr zu ächten und tatsächliche Bemühungen zu ihrer Verwirklichung wären ein wirksames und notwendiges Mittel, um Korruption zu verhindern und langfristig ein Klima des fairen Wettbewerbs und der Zurückdrängung der Korruption zu ermöglichen. Die ethischen Debatten in Unternehmen mit handlungspraktischen Konsequenzen wären somit folgerichtig ein weiteres Glied in der Kette bereits erfolgter nationaler und internationaler Strafrechtsverschärfungen. Ob sich diese Haltung bereits flächendeckend feststellen lässt oder ob nicht doch die folgende Haltung mit den üblichen Rechtfertigungen überwiegt, bleibt abzuwarten: *„Viele Typen von Korruption sind strafrechtlich verboten, aber nicht unbedingt moralisch. Die Vorstellung vom ehrlichen Kaufmann kann heute – weil sich die Werte gewandelt haben – konsequent angewandt dazu führen, daß sie den Untergang des Unternehmens bewirkt. Und da muß man eine Güterabwägung machen: Soll ich das Unternehmen zugrunde gehen lassen und tausend Mitarbeiter auf die Straße stellen – oder soll ich in meine Kostenrechnung einen Posten für Schmiergeld einsetzen?“*⁹³⁴

3.3 Fragen der Evaluation

Es stellen sich wichtige Fragen nach der Wirksamkeit der Maßnahmen zur Korruptionsprävention. So weit ersichtlich, wurden bisher keine Wirkungsuntersuchungen vorgenommen. Die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage (s. o.) stellt eher den Wunsch nach der mit der Richtlinie beabsichtigten Wirkung dar. Eine Überprüfung steht in Wahrheit noch aus und kann wohl auch noch nicht erwartet werden, da die Implementation zunächst vollzogen sein muss. Untersuchungen der KOORDINIERUNGSGRUPPE Korruption berichten von einer Evaluation der Maßnahmen für das Jahr 1999 in Baden-Württemberg. Es handelt sich aber lediglich um eine kurze Umfrage zum Stand der Umsetzung, die in einigen Punkten ergab, dass bereits eine Umsetzung der Maßnahmen in die Praxis weit hinter den Vorstellungen zurück bleibt. Es ist also dringlich anzumahnen, dass man Implementation nicht

931 und nennt als konkretes Beispiel den mittlerweile verstorbenen früheren BOSCH-Vorstandsvorsitzenden Marcus BIERICH, der auch Mitglied bei TI war. Vgl. auch BIERICH, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 551 ff. sowie KÜNG, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 120 ff.

932 BORNER/SCHWYZER, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 117 ff.; ROSE-ACKERMAN, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 40 ff.; LAMBSDORFF, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 56 ff.; RICKS 1995.

933 Auf die vielfältigen Aspekte soll hier nicht im einzelnen eingegangen werden, vgl. z. B. MAAK/ULRICH, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 103 ff.; von BLUMRÖDER/HANSER/KAISER 1995 und absatzwirtschaft 11/1995, S. 40 ff.; STEINMANN 1994; PANNENBERG 1996.

934 So der Jesuitenpater und Management-Trainer Rupert LAY in „Einem Stern folgen – Welche Ethik brauchen Manager? Das Sonntagsblatt Nr. 7 17. 2. 1995, S. 18; s. dazu die brillante Antwort von EIGEN, kursbuch 1995, Heft 120, 155, 162.

mit Evaluation verwechselt und beide Stadien sorgfältiger Überprüfung bedürfen. Dabei darf man weder zu ungeduldig sein, noch sich zu schnell mit Einschätzungen aus der Praxis zufrieden geben. Um tatsächlich beurteilen zu können, ob sich die Maßnahmen zur Korruptionsprävention bewähren, wird man abwarten müssen, ob sie sich in die Praxis umsetzen lassen. Erst daran anschließend wird man in der Lage sein, zu beurteilen, ob die umgesetzte Maßnahme auch die erwünschten Wirkungen aufweist. Dazu bedarf es objektiver Untersuchungen – und Zeit. Realistischerweise wird man nicht innerhalb weniger Jahre umfassende Einschätzungen zur Wirksamkeit erwarten können.

3.4 Neue Steuerungsmodelle und Maßnahmen zur Korruptionsprävention

Unter neuen Steuerungsmodellen versteht man moderne Organisationsveränderungen der Verwaltung, die sich mit Schlagworten wie „schlanker Staat“, „neue Steuerungsmodelle“ und „Qualitätsmanagement“ andeuten lassen.⁹³⁵ Idealtypisch wird die traditionelle öffentliche Verwaltung durch folgende Merkmale charakterisiert:

- ⇒ hauptamtliches, qualifiziertes, alimentiertes Personal;
- ⇒ hierarchische Über- und Unterordnung;
- ⇒ eindeutige Kompetenzregelung und Spezialisierung;
- ⇒ Trennung von Amt und Person;
- ⇒ strenge Regelgebundenheit (Recht und Gesetz);
- ⇒ Aktenmäßigkeit und Schriftlichkeit des Verwaltungshandelns.⁹³⁶

Nach HILL wurde die Entwicklung neuer Organisationsmodelle auf die Verwaltung als Versuch einer Übertragung betriebswirtschaftlicher Managementmodelle insbesondere durch die Untersuchung der *Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung* (KGSt) in Köln eingeleitet und findet seitdem reges Interesse.⁹³⁷ Erstaunlich ist, dass viele Städte und Kommunen neue Organisationsmodelle zu erproben scheinen⁹³⁸ und die Literatur dementsprechend kaum noch übersehbar ist⁹³⁹, trotzdem fehlt es bisher sowohl an klaren Definitionen und Zielsetzungen wie auch an einer Diskussion und juristischen Auseinandersetzung⁹⁴⁰ mit der Thematik. Im einzelnen folgt die Diskussion um den schlanken Staat wohl privatwirtschaftlichen Diskussio-

935 Vgl. dazu zusammenfassend HILL, in SCHMIDT-ASSMANN/HOFFMANN-RIEM (Hrsg.) 1997, S. 65 ff.

936 HILL, in SCHMIDT-ASSMANN/HOFFMANN-RIEM (Hrsg.) 1997, S. 66 m. w. N.

937 HILL, in SCHMIDT-ASSMANN/HOFFMANN-RIEM (Hrsg.) 1997, S. 67: Die Meinungen reichen von Paradigmenwechsel bis zur fundamentalen Kritik als Widerspruch zum Rechtsstaat- und Demokratieprinzip. Die Gründe für die Beliebtheit liegen wohl auch in den Finanzkrisen vielen Städte und Gemeinden.

938 HILL, in SCHMIDT-ASSMANN/HOFFMANN-RIEM (Hrsg.) 1997, S. 68, 75 ff. m. w. N. unter Hinweis auf Umfragen, die den Schluss zulassen, dass der Reformprozess „auf breiter Basis“ stattfindet.

939 HILL, in SCHMIDT-ASSMANN/HOFFMANN-RIEM (Hrsg.) 1997, S. 69 m. w. N.; es gibt eine Fachzeitschrift mit dem Namen „die innovative Verwaltung“.

940 HILL, in SCHMIDT-ASSMANN/HOFFMANN-RIEM (Hrsg.) 1997, S. 68 m. w. N.; eine Ausnahme z. B. PRTSCHAS *Verwaltung und Management* 1996, Heft 1, 4–8 sowie Hefte 2 und 3/1996.

nen um „lean management“ und setzt auf eine Reduzierung der Staatsaufgaben auf Kernaufgaben. Angesprochen sind die Reduzierung von Aufgaben und Personal, der Wegfall von Hierarchien, Privatisierungen oder stärkere Kooperationen mit der Privatwirtschaft und Zusammenlegungen von Dezernaten und Ämtern.⁹⁴¹ Neue Steuerungsmodelle werden als weitgehende Innovation gesehen. Im Gegensatz zur bisherigen Steuerung der ausführenden Verwaltung durch das Parlament und die Spitze der Exekutive soll nun mit Ergebnisvereinbarungen gearbeitet werden, um nicht mehr wie bisher lediglich am „Input“ orientiert zu entscheiden (Vorgabe von Stellen und Sachmitteln mit Jahresbudget), sondern am „Output“, nämlich das Ergebnis in den Vordergrund zu stellen. Die Zielvereinbarungen sollen durch Controlling und Berichtswesen kontrolliert werden, eine Rolle spielt auch der Wettbewerb mit anderen Einrichtungen und die Einbeziehung von regelmäßigen Kundenbefragungen.⁹⁴² Dem entspricht weiter eine neue Verantwortlichkeit für das Budget. Unter Qualitätsmanagement wird eine starke Ausrichtung der Dienstleistungen auf Kunden verstanden.⁹⁴³ Generell stehen den Modellen trotz vieler praktischer Erprobungen eine Reihe von Hindernissen gegenüber: Zurückhaltung und Ablehnung bei den Beschäftigten, Fragen der demokratisch-parlamentarischen Legitimation des Verwaltungshandelns und der rechtsstaatlichen Voraussehbarkeit und Bestimmbarkeit, um nur einige zu nennen.⁹⁴⁴ Andererseits scheinen sich die Modelle in der Praxis durchzusetzen und es werden große Chancen in einer modern handelnden und am Kunden und ihren Leistungen orientierten Verwaltung gesehen.

Die in Bundes- und Landesrichtlinien zur Korruptionsprävention vorgeschlagenen Maßnahmen und auch hier für richtig gehaltenen vielfältigen Vorschläge zur Verbesserung von Kontrollen knüpfen scheinbar an dem geltenden oder hergebrachten Organisationsmodell von Verwaltung an. Befürchtet wird, dass eine auf Korruptionsprävention ausgerichtete Verwaltung mit den Prinzipien der „neuen Steuerungsmodelle“ kollidiert.⁹⁴⁵ So wird zum Beispiel befürchtet, dass eine weitere Aufgabenverlagerung vom öffentlichen Dienst auf Private oder Selbständige, etwa Architekten und Ingenieure eher die Gefahr größerer Bestechlichkeit birgt.⁹⁴⁶ Der im Rahmen einer Verschlingung des Staates zu erwartende Personalabbau kollidiert mit Forderungen nach Dezentralisierung, Funktionentrennung und verstärkter Kontrolle, insbeson-

941 HILL, in SCHMIDT-ASSMANN/HOFFMANN-RIEM (Hrsg.) 1997, S. 69 ff. m. w. N.

942 HILL, in SCHMIDT-ASSMANN/HOFFMANN-RIEM (Hrsg.) 1997, S. 71 ff. m. w. N.

943 HILL, in SCHMIDT-ASSMANN/HOFFMANN-RIEM (Hrsg.) 1997, S. 73 ff. m. w. N. Weiterhin werden viele Einzelfaktoren dieser neuen Steuerungsmodelle beleuchtet, S. 79 ff.

944 Auf diese Diskussion kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden, vgl. Hinweise bei HILL, in SCHMIDT-ASSMANN/HOFFMANN-RIEM (Hrsg.) 1997, S. 94 ff.; PITSCHAS, Verwaltung und Management 1996/1, 4–8.

945 FIEBIG/JUNKER 2000, S. 111, Rn. 121; auch die Innenministerkonferenz – Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption – 2. Bericht über die Umsetzung, Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (15. 10. 1999) sieht einen Konflikt zwischen der Verschlingung der Verwaltung und effektiveren Präventionsstrategien, a. A. KRELL, demo, die Monatszeitschrift für Kommunalpolitik, www.demo-online.de/0898/t0898_02.htm.

946 OStA GÜROFF, Bochum in einem Interview in demo, Die Monatszeitschrift für Kommunalpolitik, www.demo-online.de/0898/t0898_03.htm.

dere durch ein Mehr-Augen-Prinzip⁹⁴⁷, weil bereits Personal fehlen könnte, um die Kontrollaufgaben zu übernehmen. Weit eingreifender werden noch Strukturänderungen in der Form gesehen, dass Sachbearbeiter nunmehr zu – allein verantwortlichen – „Produktverantwortlichen“ werden sollen und ein Vorgang von der Planung und Entscheidung bis zur Endabrechnung allein bei einem Sachbearbeiter liegt. Hier ist Kontrolle durch Vorgesetzte strukturell nicht mehr vorgesehen.⁹⁴⁸ In manchen Kommunen des Landes Baden-Württemberg neu eingeführte dezentrale Budgetierungen führten zu einer Umorganisation mit einer Stärkung der Eigenverantwortlichkeit. So weit die Einschätzung der KOORDINIERUNGSGRUPPE Korruption richtig verstanden wurde, bestehen die Gefahren dieser neuen Steuerungsinstrumente insbesondere darin, dass nun Beschäftigte für Budgetfragen zuständig sind, die sich bisher nicht verstärkt mit Risiken durch Korruption auseinandergesetzt hatten.⁹⁴⁹ Dann liegt das Risiko für Korruptionsanfälligkeit wie bisher in mangelnder Sensibilisierung und Umsetzung der Vorgaben durch die Rechtsgrundlagen der VOB/A und VOL/A. Ernst zu nehmen ist aber die Verlagerung sensibler Entscheidungen auf einzelne Personen, ohne dass noch Kontrollen vorgesehen sind.

Die Konzepte und der Grad der Umsetzung der so genannten neuen Steuerungsmodelle können in ihren Auswirkungen noch nicht beurteilt werden. Zu unterschiedlich sind die Ansätze und zu abstrakt erscheinen vielfach die Änderungen der Organisationsstrukturen. Somit erscheint es ebenfalls verfrüht, den neuen Steuerungsmodellen und Strukturänderungen hin zu einem schlanken Staat positive oder negative Auswirkungen auf eine verbesserte Korruptionsprävention zuschreiben zu wollen. Die Analyse verfestigter Korruptionsstrukturen ergibt eindeutig, dass theoretisch im Übermaß vorhandene Kontroll- und Hierarchiestrukturen Korruption nicht verhindern, weil diese Kontrolle faktisch nicht ausgeübt wird. Insofern kann allein die abstrakte Organisationsstruktur nicht der entscheidende Faktor zur Prävention sein. Der nicht mitbedachte Faktor in alten und neuen Verwaltungsstrukturen stellt der unehrlich motivierte Mensch dar, ob es sich dabei um anfällige oder fordernde Amtsträger oder um Kunden handelt. Die Strukturen erweisen sich letztlich als korruptionsfördernd, wenn Kontrolle nicht nur ausbleibt, sondern auch eine latent bestärkende Funktion egoistischer unehrlicher Handlungsweisen aufweist. In diesem Zusammenhang könnte Unzufriedenheit der Amtsträger mit ihrer Aufgabenerfüllung oder ihrem Status ein wichtiger Faktor sein. Eine Änderung hin zu neuen Verwaltungsstrukturen könnte gerade an diesem Faktor ansetzen und durch größere Übertragung von Verantwortung für Gesamtkomplexe an einen kleineren Kreis von Mitarbeitern größere Identifikation mit der zu erfüllenden Aufgabe und damit auch Zufrie-

947 FIEBIG/JUNKER 2000, S. 111, Rn. 121. Nach Einschätzungen aus der Praxis sind bereits jetzt in Kommunen deutliche Aufgabenverlagerungen und insbesondere ein Abbau von Personal mit Kontrollaufgaben feststellbar.

948 FIEBIG/JUNKER 2000, S. 140 ff.; Rn. 155 ff., beispielhaft werden Manipulationsmöglichkeiten als Konsequenz solcher Modelle beschrieben.

949 KOORDINIERUNGSGRUPPE Korruption, S. 26.

denheit mit dem Arbeitsergebnis erreichen.⁹⁵⁰ Auch die Kontrolle wird bei den neuen Steuerungsmodellen nicht ausgeschaltet, sondern nur verlagert.⁹⁵¹ Eine größere Bürgerbeteiligung und Controllingstrukturen sind möglicherweise nicht weniger effektiv als die herkömmlichen autoritären Hierarchiestrukturen, die ohnedies bei der Korruptionsprävention bislang nicht sehr tauglich waren.⁹⁵² Was notwendig ist, ist eine größere *Sensibilität* für Risiken und korruptionsfördernde Strukturen. Solange Verwaltungen das Thema Korruption als unangenehm und für ihren örtlichen Bereich nicht zutreffend ausblenden, und nach wie vor den – wohl noch nie richtigen – Theorien „schwarzer Schafe“ anhängen, wird die Kontrolle fehlschlagen. Selbst wenn Korruption theoretisch in jedem Bereich der Verwaltung existiert, sind die Folgen unterschiedlich. Es müssen also Risikoanalysen stattfinden und aktualisiert werden. Warum ein einzelner Amtsträger über Jahre oder Jahrzehnte für endgültige Entscheidungen über Beschaffungen im jährlich zweistelligen Millionenbereich zuständig sein soll, oder warum ein Beamter in einer Funktion für Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung zuständig sein soll, bleibt unerfindlich und erhöht ein Risiko gegenüber weniger wichtigen Verwaltungsbereichen um ein Vielfaches. Bau- und Vergabedezernate stellen schon allein aufgrund des jährlichen sehr hohen Vergabevolumens einen ganz anderen Risikobereich dar als andere Verwaltungsbereiche. Auch sich ändernde gesellschaftliche Bedingungen bieten jeweils Anlass, Risikobereiche neu zu bewerten. So wird in Zukunft eine größere Korruptionsproblematik in Ausländerbehörden wahrscheinlich sein, weil der Druck der Interessierten an rechtswidrigen Entscheidungen wächst. Manche Städte haben entdeckt, dass der Bereich der Messen und Veranstaltungen ungeahnte Korruptionsrisiken birgt und die Existenz von Strukturen wie von SCHAUPENSTEINER⁹⁵³ am Beispiel der „Gesellschaft für technische Zusammenarbeit“ geschildert, ahnt man an vielen Orten sicherlich nicht einmal.

950 Es soll hier nicht falsch verstandenen neueren Heilslehren das Wort geredet werden, nach denen Menschen durch Arbeit zu Spaß und Zufriedenheit geleitet werden sollen und dann zur Leistung motiviert seien. Wird jedoch die Möglichkeit geboten, Leistung zu erbringen, mit deren Ergebnis man am Ende zufriedener und weniger frustriert ist wie in Verwaltungsstrukturen, in denen das Engagement der Mitarbeiter nicht gefördert wird, so ist sehr viel erreicht; vgl. allgemein zu diesem Thema MALIK 2000, S. 30 ff.

951 So auch FIEBIG/JUNKER 2000, S. 142, Rn. 157 a. E.: Man wird auch beim „schlanken Staat“ nach Kontrollmöglichkeiten suchen müssen. Die angesprochene Möglichkeit „externer Kontrolle“ ist eine Möglichkeit, die Aufmerksamkeit verdient. Gerade die funktionierenden Anti-Korruptions-Stellen stellen eine Art externer Kontrolle dar und sind der Dienst- und Fachaufsicht wohl überlegen. Zu dieser Thematik auch SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, S. 796, ein Verzicht auf Kontrollen stellte eine Einladung zum Missbrauch dar; auch die Innenministerkonferenz sieht Bedarf nach einer Verbindung neuer Präventionsstrukturen mit den Anforderungen an eine Modernisierung der Verwaltung, S. 5.

952 Zu Möglichkeiten der Kontrolle des Mitarbeiterverhaltens in der Wirtschaft z. B. SIMONS, Harvard Business Manager 1995, III. Quartal, S. 98 ff.

953 SCHAUPENSTEINER, in PIETH/EIGEN (Hrsg.) 1999, S. 133 f.

Übersicht 20:

Präventionsstrategien

Präventionsstrategien

Realisierung der Korruptionsgefahren

Ständige flexible Reaktionen und Anpassungen an sich änderndes Täterverhalten

Konsequente Umsetzung und Reaktion

Probleme: Viele Präventionsvorschläge werden nicht praktisch umgesetzt

Hemmnisse in Verwaltung/durch Politik und in Unternehmen

Keine wissenschaftlichen Untersuchungen zur Wirkung

Vorschläge zur Prävention – allgemein und zusammenfassend

Präventionsvorschläge setzen auf verschiedenen Ebenen an und sind in der Umsetzung miteinander zu vernetzen.

Übersicht 21:

Vorschläge zur Prävention

⇒ Information, Sensibilisierung, klare Verhaltensregeln

⇒ Kontrolle

⇒ Aufdeckung und Reaktion

⇒ Begleitende Maßnahmen

In der weiteren Differenzierung empfiehlt es sich, zwischen Geber- und Nehmerseite zu trennen, obwohl viele Punkte durchaus auf beiden Seiten relevant sind.

Übersicht 22:

Prävention Struktur 1

⇒ Aufklärung der Öffentlichkeit

⇒ Sensibilisierung von Bürgern und Verwaltung

⇒ Ausbildung

⇒ Richtlinien, Verbote vereinheitlichen, klare Regelungen

Konkrete Präventionsvorschläge

Information, Sensibilisierung, klare Verhaltensregeln

Geber

Allgemein – verstärkte Sensibilisierung und Information der Bevölkerung unter Hinweis auf besonders betroffene Verwaltungsbereiche

Unternehmen – verstärkte Sensibilisierung und Fortbildung der Mitarbeiter

Unternehmensleitlinien, ethische Grundsätze des Unternehmenshandelns, klare Verhaltensvorgaben, Regeln und Verbote, *corporate integrity*

Umsetzung und Beachtung der Regeln bis in die Vorstandsebene; besonders sensible Bereiche hervorheben (Einkauf, Vertrieb, Verträge); Schulung aller Mitarbeiter beginnend bei Vorstand und Management hin zu allen Mitarbeitern; konsequente Reaktionen bei Verstößen

Nehmer

Verwaltung und Personen, die öffentliche Aufgaben oder Unternehmensaufgaben mit Vertrauensstellung wahrnehmen

Verstärkte Sensibilisierung und Fortbildung der Verwaltungsmitarbeiter

Klare Regelungen über Annahme von Geschenken und Vorteilen; Grenzfälle mit möglicher Zustimmung; Aufzeigen der Beeinflussungsmöglichkeiten (Einladungen für ein privates Wochenende, freie Benutzung von Autos, Teilnahme an Reisen u. a.) und Verhaltenshinweise bei Einflussversuchen

Umsetzung und Beachtung der Vorschriften – Vorbildfunktion der Vorgesetzten, besonders sensible Bereiche; Schulung von oben nach unten

Vereinheitlichung der Vorschriften in allen Bundesländern

Maßnahmen zur Erhöhung der Zufriedenheit und Identifikation mit den Aufgaben

Kontrolle

Geber

Bessere Innenrevision, Controlling

Vier-Augen-Prinzip (teilweise nützlich)

Transparenz im Ausgabenbereich, Kontrolle von Maßnahmen durch klare Organisation (Nachvollziehbarkeit der Vorgänge durch Dritte, Verbesserungen der Kontrollen, z. B. durch klar gegliederte Formulare)

Kontrolle insbesondere von Einkauf, Vertrieb und Vertragsabschlüssen

Verantwortlichkeit von Vorgesetzten für wichtige Vertragsabschlüsse

Nehmer

Bessere Dienst- und Fachaufsicht

Vier-Augen-Prinzip (teilweise nützlich)

Mobile Prüfgruppen neben Rechnungsprüfung

Organisation sensibler Bereiche (insbesondere Vergabe, Dezentralisierung und besondere Kontrolle, Projekte mit wechselnden Mitarbeitern)

Bessere Prüfungen

Einrichtung zentraler Stellen, die Prävention und Information abstimmen

Anti-Korruptions-Stellen in Verwaltungen mit weitgehender Unabhängigkeit und spezialisierten Mitarbeitern

Schulung von oben nach unten, Kontrolle durch Vorgesetzte

Austausch der Informationen mit StA, Steuerfahndung, Rechnungsprüfern

Gegenseitiger wichtiger Informationsaustausch, präventive Flexibilität, Änderungen von als riskant erkannten Verwaltungsabläufen

Aufdeckung und Reaktion

Geber

Verdachtsmomente ernst nehmen

Regeleinhaltung gewährleisten

Bei Zuwiderhandlungen konsequente Reaktionen

Strafanzeige (nicht notwendig, wenn andere Maßnahmen in der Abwägung ergeben, dass sie ausreichend sind)

Kündigung, Schadensersatzforderungen, zivilrechtliche Durchsetzung, Zusammenarbeit mit Verwaltung, um Schadensersatz sicherzustellen

Mitarbeiter auffordern, Verdacht gegen andere/auffällige Verhaltensweisen zu melden

Ansprechpartner in Personalabteilung für Verdachtsfälle benennen, Verdachtsmomente ernst nehmen und Schutz der Hinweisgeber

Möglichkeiten zum Ausstieg für Beteiligte schaffen: wer schädigende Verhaltensweisen offenbart, an denen er beteiligt war und die dazu führen, dass weit größere Schäden aufgedeckt werden, darf nicht mit härtesten Konsequenzen rechnen müssen, weil sonst der Anreiz zum Ausstieg und zur Offenbarung gen Null sinkt, Überlegungen entwickeln, besondere Anreize für den Ausstieg zu schaffen, z. B. Kündigung, aber hohe Abfindung oder Versetzung, aber Verbleib im Unternehmen, Betriebsrente o. ä.

Nehmer

Verdachtsmomente ernst nehmen, anonyme Anzeigen konsequent verfolgen

Hinweise durch verdeckte Aufklärungsstrategien verfolgen: interne Ermittlungen und Aufklärungen durch geschultes Personal und /oder Anti-Korruptions-Stellen

Strafanzeige konsequent

Einsatz des Disziplinarrechts

Schadensersatzforderungen

Hinweise von Strafverfolgungsbehörden und Unternehmen konsequent aufnehmen

Register (Vergabebereich, sensible Verwaltungsbereiche, um Auffälligkeiten zu entdecken: auffällige Bevorzugung eines Anbieters, Kontakte)

Korruptionsregister anlegen, bundesweiter Austausch

Vergabesperrn für aufgefallene Unternehmen/zeitliche Begrenzung, Wiederzulassung unter bestimmten Bedingungen (Schadensersatz usw.)

Ansprechpartner/Korruptionsbeauftragte in zentraler Stelle – Aufforderung an Mitarbeiter, Verdacht anzuzeigen

Schutz von aussteigewilligen Hinweisgebern, beteiligte Nehmer, die aussteigen wollen und sich offenbaren und dabei ein größeres Korruptionsnetz aufdecken, dürfen nicht mit härtesten disziplinarrechtlichen Konsequenzen rechnen müssen; Anreiz für Ausstieg schaffen

Vertragsstrafen vereinbaren

4 Perspektiven – Strafrecht im System präventiver Kontrollmechanismen

Die Rolle des Strafrechts bei der Bewältigung von bedeutenden Fällen der Korruption und des Wirtschaftsstrafrechts ist trotz aller Defizite wichtig. Forderungen nach dem Rückzug des Strafrechts aus diesen schwierigen Materien sind nicht zu unterstützen. Schon 1972 stellte BAUMANN⁹⁵⁴ dazu provokant die Frage, ob man den Rückzug auf das „Kernstrafrecht für Arme und Dumme“ wolle. Strafrecht ist schon deshalb wichtig, weil Hoffnungen auf Selbstkontrollen und Selbstregelungskräfte gerade der Wirtschaft sich nicht erfüllen. Die bedeutenden Korruptionsstrafverfahren (meist im Zusammenhang mit Betrug und Untreue in bedeutendem Ausmaß) der letzten 15 Jahre sind aufgedeckt worden, weil strafrechtliche Ermittlungen begonnen haben. Die CDU-Parteispendenaffäre begann für die Medien interessant zu werden, als strafrechtliche Ermittlungen gegen den untergetauchten Kaufmann und Vermittler in Waffengeschäften SCHREIBER und andere und der Haftbefehl gegen LEISLER-KIEP am 6. November 1999 bekannt gegeben wurden⁹⁵⁵. Dass Selbstkontrolle versagt, wo der Staat bewusst auf strafrechtliche Regelungen verzichtet hat (ein Eigeninteresse der Recht-Setzenden an diesen fehlenden Kriminalisierungen ist nicht ganz von der Hand zu weisen), zeigen sehr deutlich die Ereignisse um die Spenden- und Finanzierungsskandale der CDU. Während Abgeordnetenbestechung⁹⁵⁶ nur in praktisch nicht vorkommenden Extremfällen strafbar ist, Verstöße gegen das Parteiengesetz nicht strafbar sind und gegen hochrangige Minister und Funktionsträger der Parteien, die grundsätzlich den Bestechungsvorschriften der §§ 331 ff. unterfallen, nur schwer strafrechtlich zu ermitteln ist⁹⁵⁷, hörte man vom noch amtierenden Hessischen Ministerpräsidenten, solange ihm strafrechtlich kein begründeter Vorwurf zu machen sei, sehe er gar nicht ein, zurückzutreten. Es fällt generell auf, dass die Selbstkontrolle der Politik nicht funktioniert. Zunehmend wird auf Verhalten, das in der Öffentlichkeit zu Rücktrittsforderungen führt, nicht mehr in der politischen Auseinandersetzung und mit Konsequenzen reagiert; der Rücktritt erfolgt erst bei Einsetzen oder gar vorangeschrittenen strafrechtlichen Ermittlungen.

Die Selbstregulierungskräfte der Wirtschaft scheinen ebenfalls häufig überfordert. Es zeigt sich, dass Unternehmen wie Verwaltungen, die von bedeutenden Wirtschaftsstrafverfahren betroffen sind, sich häufig weigern, die eigene Verantwortung für bestimmte „übliche“ Verhaltensweisen anzuerkennen. Ethikerklärungen und Verhaltensrichtlinien sind deshalb nicht immer als ausreichende Konsequenz für Verantwortungsübernahmen anzusehen, wie

954 BAUMANN JZ 1972, 1, 2.

955 Süddeutsche Zeitung 6./7. 11. 1999.

956 Zu § 108 e StGB vgl. z. B. HEISZ 1998.

957 Vgl. z. B. die Aussage des wegen Verdachts der Bestechung u. a. gegen SCHREIBER u. a. ermittelnden Augsburger Staatsanwaltes MAIER vor dem Untersuchungsausschuss zur Parteispendenaffäre, in der er von deutlichen Behinderungen der Ermittlungsarbeit durch die Politik berichtete und dass ihm in Augsburg deutlich gemacht worden sei, mit einer Beförderung nicht mehr rechnen zu können; Süddeutsche Zeitung vom 25. 2. 2000 und 26. 2. 2000 sowie GOETZ/NEUMANN/SCHRÖM 2000.

strafrechtliche Ermittlungen gegen Angehörige dieser Unternehmen zur selben Zeit zeigen. Wichtig sind in diesem Zusammenhang auch Erkenntnisse einer neuen Studie zur Wirtschaftskriminalität.⁹⁵⁸ Mit bemerkenswerter Häufigkeit sehen sich Unternehmen danach von Wirtschaftskriminalität betroffen⁹⁵⁹ (61 %), 88 % der Unternehmen gehen von einem weiteren Anstieg wirtschaftskrimineller Handlungen aus⁹⁶⁰, neben einer Beteiligung von Mitarbeitern auf der Täterseite mit 64 %, Kunden mit 54 % und Lieferanten mit 20 % waren auch Führungskräfte mit 29 % beteiligt⁹⁶¹. Die Bedeutung der Thematik für die Unternehmen wurde auch dadurch unterstrichen, dass 30 % der Fragebögen von einem Vorstandsmitglied und 35 % der Bögen von Leitern der Revision ausgefüllt wurden⁹⁶². Befragt nach den Ursachen gaben die Unternehmen Kontrolldefizite und tatbegünstigende Organisationsmängel an⁹⁶³, besonders hervorgehoben wurde aber mit 67 % vermuteter Ursachen der Verfall gesellschaftlicher Werte⁹⁶⁴. Werteverfall und Kontrollverlust sind interessante Eingeständnisse, weil sie im Grunde belegen, dass es den Unternehmen schwer fällt, ehrliche Verhaltensweisen als Unternehmenskultur umzusetzen. Der Verfall gesellschaftlicher Werte scheint zunächst auf äußere Ursachen hinzudeuten, hat aber zur Konsequenz, dass handlungsleitende Normen, die vom Unternehmen vorgegeben und kontrolliert (auch belohnt) werden sollten, nicht leicht umzusetzen sind.

Gerade die Analyse bedeutender Korruptionsfälle zeigt, dass die kriminellen und schädlichen Handlungen teilweise Jahrzehnte zurückreichen und eine Unternehmenskultur entwickelt wurde, die Bestechung und Betrug zum Mittel des Vertriebs und der Auftragserrlangung etablierte. Allein dieser Befund zeigt das Versagen der internen Kontrolle deutlich an. Wenn in letzter Zeit Bemühungen der Unternehmen um eine Umkehr und eine Umsetzung von ethischen Unternehmensleitbildern zunehmen, dann ist das Strafrecht dafür zum Teil sicher mit verantwortlich. Gegen viele große und bekannte Unternehmen wurden in den letzten Jahren Strafverfahren eingeleitet. Neben dem Imageschaden wird damit vielen Unternehmen mittlerweile bewusst, dass die materiellen Schäden durch ausufernde Absprachekartelle und vielfältige Handlungen der Wirtschaftskriminalität auch das eigene Unternehmen treffen und Mitarbeiter auch zu Lasten des Unternehmens in erheblicher Art und Weise schädigend gehandelt haben. Die Förderung präventiver Maßnahmen innerhalb von Unternehmen, Verwaltung und Politik ist deshalb sehr wichtig. Es ist auch verständlich, wenn Unternehmen wie Verwaltungen Strafanzeigen mit dem meist negativen Medieneffekt scheuen. Genauso richtig ist es jedoch,

958 KPMG Integrity Services, Umfrage zur Wirtschaftskriminalität, November 1999; vgl. auch Abdruck im *manager-magazin* Dezember 1999 oder www.manager-magazin.de

959 KPMG 1999, 9.

960 KPMG 1999, 8.

961 KPMG 1999, 11.

962 KPMG 1999, 19.

963 KPMG 1999, 13.

964 KPMG 1999, 8.

dass viele Präventions- und Kontrollüberlegungen erst nach umfangreichen strafrechtlichen Ermittlungen angestellt werden.

Es soll nicht die These vertreten werden, Strafrecht *an die Stelle* einer Selbstkontrolle der Wirtschaft, der Verwaltung und der Politik zu setzen. Strafrecht kann – wie oben dargelegt – nur an letzter Stelle der Verhaltenspyramide stehen. Hier erfüllt es aber durchaus seinen Zweck, weil Strafrecht als ultima ratio in dieser Funktion die Macht hat, Druck auf die Durchsetzung anderer Kontrollsysteme auszuüben. Die Bemühungen müssen also darauf gerichtet werden, zukünftig Prävention nicht nur pauschal zu fordern, sondern Präventionskonzepte zu erproben und umzusetzen und dabei auf unterschiedliche Lebenssachverhalte Rücksicht zu nehmen. So sei noch einmal darauf hingewiesen, dass in Unternehmen und Verwaltungen zunächst Problembewusstsein und Offenheit gegeben sein müssen, wenn Präventionsvorschläge nicht nur für Schubladen produziert werden sollen. Problematisch ist auch an dieser Stelle die Rolle der Politik, die in Verwaltungen teilweise verhindert, dass Präventionskonzepte entwickelt und in bessere interne Kontrollstrukturen umgesetzt werden. Die Erprobung der Präventionskonzepte weist einen Weg, der über das Strafrecht hinaus geht und größeren Erfolg verspricht. Wenn man das Strafrecht in Zukunft in dem einen oder anderen Fall nicht mehr bemühen muss, weil Selbstkontrolle und Prävention funktionieren, um so besser.

Teil 5 Zusammenfassung

Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle – Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse

Die Analyse der bundesweit durchgeführten strafrechtlich-empirischen Studie beruht auf 101 Strafverfahren orientiert an Fallkomplexen oder 208 Strafverfahren gezählt nach Aktenzeichen aus 14 Bundesländern mit 436 Beschuldigten.⁹⁶⁵ Das Ziel der Untersuchung liegt darin, Erkenntnisse über das Hellfeld der Korruption aus Strafakten zu gewinnen.⁹⁶⁶ Empirische Erkenntnisse sind bislang kaum vorhanden. Die Ergebnisse sind deshalb eine einzigartige Grundlage zur Erfassung der Wirklichkeit der Korruption in Deutschland wie auch des Umgangs der Strafverfolgungsbehörden und der Verwaltungen und Unternehmen mit Korruption. Die empirische Datenbasis erlaubt grundsätzliche Aussagen zu Typologie und Strukturen der Korruption ebenso wie zu Besonderheiten der Täter. Die Praxis der Strafverfolgung interessiert unter den Aspekten der Organisation der Strafverfolgung sowie der rechtlichen Bewältigung von der Verdachtsschöpfung bis zur Verurteilung. In der Untersuchung geht es vornehmlich um schwerwiegende Fälle von Korruption.

Der Aktenzugang erfolgte über die Staatsanwaltschaften, damit Verfahren von Bedeutung, die nach § 170 II StPO eingestellt wurden, erfasst werden konnten. Da keine qualitative Vorauswahl getroffen werden konnte, sondern die Verfahren von den Staatsanwaltschaften und Landeskriminalämtern zugewiesen wurden, sollte auch untersucht werden, ob bedeutende und schwerwiegende Verfahren der Korruption nach § 170 II StPO eingestellt werden. Die Auswahl der Zuweisung der konkreten Fälle kann nicht beurteilt werden, da Grundgesamtheiten nicht zu ermitteln waren.⁹⁶⁷ Es gibt Hinweise, dass Verfahren, in denen Politiker in irgendeiner Weise involviert waren, nicht zugänglich waren. Die Durchführung der Untersuchung war von erheblichen Schwierigkeiten begleitet, geeignete Verfahren einsehen zu können. Zwar war die Bereitschaft der Justizministerien und der Generalstaatsanwaltschaften allgemein hoch, diese Untersuchung zu unterstützen. Der konkrete Zugang zu den Strafakten war jedoch langwierig und durch zusätzliche Hindernisse erschwert. Akten konnten häufig nur vor Ort eingesehen werden, die Datenschutzbestimmungen erlaubten kein Kopieren und die Akteneinsicht musste teilweise in Räumen mit Publikumsverkehr vorgenommen werden.⁹⁶⁸

Laufende Verfahren wurden mit erfasst, wenn hierfür eine entsprechende Genehmigung vorlag. Diese Fälle sind besonders aufschlussreich, da der Gang der Strafverfolgung, die Schwierigkeiten bei der Umsetzung umfangreicher strafprozessualer Maßnahmen und Absprachen, die selten in den Akten vermerkt werden, zugänglich wurden. Ausgehend von 436 Beschuldigten und vom Stand des Verfahren wurden 125 Akten ohne Abschlussverfügungen

965 Einzelheiten S. 84 ff.

966 S. 1, 68 ff. zu Zielen und Methode.

967 S. 69 ff.

968 S. 74 ff.; 84 ff.

(28,7 %), 177 Einstellungsverfügungen (40,6 %), 35 Anklageschriften (8 %), 19 Strafbefehle (4,4 %) und 80 Urteile (18,3 %) ausgewertet.⁹⁶⁹ Die Verfahren hatten sehr unterschiedliche Qualität und reichten von Einzelfall- oder Bagatelldelikten (Struktur 1) über „gewachsene Beziehungen“ (Struktur 2) bis hin zu Netzwerkstrukturen der organisierten Wirtschaftskriminalität (Struktur 3).⁹⁷⁰

Einzelfallkorruption der Struktur 1 wird bei günstiger Gelegenheit begangen, die Personen sind sich in der Regel fremd und die Tat ist nicht auf Wiederholung angelegt. Das Geschehen beschränkt sich meist auf zwei oder wenige Personen und wird oft dadurch bekannt, dass sich der Amtsträger nicht bestechen lässt und eine Strafanzeige erstattet. Diese Fälle sind von der Strafverfolgung schnell und einfach zu erledigen, weil die Situation häufig eindeutig ist und mit einem oder zwei Amtsträgern Zeugen zur Verfügung stehen. Problematisch sind Verfahren, die nur scheinbar Einzelfälle darstellen. Es muss angenommen werden, dass systematische Einflussnahmen oder Einflussnahmen der Organisierten Kriminalität teilweise nicht erkannt und für unbedeutende Einzelfälle gehalten werden. Die Ermittlungen in solchen Zweifelsfällen (Korruption bei Ausländerbehörden, Führerscheinverfahren, abgegebene Verfahren aus anderen Bundesländern, Verfahren gegen Polizeibeamte im Zusammenhang mit einem Verdacht, in organisierte Kriminalität verwickelt zu sein) sind unzureichend und enden in Einstellungen nach § 170 II StPO.⁹⁷¹

Verfahren der Struktur 2 (gewachsene Beziehungen) sind länger andauernde Korruptionsbeziehungen, die auf Wiederholung angelegt sind, sich aber meistens nicht über den Bereich eines Bundeslandes hinaus ausbreiten. Sie sind räumlich und personell begrenzt, allerdings können die Beziehungen zwischen einigen korrupten Amtsträgern und einer überschaubaren Zahl von Unternehmern über Jahre ungestört wachsen und so erhebliche Schäden anrichten. Die Unternehmer sind an wiederholten beeinflussten Vergabeentscheidungen interessiert und gehen hier Beziehungen mit Amtsträgern ein, die in erster Linie durch das typische „Anfüttern“, nicht selten aber auch auf Initiative des Amtsträgers beginnen. In dieser Struktur besteht die Tendenz, dass nach Jahren regelrechte Erpressungssituationen entstehen, bei denen die Amtsträger ihre Machtstellung missbrauchen. Verfahren der Struktur 2 sind in der Tataufklärung sehr zeit- und personalaufwendig. Eine Bewältigung der Verfahren ist jedoch mit einem entsprechenden Ermittlungsaufwand, mit einer Vielzahl von Abtrennungen und Beschränkungen der Strafverfolgung nach § 154 StPO und der Anwendung der §§ 153, 153 a StPO möglich. Die Unterstützung der Ermittlungen durch Steuer- und Zollfahndung, durch Beziehung von wirtschaftlichen Sachverständigen und durch spezielle Ermittlungsmaßnahmen wie Umfeldermittlungen, Telefonüberwachungen, Ban-

969 S. 84.

970 S. 89 ff.

971 S. 89 ff., 97 ff., 280 ff.

ken-Ermittlungen und Untersuchungshaft findet häufig erfolgreich statt. Die Anklagen richten sich regelmäßig an die Wirtschaftsstrafkammer.⁹⁷²

Bei Verfahren der Struktur 3 (Netzwerke) handelt es sich um umfangreiche Strafverfahren, die meistens der organisierten Wirtschaftskriminalität zuzuordnen sind.⁹⁷³ Hier ist eine Vielzahl von Personen auf Nehmer- und Geberseite über Jahre, teilweise über Jahrzehnte hinweg involviert. Die Netzwerke unterscheiden sich von der Korruption der Strukturen 1 und 2 durch die Machtstellung der Geberseite. Die Korruption wird von Unternehmen als Strategie eingesetzt, um wichtige Vergabeentscheidungen zugunsten des Unternehmens oder eines Kartells zu beeinflussen, um die Konkurrenz auszuschalten. Sie ist regelmäßig mit weiteren Straftaten (vornehmlich Betrug und Untreue) verbunden, da falsche Abrechnungen bei ausgeschalteter Kontrolle zu Lasten der öffentlichen Hand erfolgen. Ganz überwiegend sind diese Netzwerke bei der Vergabe von Großaufträgen vorhanden (Bau von Flughäfen, Klärwerken, Autobahnen, Kasernen, Werften, Ausrüstung für Bundeswehr und Polizei). Darüber hinaus entsprechen Treuhandverfahren, Führerscheilverfahren, Korruption in Ausländerbehörden und die Herzklappen- oder Medizinprodukteverfahren häufig dieser Struktur. Diese Verhaltensweisen sind in Branchen wie der Baubranche üblich und werden gestützt durch eine Unternehmenspolitik, die hohe Schmiergelder aus schwarzen Kassen zur Verfügung stellt und das Geschehen nach außen abschottet. Es finden sich organisierte Verteidigungsstrategien im Vorfeld von Straftaten und versteckte Unterstützungen von Beschuldigten. Wird ein hochstehender Angehöriger des Unternehmens inhaftiert, kommt es nach außen zu sofortiger Kündigung und Distanzierung, insgeheim wird der Beschuldigte in der Untersuchungshaft finanziell, durch verdeckte Beauftragung von Verteidigern und mit Kauttionen unterstützt, die als „Schweigegeld“ gedacht sind. Verschiedentlich kümmert man sich sogar um einen neuen Arbeitsplatz in einem Tochterunternehmen. Folglich ist die Aufklärung dieser Fälle schwierig, langwierig und selten mit einer Kooperation der Hauptbeschuldigten verbunden. Es handelt sich häufig um eine Vielzahl von Beschuldigten, lange zurück reichende Tatkomplexe und auf Verdeckung angelegtes Tat- und Täterverhalten. Es finden sich erhebliche Einflussversuche auf die Ermittlungen, insbesondere durch die Politik, da häufig enge persönliche Beziehungen zwischen den einflussreichen Beschuldigten und politischen Kreisen bestehen. Diese politischen Kontakte werden bereits bei der unternehmerischen Tätigkeit zweckwidrig eingesetzt, um Auftragsvergaben zu beeinflussen, ebenso jedoch bei dem Versuch, die Strafverfolgung zu verhindern. Bei den Netzwerken fallen die höchst schädlichen Verhaltensweisen im Vergabebereich über Jahrzehnte auf. Das Recht wird völlig missachtet, Kontrolle versagt, obwohl Anzeichen auch Unbeteiligten auffallen. Eine Sog- und Spiralwirkung kann nachgewiesen werden.⁹⁷⁴ Reine Absprachekartelle ohne Betrug und Bestechung gibt es nicht.

972 S. 89 ff., 103 ff., 283 ff.

973 S. 89 ff., 108 ff., ausführliche Fallbeschreibungen 114–209, 286 ff.

974 S. 243 ff., 270 ff.

Von besonderem Interesse ist die Beziehung zwischen illegaler und gewaltorientierter Organisierter Kriminalität (Drogenhandel, Menschenhandel usw.) und demokratischen Institutionen. Behauptet wird häufig, dass Korruption das Einfallstor für diese organisiert Kriminellen bilde, um auf Verwaltung, Politik und Strafverfolgungsbehörden Einfluss zu nehmen. Systematische Einflussnahmen der illegalen Organisierten Kriminalität auf Politik, Justiz und Verwaltung wurden in dieser Hellfelduntersuchung nicht gefunden, in Einzelfällen ließ sich dies aber durchaus erkennen.⁹⁷⁵ Obwohl fast alle empirischen Untersuchungen mit Blick auf die Gefahren der Organisierten Kriminalität zu dem selben Ergebnis kommen⁹⁷⁶, bedeutet der Hinweis auf das insoweit unbekannte Dunkelfeld nicht, dass es diese Gefahr nicht gibt, aber im Hellfeld sind Ereignisse wie in Belgien und Italien (Vertuschung von schwerwiegenden organisierten Straftaten durch Politik und Justiz) in Deutschland nicht bekannt. Dagegen finden sich durchaus subtile Einflussnahmen der Politik sowohl auf die Verwaltung, um Wirtschaftskriminalität zu erleichtern oder die Strafverfolgung zu verhindern.

Korruption wird als opferloses Kontrolldelikt angesehen. Geschädigte oder Augenzeugen fallen als Anzeigerstatter überwiegend aus. Es fällt auf, dass Verdachtsmomente für Korruption in vielen Fällen Jahre vor den strafrechtlichen Ermittlungen bekannt werden. Kollegen werden misstrauisch, Konkurrenten erhalten keine Aufträge mehr, Nachbarn bemerken einen veränderten Lebensstandard. Eine Strafanzeige oder auch nur die organisationsinterne Anzeige der bemerkten Unregelmäßigkeiten an die Vorgesetzten unterbleibt ganz überwiegend.⁹⁷⁷ Strafverfahren werden eingeleitet, weil Hinweise durch Zufall an die Strafverfolgungsbehörden gelangen, Presseveröffentlichungen den Anstoß geben oder abgegebene Verfahren anderer Staatsanwaltschaften und Hinweise anderer Behörden wie Steuerbehörden und Rechnungsprüfungsämter entscheidende Hinweise auf einen Straftatverdacht geben.⁹⁷⁸

Bei den Ermittlungen haben sich die Telefonüberwachung und die Folgewirkungen der Untersuchungshaft, insbesondere aber diskrete Umfeldermittlungen als erfolgreich erwiesen. Die Telefonüberwachung wird bisher auf den Vorwurf der Bildung oder Unterstützung einer kriminellen Vereinigung gestützt. Eine erweiterte Neuregelung des § 100 a StPO müsste auch §§ 332, 334, 298 und 300 in den Katalog aufnehmen.⁹⁷⁹ Die Untersuchungshaft wird in Bestechungsverfahren entgegen der üblichen statistischen Verteilung vornehmlich auf den Haftgrund der Verdunkelungsgefahr gestützt.⁹⁸⁰ Bei Tätern, die nicht auf eine Unterstützung des Unternehmens vertrauen können, stellt die Untersuchungshaft eine negative Erfahrung dar, die zu informellen Verhandlungen über die Bewältigung des Verfahrens genutzt wird. Diskrete Um-

975 S. 89 ff., 111 ff., 331 ff.

976 S. 333 ff.

977 S. 246 ff.

978 S. 254 ff.

979 S. 265, 427 f.

980 S. 266 ff.

feldermittlungen sind unerlässlich, um das Ermittlungsverfahren erfolgreich durchführen zu können und um eine Warnung des Verdächtigen zu vermeiden. Der Begriff „verdeckte Ermittlungen“ wird bewusst vermieden, da nicht der verdeckte Ermittler nach § 110 a StPO gemeint ist, sondern diskrete Straftataufklärungen allgemein.⁹⁸¹

Bei der Erledigung der Strafverfahren fällt der große Anteil der Einstellungen nach § 170 II StPO auf.⁹⁸² Ein erheblicher Anteil der untersuchten Fälle war noch nicht erledigt, die Ermittlungen dauerten noch an und ließen einen weiteren Anstieg der Einstellungen nach § 170 II StPO erwarten. Die abgeschlossenen Verfahren endeten in fast 57 % der Fälle mit einer Einstellung. Die dominierende Einstellungsvorschrift ist § 170 II StPO (42 %). Dagegen war der Anteil der Einstellungen nach §§ 153 und 153 a StPO erwartungswidrig gering (etwa 5 und 10 %). Vor dem Hintergrund der Verfahren wegen organisierter Wirtschaftskriminalität hätte man erwartet, dass gerade die Vorschrift, die „mächtigen Beschuldigten den Freikauf“ ermöglichen soll, häufiger angewendet wird. Strafbefehle wurden in 6 % der Fälle, Geldstrafen in 2,6 % der Fälle und Freiheitsstrafen in 22,8 % der Fälle verhängt. Die Selektionsmacht der Staatsanwaltschaft, aber auch ihre Antwort auf schwer zu bewältigende jahrelange Ermittlungsverfahren mit einer Vielzahl von Beschuldigten, Einzeltaten und Beweisschwierigkeiten, zeigt sich vor allem in der überdurchschnittlich häufigen Anwendung von § 170 II StPO. Die Verurteilungen bezogen auf die Strukturen 1 bis 3 zeigen zwar einen erwartungsgemäßen Anstieg der Schwere der Sanktionen, allerdings fällt gerade bei den Verfahren der Struktur 3 der erhebliche Anteil der Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren auf, der zur Aussetzung der Freiheitsstrafe zur Bewährung führte. Um die Aussetzbarkeit zu erreichen, wurden zusätzliche Geldstrafen, Bewährungsauflagen oder informelle Schadenswiedergutmachungen verhängt oder angeordnet. Es ist davon auszugehen, dass die meisten Verfahren der Struktur 3 und auch viele Verfahren der Struktur 2 auf Absprachen beruhen.⁹⁸³ Auffallend war der geringe Anteil der Verfallsanordnungen, obwohl bei allen Verurteilten die Motivation zur Bereicherung vorlag.⁹⁸⁴ Bewährungsauflagen dienen auf formellem Weg häufiger zur Entziehung der Tatgewinne als der Verfall.⁹⁸⁵ Gewinnabschöpfungen auf dem durch das Strafrecht vorgesehenen Weg sind also sehr selten. Trotzdem kommt es in vielen Fällen zu einer Schadenswiedergutmachung und zur Bezahlung von Steuerschulden, weil informell Lösungen zur Strafmilderung gesucht werden. Freiwillige Schadenswiedergutmachungen spielen eine erhebliche Rolle und übersteigen die Anordnungen des Verfalls, aber auch der kumulierten Geldstrafe oder der Bewährungsauflagen erheblich. Der Druck der Strafverfahren fördert bei den meisten Tätern die Bemühungen um Schadenswiedergutmachungen.⁹⁸⁶ Die

981 S. 273 f.; 440 ff.

982 S. 274 ff.

983 S. 200 f., 203 ff., 312 ff., 396.

984 S. 297 ff.

985 S. 296 ff.

986 S. 308 ff.

mit dem Korruptionsbekämpfungsgesetz eingeführte Möglichkeit, bei §§ 332 und 334 auch den erweiterten Verfall, § 73 d oder die Vermögensstrafe anordnen zu können, konnte in dieser Untersuchung noch keine Auswirkungen zeigen, da die Verfahren fast alle nach der alten Rechtslage entschieden wurden. Allerdings gaben Staatsanwaltschaften die Auskunft, §§ 73 d und 43 a seien praktisch bei Korruptionsverfahren nicht anwendbar, wobei wohl vor allem praktische Schwierigkeiten der Feststellung der Tatgewinne oder des Vermögens den Ausschlag geben.⁹⁸⁷

Bei den Tätern fielen in den Strukturen 2 und 3 als typisch erkannte Täterpersönlichkeiten auf, die ganz überwiegend männlich (97 %), deutsch (85,6 %, bei Herausnahme der Verfahren in Ausländerbehörden 99 %), nicht vorbestraft, ohne erkennbare Schuldensituationen waren und als angepasst, sozial integriert und unauffällig, vor allem aber als ehrgeizig, mit gewissen Macht- und Einflusspositionen in Verwaltung und Unternehmen, häufig als „Aufsteiger“ im zweiten Bildungsweg, mit hohem Engagement für ihren Beruf und erheblichem erworbenen Fachwissen beschrieben werden können. Sie verstehen sich nicht als illegal handelnd, legen Wert auf einen hohen Lebensstandard und gesellschaftlichen Status und zeigen in den Ermittlungsverfahren ausgeprägte Neutralisierungs- und Rechtfertigungstechniken.⁹⁸⁸ Ein kleiner Teil der Täter kann als „Betrügerpersönlichkeit“ beschrieben werden. Sie fallen durch legale Fassaden, Lügen, Täuschungen und Fälschungen bei manipulativen Fähigkeiten und einem ausgeprägten Hang zur Selbstdarstellung, zu Luxusgütern und zur Angeberei auf. Diese Täter täuschen Qualifikationen vor oder nutzen einen erworbenen Status zum Beispiel als Rechtsanwalt aus, um erhebliche Vermögensstraftaten zu begehen. Die durch sie verursachten Schäden sind enorm und die Rückfallgefahr ist hoch. Sie treten häufig als Selbständige auf. Eine Verantwortungsübernahme durch Wiedergutmachung ist selten, eher werden die Gewinne aus den Taten verschleiert. Diese Täter fallen aber eher als Besonderheit auf.⁹⁸⁹

Bei den typischen sozial eher unauffälligen Tätern stellt sich die Frage, warum diese Täter, die viel zu verlieren haben, wenn sie strafrechtlich verfolgt werden, vom Normappell des Strafrechts nicht erreicht werden.⁹⁹⁰ Bei näherer Betrachtung wird jedoch deutlich, dass die geringe oder fehlende Entdeckungswahrscheinlichkeit durch die Strafverfolgung – die somit fehlende Abschreckung durch die Strafdrohung, die geringe Anzeigewahrscheinlichkeit und mangelnde Kontrolle im nahen sozialen Umfeld – als begünstigender Faktor der Tatbegehung zu sehen ist. Kriminologisch gesichertes Wissen zur Wirkung sozialer Kontrolle liefert die Erklärung für die Begehung von Korruptionsstraftaten.⁹⁹¹ Wer nicht damit rechnen muss, dass er angezeigt und somit strafrechtlich verfolgt werden kann oder negative berufliche Kon-

987 S. 301 f.

988 S. 209 f., 216 ff., 340 ff.

989 S. 211 ff., 340 ff.

990 S. 347 ff.

991 S. 347 ff., 349 ff.

sequenzen zu gewärtigen hat, wird die bewusste Entscheidung für eine Bestechung oder Bestechlichkeit bei günstiger Gelegenheit treffen, auch wenn das sonstige Normverständnis nicht abweichend ist.

Hinzu kommen tatfördernde Faktoren durch die Strukturen. Bei Gebern können sich die soziale Üblichkeit von Bestechungen, die zur Vertriebsförderung eingesetzt werden, die mittelbare Belohnung der korruptiven Verhaltensweisen, die fehlende Ahndung und Ächtung dieses Verhaltens im Unternehmen, die Förderung durch die Führungsebenen, die erhebliche Bestechungsgelder aus schwarzen Kassen zur Verfügung stellen und die materiellen und immateriellen Vorteile bemerkbar machen. Mögliche Zweifel lassen sich mit Neutralisierungs- und Rechtfertigungstechniken beseitigen.⁹⁹² Auch auf der Nehmerseite wirken diese Mechanismen. In der öffentlichen Verwaltung gibt es trotz ausgeprägter Hierarchien häufig keine wirksame Kontrolle. Verhaltensrichtlinien und Verbote von Geschenkannahmen bleiben abstrakt und werden nicht in das tägliche Handeln umgesetzt. Die Täter zeigen ebenfalls ausgeprägte Neutralisierungstechniken, die häufig auf einen Vergleich mit der Wirtschaft abzielen („*wenn ich schon so viele Überstunden leiste, will ich auch entsprechend verdienen*“). Machtstellungen werden nicht selten missbraucht, um die Regeln zu brechen. Teilweise findet sich eine ausgeprägte Doppelmoral, so dass die Täter vor Mitarbeitern als korrekte und penible Kollegen und Vorgesetzte auftraten, in Wahrheit diente die Fassade dem Rechtsbruch zum persönlichen Vorteil.

Monokausale Erklärungsansätze können das komplexe und interdependente Korruptionsgeschehen nicht erfassen. Die herausgearbeiteten Elemente zur Erklärung aus einem Wechselspiel der Täterpersönlichkeit mit Gelegenheitsstrukturen passen in multifaktorielle Ansätze.⁹⁹³ Das klassische white-collar-Konzept SUTHERLANDS lenkt den Blick zutreffend auf die nach sozialen Faktoren vom üblichen Täterbild abweichende Symptomatik. Das Konzept der geringen Selbstkontrolle im Rahmen der general theory of crime (GOTTFREDSON / HIRSCHI) ist für den typischen Täter der Korruption wenig aussagekräftig, kann aber für die „Betrügerpersönlichkeiten“ in Erwägung gezogen werden. Die typischen Täter zeichnen sich gerade durch hohe Selbstkontrolle aus, weshalb kontrolltheoretische Aspekte, Einflüsse der beruflich prägenden Gruppenstrukturen (SUTHERLAND; CLINARD) und Kosten-Nutzen-Erwägungen (BECKER, rational choice) zumindest für die Kalkulation der geringen Entdeckungswahrscheinlichkeit an Einfluss gewinnen. Die Neutralisierungs- und Rechtfertigungstechniken (SYKES/MATZA; WEISBURD/WARING) spielen eine erhebliche Rolle sowohl bei den Betrügerpersönlichkeiten, die ihre abweichenden Vorstellungen neutralisieren wie bei den Tätern, die eigentlich ein angepasstes Weltbild entwickelt haben. Die Entscheidung für Straftaten ist als eine bewusste Entscheidung für den Rechtsbruch zu verstehen, wenn eigene moralische Standards unter Berücksichtigung der Entdeckungswahr-

992 S. 353 f.

993 S. 356 ff.

scheinlichkeit zum Maßstab genommen werden (GREEN; WEISBURD/WARNING). Diese Situation tritt vor allem dann auf, wenn die Täter eine höhere Position mit Einfluss in Unternehmen oder Verwaltungen erlangen und wenn Angebotsdruck und Üblichkeit des Verhaltens in der Branche sowie schließlich fehlende Kontrollen und geringes Entdeckungsrisiko die Abwägung zur Tatbegehung beeinflussen. Selbst im allgemeinen konforme Wertvorstellungen bilden dann kein Gegengewicht.⁹⁹⁴

Auffällig ist das Kontrolldefizit in Verwaltungen und Unternehmen. Trotz bestehender Kontrollsysteme wird der Korruptionsverdacht eher unterdrückt als aufgeklärt. Verwaltungen reagieren meistens erst dann mit einer Änderung der Kontrollstrukturen, wenn Strafverfahren das Problem aufgedeckt haben. In einigen Unternehmen ist erst in den letzten Jahren unter dem Eindruck bundesweiter Strafverfolgungen das ehrliche Bemühen um Unternehmensethik und Verbesserungen der Innenrevisionen feststellbar. Eine Anzeige unterbleibt meistens sowohl an die Vorgesetzten wie an die Strafverfolgungsbehörden, weil mit persönlichen Nachteilen gerechnet wird.⁹⁹⁵ In bestimmten Konstellationen sind Hinweisgeber in das Korruptionsgeschehen selbst verwickelt. Daraus folgt, dass die Informationen der „whistleblower“ oder Hinweisgeber für Aufdeckung und Eindämmung der Korruption unverzichtbar sind. Aufdeckung und Verfolgung der Korruption hängen damit entscheidend von Unterstützung und Schutz dieser Personengruppe ab. Hier müssen dringend entsprechende Schutzkonzepte entwickelt werden.

Bei der strafrechtlichen Analyse fällt auf, dass Probleme des materiellen Strafrechts eine eher untergeordnete Rolle spielen. Erwartete Schwierigkeiten mit der Unrechtsvereinbarung stellten sich als unbedeutend heraus. Allerdings sind die Korruptionsverfahren der Strukturen 2 und 3 insgesamt von erheblichen Beweisschwierigkeiten und Kapazitätsproblemen bei der Bewältigung der umfangreichen Verfahren geprägt.⁹⁹⁶ Auf die Dominanz der alle Verfahrensstadien prägenden informellen Erledigungen und Absprachen, ohne dass diese offen gelegt würden oder sich im Rahmen der durch die BGH-Rechtsprechung gezogenen Grenzen hielten, wurde bereits hingewiesen. Auch nach den Änderungen des materiellen Strafrechts durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz bestehen einzelne Anwendungsprobleme weiter oder haben sich sogar verschärft.

Im einzelnen geht es daher nicht um grundlegende Änderungen, sondern vorrangig um Präzisierungen. So wird hier für die Abgrenzung der Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung zur Straflosigkeit anstelle der unscharfen Sozialadäquanz vorgeschlagen, die Kriterien der Geringwertigkeit der Zuwendung, der allgemeinen sozialen Üblichkeit, der mit der Zuwendung verfolgten Absicht und dem zwischen Amtsträger und Geber bestehenden Verhältnis, der Frage der Unparteilichkeit und Uneigennützigkeit aus der Sicht

994 S. 363.

995 S. 375 ff.

996 S. 396 ff.

eines objektiven Dritten sowie der möglichen Interessen des Gebers an künftigen beeinflussten Leistungen des Amtsträgers in einer Einzelfallabwägung zu berücksichtigen.⁹⁹⁷ Für die Genehmigung nach §§ 331 III, 333 III folgt daraus im Sinne der restriktiven Auslegung, dass nicht etwa der Staat als Dienstherr, sondern der Gesetzgeber über die Strafbarkeit beziehungsweise Straflosgigkeit entscheidet.⁹⁹⁸ Allein der formale Genehmigungsakt ohne Berücksichtigung materieller Zulässigkeitskriterien lässt das Unrecht nicht entfallen. Eine Genehmigung muss sich am Gesetz orientieren und darf nur bei inhaltlicher Zulässigkeit erteilt werden. In der Praxis besteht dafür ein Bedürfnis, wenn der rechtmäßig handelnde Amtsträger einen Vorteil, den er nicht gefordert hat, angenommen oder sich versprechen lassen hat, aber im Zweifel über die Zulässigkeit ist und dies sofort anzeigt. Aktuelle Probleme der Drittmittelforschung, Spenden und des Sponsoring lassen sich mit den genannten Abwägungskriterien und der teleologischen Reduktion des Tatbestandes bei Transparenz des Zuwendungszweckes abgrenzen. Eine künftige Ausgestaltung dieser Bereiche durch Richtlinien kann hilfreich sein und Rechtssicherheit gewähren.⁹⁹⁹ Die Einführung einer Unternehmensstrafbarkeit empfiehlt sich aus Sicht der Korruptionsbekämpfung nicht.¹⁰⁰⁰ Allerdings sollte die in der Praxis selten genutzte Vorschrift der Unternehmensgeldbuße nach § 30 OWiG häufiger angewandt werden. Der Anwendungsbereich des § 30 OWiG müsste auf Angestellte ausgedehnt werden. Die Möglichkeit der tätigen Reue würde den Tätern, die aus einem Korruptionsgeflecht aussteigen und nach reiflicher Überlegung gleich zu Beginn vom Geschehen wieder zurücktreten wollen, einen wirklichen Anreiz bieten, ihren Tatbeitrag wiedergutzumachen.¹⁰⁰¹ Daher werden entsprechende Vorschläge für § 299 III (neu), § 332 IV (neu) und § 334 (neu) unterbreitet.¹⁰⁰²

Es steht außer Frage, dass vielfältige Ermittlungsprobleme Hindernisse bei der Bewältigung dieser umfangreichen und komplizierten Strafverfahren bereiten.¹⁰⁰³ Häufig fehlt es am systematischen Einsatz erfahrener und qualifizierter Ermittler, die Ressourcen sind zufallsabhängig und die Vernetzung über mehrere Bundesländer in Fällen großflächiger Bestechungskomplexe funktioniert nur teilweise. Unsachliche Einflussnahmen vor allem durch politisch einflussreiche Personen sind zu beobachten.

Aus der Mängelanalyse lassen sich eine Reihe von Vorschlägen zur Intensivierung der Strafverfolgung gegen Korruption ableiten.¹⁰⁰⁴ Strafprozessual müsste die Telefonüberwachung nach § 100 a StPO auf §§ 332, 334, 298, und 300 ausgedehnt werden. Die Vorschläge gehen insoweit für die Privatwirtschaft über Vorstellungen des Bundesrates in einem neuen Gesetzentwurf

997 S. 398 ff.
998 S. 403 f.
999 S. 404 ff.
1000 S. 409 ff.
1001 S. 422 ff.
1002 S. 425 f.
1003 S. 435 ff.
1004 S. 437 ff.

(KrZergG) hinaus.¹⁰⁰⁵ Auch eine Kronzeugenregelung sollte eingeführt werden. Dazu liegt schon ein Entwurf des Bundesrates mit § 300 a vor.¹⁰⁰⁶ Die Bonusregelung durch das Bundeskartellamt wirkt in die gleiche Richtung.¹⁰⁰⁷ Für Kartellmitglieder, die das wettbewerbswidrige Verhalten aufgeben und ihr Wissen dem Kartellamt mitteilen, kann die sonst fällige Geldbuße reduziert werden oder sogar ganz entfallen. Die vorhandenen Möglichkeiten der Vertraulichkeitszusage¹⁰⁰⁸, der verschiedenen Anzeigepflichten und -möglichkeiten zur behördlichen Zusammenarbeit¹⁰⁰⁹ sowie die für die Korruption neue Figur des Ombudsmannes¹⁰¹⁰ sollten im Bewusstsein der Betroffenen gestärkt werden. Im Mittelpunkt stehen Sonderzuständigkeiten, Bewahrung und systematischer Ausbau des Spezialwissens, Zusammenarbeit mit anderen Behörden, gut vorbereitete Ermittlungsstrategien mit diskreten Umfeldermittlungen und sorgfältig ausgeführten Ermittlungsmaßnahmen. Eine bessere Anwendung der rechtlichen Möglichkeiten zur Gewinnabschöpfung und zur Rückgewinnungshilfe wäre ebenfalls wünschenswert.

Generell erscheinen Vorschläge zur strafrechtlichen Bekämpfung eingebettet in ein Gesamtkonzept zur Korruptionsbekämpfung am vielversprechendsten.¹⁰¹¹ Die gesetzlichen Grundlagen bedürfen nur geringfügiger Verbesserungen. Das Hauptdefizit liegt in der praktischen Umsetzung des vorhandenen strafrechtlichen Instrumentariums. Man darf nämlich nicht vergessen, dass die häufig geforderten Selbstregulierungskräfte ohne strafrechtliche Kontrollen und äußeren Zwang versagen. Strafrechtliche Ermittlungen erzeugen zu Recht Druck in Richtung Selbstregulierung. Die Aufmerksamkeit, die das Thema Korruption in den letzten zehn Jahren in Deutschland erlangt hat, war wesentlich beeinflusst durch strafrechtliche Ermittlungen. Durch die Strafverfahren wird nicht nur punktuell Unrecht aufgedeckt, sondern es offenbaren sich Strukturen, die größtenteils über Jahrzehnte durch mangelnde Kontrolle und Aufmerksamkeit zu erheblichen Schäden geführt haben. Eine an der Problemlösung, also der Eindämmung und Zurückdrängung der Korruption, orientierte Strategie muss deshalb die Möglichkeiten des Strafrechts mit seinen beschränkten personellen und prozessualen Ressourcen so gut wie möglich nutzen und andere Instanzen informeller Kontrolle aktivieren, um Korruption, insbesondere die Entstehung und das unbemerkte Wachsen von Netzwerken und Korruptionsstrukturen zu verhindern.

Neben der Strafverfolgung muss die gesellschaftliche Korruptionsprävention bundesweit verbessert werden.¹⁰¹² Die Vielzahl konkreter Vorschläge bleibt wirkungslos, wenn der politische Wille zur Durchsetzung fehlt.¹⁰¹³ Dieser

1005 S. 427 f.

1006 S. 428 ff.

1007 S. 481 f.

1008 S. 430.

1009 S. 432 ff.

1010 S. 434.

1011 S. 446.

1012 S. 447 ff.

1013 S. 448 ff., 464.

zeigt sich in der Verantwortung für die Prävention, für die personelle Ausstattung von Anti-Korruptions-Stellen und den ständigen Konsequenzen, die aus aufgedeckten korruptionsfördernden Strukturen folgen müssen. Konkrete Maßnahmen der Korruptionsprävention von der verbesserten Kontrolle bis zur Vergabesperre, wie sie zum Beispiel in der Richtlinie der Bundesregierung zusammen gefasst sind, müssen sichtbar vollzogen werden. Kontrolldefizite belegen immer auch ein Versäumnis der Leitungsebenen und in den Verwaltungen gerät die Korruptionsprävention in den Hintergrund, wenn die Risikoerhöhung durch Abbau von Kontrollen im Zuge neuer Steuerungsmodelle¹⁰¹⁴ nicht realisiert wird. Eine weitere Fragestellung ergibt sich bei der Evaluation, also der Erfolgs- und Wirkungskontrolle: Halten die Programme, was sie versprechen? Kann Korruption mit den vorgeschlagenen Maßnahmen überhaupt verhindert werden und kann man dies feststellen?¹⁰¹⁵ Die Berichte erfolgreicher Anti-Korruptions-Stellen lassen durchaus Wirksamkeit erwarten.

Die Dominanz der rechtlichen Korruptionsbekämpfung, die sich fast ausschließlich auf staatliche und öffentliche Tätigkeit bezieht, darf nicht darüber hinweg täuschen, dass auch Unternehmer, freie Berufe und Privatpersonen in der Pflicht stehen, nicht zu bestechen.¹⁰¹⁶ Autonome Maßnahmen der Unternehmen selbst wären ein wichtiger Beitrag, um in ihrem Bereich ehrliches Handeln durchzusetzen. Es existieren bereits Verhaltensrichtlinien zur Bekämpfung der Korruption im Geschäftsverkehr. Korporative Mitglieder können auch TRANSPARENCY INTERNATIONAL beitreten und in einer Selbstverpflichtungserklärung bekunden, Korruption in jeder Form abzulehnen, sich um hohe ethische Standards im Geschäftsverkehr und im eigenen Unternehmen zu bemühen und eine Geschäftspolitik zu betreiben, in der jede Form von Bestechung nicht vorkommt. Die Einsicht, Korruption und unehrliches Verhalten bereits im Unternehmen und im Geschäftsverkehr zu ächten und tatsächliche Bemühungen zu ihrer Verwirklichung wären ein wirksames und notwendiges Mittel, um Korruption zu verhindern und langfristig ein Klima des fairen Wettbewerbs zu ermöglichen. Die ethischen Debatten in Unternehmen mit handlungspraktischen Konsequenzen sind somit ein weiteres Glied und der Resonanzboden für die bereits erfolgten nationalen und internationalen Strafrechtsverschärfungen.

Die Möglichkeiten der Verhaltensbeeinflussung durch Strafrecht sind eng begrenzt und ersetzen niemals wirksamere Einflüsse durch das nahe soziale Umfeld. Als *letztes Mittel*, wenn andere Kontrollmechanismen versagen, hat es eine spezifische, nicht zu vernachlässigende Aufgabe, eine letzte Grenze sichtbar zu machen und Druck auf die Durchsetzung auch in anderen Kontrollsystemen auszuüben. Die Bemühungen müssen also darauf gerichtet werden, zukünftig Prävention nicht nur pauschal zu fordern, sondern Prä-

1014 S. 468 ff.

1015 S. 467 ff.

1016 S. 465 ff.

ventionskonzepte hinsichtlich der aufgezeigten unterschiedlichen Lebenssachverhalte zu entwickeln. So sei noch einmal darauf hingewiesen, dass in Unternehmen und Verwaltungen zunächst Problembewusstsein und Offenheit gegeben sein müssen, wenn Präventionsvorschläge nicht nur für Schubladen produziert werden sollen. Problematisch ist auch an dieser Stelle die Rolle der Politik, die in Verwaltungen teilweise verhindert, dass Präventionskonzepte entwickelt und in bessere interne Kontrollstrukturen umgesetzt werden. Die Erprobung der Präventionskonzepte weist einen Weg, der über das Strafrecht hinaus geht und größeren Erfolg verspricht. Wenn man das Strafrecht in Zukunft in dem einen oder anderen Fall nicht mehr bemühen muss, weil Selbstkontrolle und Prävention funktionieren, um so besser.

Summary

Corruption in Germany and its control by criminal law – A criminological and criminal law-based analysis

The analysis of the present criminal law-oriented empirical study – carried out over entire Germany – bases on 101 criminal proceedings orientating towards cases (criminal records) or 208 criminal proceedings according to references from 14 federal states with 436 accused, respectively.¹⁰¹⁷ The objective of the examination lies in gaining insight into the quality of recorded crimes of corruption by studying criminal records.¹⁰¹⁸ Empirical knowledge is available very rarely until now. Therefore the results form an unique basis for a recording of the reality of corruption in Germany and the treatment of corruption by criminal prosecution authorities, administration and management. The empirical database permits fundamental statements about typology and structures of corruption as well as peculiarities of the perpetrators. The practice of criminal prosecution is of interest regarding the organisation of the criminal prosecution itself and the legal coping of suspicion up to judgement. The study mainly deals with serious cases of corruption.

In order to register proceedings which were abandoned according § 170 II StPO (without consequences for the suspect; due to legal circumstances like insufficient grounds for suspicion) access to records was realized with the help of public prosecutors. Since no qualitative preselection could be carried out but proceedings were allocated by public prosecutors and the criminal investigation departments of the federal states it was also to examine if important and serious proceedings of corruption are abandoned according to § 170 II StPO. The selection of the assignment of the concrete cases can not be judged since basic data could not be determined.¹⁰¹⁹ There are hints that proceedings with involvement of politicians were not accessible for this study. The enforcement of the examination was accompanied by considerable difficulties in looking at suitable proceedings. Although the willingness of the departments of justice and the district attorneys to support this study was generally high concrete access to the criminal files was lengthy and aggravated through additional obstacles. Looking at files could often be carried out only on the spot in rooms with public business while data protection regulations did not allow taking copies.¹⁰²⁰

Running prosecutions were also included if a corresponding permission was available. These cases are particularly informative since the proceeding of the criminal prosecution, difficulties in translating extensive criminal action-related measures into action and, finally, arrangements – which are rarely recorded in files – were accessible. Based on 436 suspects and the latest development of the proceeding 125 files without final decision (28,7 %), 177 dismis-

1017 Details p. 84 f.

1018 P. 1, 68 f. to objective and method.

1019 P. 69 f.

1020 P. 74 f., 84 f.

sals (40,6 %), 35 charges (8 %), 19 penal orders (convictions without trial) (4,4 %) and 80 judgements (18,3 %) were assessed.¹⁰²¹ The proceedings were of different quality and extended from individual or minor offences (structure 1) over “grown relationships” (structure 2) up to network structures of organized economic crime (structure 3).¹⁰²²

Individual case corruption (petty corruption) belonging to structure 1 is committed at favourable opportunities; As a rule, persons are unknown to each other and the crime is not intended for repetition. The offence is mostly restricted to 2 or a few persons and often becomes well-known because the official is not corrupt and institutes legal proceedings. These cases are handled straightforward and in a short time since the situation is often clear and has one or two officials as witnesses. In contrast, proceedings which ostensibly represent individual cases of petty corruption turn out to be problematic. It has to be assumed that systematic influencing control or influencing control of the organized crime is partially not seen or regarded as unimportant individual cases. In such doubtful cases (corruption in foreigner/immigrants authorities, driving licence proceedings, proceedings handed over from other federal states, proceedings against policemen suspected being involved in organized crime) the investigations are insufficient and end up in dismissals according to § 170 II StPO.¹⁰²³

Proceedings belonging to structure 2 (grown relationships) are long lasting corruption relations which are intended for repetition but mostly do not spread over the borders of a federal state. They are restricted concerning the region and the involved persons. However, relations between corrupt officials and an comprehensible number of entrepreneurs can grow undisturbed over years and, consequently, can do a lot of damage. The entrepreneurs are interested in influencing repeatedly decisions of placing or awarding orders and contracts of public procurement. They enter relationships with civil servants which primarily begin with the typical “feeding” but also often after the official has taken the initiative. These structures – after several years – tend to develop extortion situations in which the officials abuse their dominant position. Proceedings belonging to structure 2 are very time- and staff-consuming concerning the investigation of the offence. Coping of the proceedings, however, is possible with a considerable amount of investigation, a multitude of separations and limitations of the criminal prosecution according to § 154 StPO and the application of §§ 153¹⁰²⁴, 153 a¹⁰²⁵ StPO. The support of the investigations by the tax prosecution authorities and the customs investigations department, by consultation of economic specialists and by special investigation techniques like investigation in associated background, telephone sur-

1021 P. 84.

1022 P. 89 f.

1023 P. 89 f., 97 f., 280 f.

1024 If the guilt of the suspect / accused is minimal and there is no public interest in prosecution.

1025 Dismissal under conditions such as payment of a fine.

veillance, banking surveillance and custody often take place successively. The charges are regularly directed to the court for economic crime.¹⁰²⁶

Proceedings belonging to structure 3 (networks) are a matter of extensive criminal cases which can mostly be counted to organized economic crime.¹⁰²⁷ Here, an abundance of persons both those who “give” and those who “receive” or “take” are involved over years, sometimes over decades. The networks distinguish from corruption belonging to structures 1 and 2 by the dominant position of the “givers”. Corruption is used by companies as a strategy to influence important order placing decisions in favour of the company or of a cartel in order to eliminate unwanted competition. It is regularly connected with further criminal acts (mainly fraud and disloyalty) since under eliminated supervision falsified invoices are used which are chargeable to government. Mainly these networks become active when big orders are placed (construction of airports, sewage plants, highways, barracks, warfts, equipment for armed forces and police). Moreover these structures can also be found in corresponding proceedings concerning Treuhand, driving licences, corruption in foreigner/immigrants authorities and cardiac valves or medical products. This behaviour is common practice in branches like construction and is supported by corporate policy which puts high bribes from illegal cashes at disposal and outwardly disguises this. Organized defense strategies prior to the criminal offence and hidden support of the accused can be found. If a high ranking member of the company is taken into pre-trial detention the company immediately reacts by giving notice and dissociates from the offence. Secretly the accused is financially supported during pre-trial detention by hidden employment of an attorney for the defense and by paying bails, in the end intended as hush-money. Sometimes even a new employment in a subsidiary company is provided. Therefore the investigation of these cases is difficult, lengthy and rarely connected with cooperation of the major accused. It often deals with a high number of suspects and accused, offence complexes reaching back a long time and a concealing offence and offender behaviour. Severe attempts to influence the investigations can be found – especially by politics, since here very often tight personal relationships between the influential suspect and political spheres exist. In order to influence order placing in public procurement proceedings and to prevent criminal prosecution these political contacts are already inappropriately used during entrepreneurial activities. Regarding the networks the very harmful behaviour concerning awarding of contracts over decades is remarkable. Law is completely ignored and supervision fails although signs are noticeable even for uninvolved persons. “Suction” and “spiral” effects can be proven.¹⁰²⁸ Pure arrangement cartels without fraud and corruption do not exist.

1026 P. 89 f., 103 f., 283 ff.

1027 P. 89 f., 108 f., detailed case descriptions 114–209, 286 ff.

1028 P. 243 ff., 270 ff.

Of special interest is the relationship between illegal and violence-orientated organized crime (drug and human trafficking etc.) and democratic institutions. It is often stated that corruption is the gateway for these organized criminals in order to influence administration, politics and criminal prosecution authorities. Systematical influence of organized crime on politics, justice and administration was not found in these recorded crimes study although it was recognizable in individual cases.¹⁰²⁹ Although nearly all empirical examinations come to the same conclusion regarding the danger of organized crime¹⁰³⁰ the hint concerning the unknown twilight zone does not mean that this danger does not exist. However, in the recorded crimes incidents as in Belgium and Italy (hushing up of severe organized criminal offences by politics and justice) are not known in Germany. In contrast, subtle influences of politicians on administration can be found in order to facilitate economic crime or prevent criminal prosecution.

Corruption is often regarded as a crime with need for control (crime, which only become known in case of social formal control and directed criminal investigations) without any victims. Victims or eyewitnesses are not available in the vast majority of the cases. It is remarkable that in many cases first indications of corruption become known several years prior to criminal prosecution. Colleagues become suspicious minded, competitors do not get orders any more, neighbours notice a changing of life style. A charge or even just the report of obvious irregularities to the superiors within an organization are predominantly omitted.¹⁰³¹ Criminal proceedings are taken because hints reach the criminal prosecution authorities by chance or press releases and proceedings handed over from other Public Prosecutor's Offices and other authorities like tax, custom and auditing authorities give crucial hints towards a criminal suspicion.¹⁰³²

Regarding investigations telephone surveillance, effects of custody and, above all, discreet background investigations have proven successful. Until now telephone surveillance is based on the accusation of formation or support of a criminal organization. An extended revision of § 100 a StPO would also have to take the severe corruption offences §§ 332, 334, 298 and 300 into account for incorporation into the catalogue.¹⁰³³ In contrast to ordinary statistical distribution custody in corruption proceedings mainly bases on the danger of suppression of evidence.¹⁰³⁴ For perpetrators who cannot trust in a company's support custody constitutes a negative experience which is used for informal negotiations about the coping of the proceeding. Discreet background investigations are imperative in order to carry out the preliminary proceedings successfully in order to avoid a warning of the suspect. The term "hidden

1029 P. 89 f., 111 f., 331 f.

1030 P. 333 f.

1031 P. 246 f.

1032 P. 254 f.

1033 P. 265, 427 f.

1034 P. 266 f.

investigations" is deliberately suppressed because not the undercover agent (in German law: hidden investigator) according to § 110 a StPO is meant but hidden collections of information in general.¹⁰³⁵

Regarding the execution of the criminal proceedings the considerable portion of dismissals according to § 170 II StPO is remarkable.¹⁰³⁶ An important contribution of the examined cases was still not finished, the investigations were going on and were expected to cause a further increase of dismissals according to § 170 II StPO. Finished proceedings ended with a dismissal in nearly 57 % of all cases. The dominant regulation for dismissals is § 170 II StPO (42 %). In contrast, the portion of dismissals according to §§ 153 and 153 a StPO was small (about 5 and 10 %) against expectation. Against the background of the proceedings due to organized economic crime one would have expected that especially the German "plea bargaining" regulation which enables "being the mighty accused's freedom" would have been applied more often. Penal orders were imposed in 6 % of all cases, fines in 2,6 % of all cases and sentences to imprisonment in 22,8 % of all cases. The Public Prosecutor's Office's power of selection and also its answer to preliminary proceedings – which are lasting for years and are hard to cope – with a high number of suspects, individual offences and difficulties in proving, first of all appears in the above-average application of § 170 II StPO. The convictions related to structures 1 to 3 show an expected increase of severity of sanctions but especially in proceedings belonging to structure 3 the dominant portion of sentences of imprisonment up to 2 years is remarkable which lead to imposing the suspension of imprisonment. In order to realize this suspension additional fines, probation orders or informal compensation were imposed or suggested. It can be assumed that most of the proceedings belonging to structure 3 and also a lot of proceedings belonging to structure 2 are based on deals.¹⁰³⁷ Although all sentenced persons were obviously motivated by money-making the small portion of forfeiture orders was remarkable.¹⁰³⁸ Formally imposed probation orders more often serve as withdrawal of the profits of the offence than forfeiture.¹⁰³⁹ Consequently, confiscation of assets in a way given by the Code of Criminal Law occurs very rarely. Nevertheless in many cases a compensation of damage and a payment of tax owings is achieved because solutions for mitigation of the sentence are sought informally. Voluntary compensation of damage do play a considerable role and exceed the forfeiture measures and also the orders of cumulated fines or probation orders by far. The pressure of criminal proceedings encourages most of the offenders in their efforts for a compensation.¹⁰⁴⁰ The possibility – introduced by the Act on Fighting of Corruption – to order also the extended forfeiture, § 73 d or the property penalty in cases of §§ 332 and 334 could still not show any consequences in this examination since nearly

1035 P. 273 f.; 440 f.

1036 P. 274 f.

1037 P. 200 f., 203 f., 312 f., 396.

1038 P. 297 f.

1039 P. 296 f.

1040 P. 308 f.

all proceedings were decided according to the old legal situation. But Public Prosecutor's Offices gave the information that §§ 73 d and 43 a were practically not applicable in corruption proceedings where probably first of all practical difficulties in ascertainment of the case profits or the property were the decisive factor.¹⁰⁴¹

Regarding the offenders in structures 2 and 3 typical personalities were remarkable which were predominantly male (97 %), German (85,6 %, neglecting the proceedings in foreigner/immigrants authorities 99 %), not previously convicted, without noticeable owings and which were supposed being conform, socially integrated and inconspicuous – but above all were supposed as being ambitious, equipped with certain power and influencing positions in administration and companies and often can be described as “climbers” with education through night school, with high engagement for their job and a considerable amount of acquired specialized knowledge. They regard themselves not as acting illegally, attach great importance to a high standard of living and social status and show within the preliminary proceedings distinct neutralizing and justifying techniques.¹⁰⁴² A small part of the perpetrators can be described as a “swindler personality”. They show legal facades, lies, deceptions and faking while having manipulating capabilities and a distinct tendency towards self-portrayal, towards luxury goods and towards boasting. These perpetrators fake qualifications or take advantage of an acquired status, e. g. as a lawyer, in order to commit considerable criminal offences for the purpose of gaining wealth. The damages which were caused by these perpetrators are enormous and the danger of relapse is high. They often appear as self-employed and businessmen. An acceptance of responsibility through compensation is seldom – more often the profits of the offences are blurred. But these offenders are rather noticed as a peculiarity.¹⁰⁴³

Regarding the typical, socially more inconspicuous offenders the question arises why these offenders – who have a lot to lose if they are criminally prosecuted – are not reached by the norm appeal of the criminal law.¹⁰⁴⁴ However, on closer examination it becomes clear that the low or missing probability of detection through criminal investigation – therefore, the missing deterrence through threat of punishment, the low probability of report and the lacking control in the near social area – has to be regarded as an encouraging factor for carrying out the offence. Criminological knowledge concerning the effects of social control produces the explanation for committing criminal corruption acts:¹⁰⁴⁵ Those who do not have to calculate with reporting and therefore with being criminally prosecuted or those who do not have to calculate with having negative consequences at work will deliberately take the opportunity for ac-

1041 P. 301 f.

1042 P. 209 f., 216 ff., 340 f.

1043 P. 211 f., 340 f.

1044 P. 347 f.

1045 P. 347 f., 349 f.

tive or passive corruption even if their other comprehension of norms is not differing.

Additionally offence-supporting factors from the structures can be observed. Regarding gives the social practice of corruption – used for the support of sales –, the indirect reward of corruptive behaviour, the missing punishment and outlawing of this behaviour in the company, the support by the superiors who put considerable bribes from black cashes at disposal and both material and immaterial advantages can be noticed. Potential doubts can be eliminated with neutralizing and justifying techniques.¹⁰⁴⁶ Also on the side of the takers these mechanisms work. Despite distinct hierarchies in public administration there is often no effective supervision. Guidelines for behaviour and ban of acceptance of gifts remain abstract and are not translated into action in daily life. The offenders do also show distinct neutralizing techniques which are often aimed at a comparison with economy (*“if I even work overtime so much I certainly want to be appropriately paid”*). Often positions of power are abused in order to brake the rules. Partially a distinct double moral can be found so that the perpetrators appeared as correct and precise colleagues and superiors – while in reality the facade served for breaking the law with the purpose of personal enrichment.

Mono-causal explanations cannot grasp the complex and interdependent corruption manners. The elements for an explanation worked out of an interplay of the perpetrator’s personality with “opportunity structures” fit to multi-factored approaches.¹⁰⁴⁷ The classic white-collar concept of SUTHERLAND correctly turns one’s eyes to the symptoms which differ from the usual perpetrator image as far as social factors are concerned. The concept of low self-control within the framework of the general theory of crime (GOTTFREDSON / HIRSCHI) is of low value for the typical offender of corruption. However, it can be taken into consideration regarding the “swindler personalities”. The typical offenders rather distinguish by showing high self-control. This is the reason why aspects of control theory, influences of job-related shaping group structures (SUTHERLAND; CLINARD) and cost-effect-considerations (BECKER, rational choice) at least gain influence regarding the calculation of the low probability of being detected. Neutralizing and justifying techniques (SYKES/MATZA; WEISBURD/WARING) do play a considerable role both regarding the swindler personalities who neutralize their differing notions and regarding the offenders who actually have a conform view of life. The decision to commit criminal offences has to be interpreted as a deliberate decision for an infringement of the law if own moral standards – under consideration of the probability of being detected – are taken as yardsticks (GREEN; WEISBURD/WARING). This situation predominantly occurs if the offender achieves a higher influencing position within the company or administration and if the pressure of the offer and the usual behaviour within the branch and, finally, missing control and

1046 P. 353 f.

1047 P. 356 f.

low risk of being detected influence the decision for committing the offence. Even moral concepts which are generally conform do not constitute any counterbalance in these cases.¹⁰⁴⁸

The deficit of supervision in administrations and companies is remarkable. Despite existing control systems the suspicion of corruption is rather suppressed than investigated. Administrations often do not react with modifications of control structures until criminal proceedings have uncovered the problem. In some companies the honest endeavour for company ethics and improvements of internal revision is noticeable until a few years ago – under the impression of Germany-wide criminal proceedings. Most of the time a report both to the superiors and to the criminal prosecution authorities is omitted because personal disadvantages are taken into account.¹⁰⁴⁹ In certain constellations the information provider himself is involved into the corruption process. Hence, informations of “whistleblowers” or information providers are inevitable for detection and damming of corruption. Therefore, detection and prosecution of corruption crucially depends on support and protection of this group. Here, corresponding protection concepts have to be developed urgently.

Regarding criminal analysis it is remarkable that problems of material Criminal Code (legal norms itself) rather play a minor role. Expected difficulties concerning the *do ut des* (criminal contract of giving and taking) revealed as being insignificant. But, corruption proceedings belonging to structures 2 and 3 are altogether characterized by significant difficulties in proving and capacity problems concerning the coping of the extensive criminal proceedings.¹⁰⁵⁰ It was already referred to the dominance of informal settlements and deals – shaping all stages of the proceedings – without making these public or remaining within the borders which are given by precedents of the Bundesgerichtshof (highest court in Germany). Also after the changes of the material Criminal Code (legal norms) by the Act on Fighting of Corruption, particular application problems further exist or have even aggravated.

In particular, it is therefore not about basic modifications but primarily about precisements. Therefore, it is suggested here that for distinguishing of accepting and granting advantages from missing punishment the criteria of insignificance of the financial contribution, the general social usage, the intention of the donation and the existing relationship between civil servant and giver, the question of neutrality and unselfishness from the viewpoint of an objective third party and the potential interests of the giver concerning future influenced work of the official in an individual case weighing instead of the fuzzy social adequacy (*Sozialadäquanz*; German unwritten legal term) should be considered.¹⁰⁵¹ Regarding the approval according to §§ 331 III, 333 III it follows

1048 P. 363.

1049 P. 375 f.

1050 P. 306 f.

1051 P. 398 f.

in accordance with the restrictive interpretation that not the state as an employer but the legislator decides about the punishment or missing punishment, respectively.¹⁰⁵² The formal act of approval without consideration of material criteria of permission does not cancel the injustice. An approval has to orientate to law und is only to be granted in the case of permission regarding the contents. In practice there exists a need for that if the legally acting official has accepted an advantage – or has accepted a promise – which he has not demanded but is in doubt regarding the permission and immediately reports this. Current problems of externally financed research, donations and sponsoring can be dissociated with the mentioned criteria for weighing up and the teleological reduction of the facts of the case when the purpose of the donation is transparent. A future arrangement of these areas by rules can be helpful and grant certainty about the legal position.¹⁰⁵³ The introduction of a criminal liability of companies cannot be recommended from the viewpoint of corruption fighting.¹⁰⁵⁴ But the seldomly used regulation of company fine according to § 30 OWiG should be applied more often. The application field of § 30 OWiG should be extended to employees. The possibility of active remorse would offer a real incentive to those offenders who want to get out of a corruption network and – after careful consideration – want to step back from the happenings right from the beginning in order to make good compensation for their contribution to the offence.¹⁰⁵⁵ Therefore the corresponding suggestions for § 299 III (new), § 332 IV (new) and § 334 (new) are presented.¹⁰⁵⁶

There is no doubt that diverse investigation problems impede the coping of these extensive and complicated criminal prosecutions.¹⁰⁵⁷ Often there is lack of systematical use of experienced and qualified investigators; ressources depend on chance and networking across several federal states in wide-spread corruption complexes works only partially. Disfunctional influences, first of all by politically powerful persons, are observable.

From the fault analysis there can be derived a number of suggestions for intensifying the criminal prosecution of corruption.¹⁰⁵⁸ As far as the criminal proceedings are concerned the telephone surveillance according to § 100 a StPO would have to be extended on §§ 332, 334, 298, and 300. In this respect the proposals for the private industry reach beyond the notion of the Bundesrat (upper house of the German Parliament) in a new act (KrZERG).¹⁰⁵⁹ Also a regulation for persons who give State's evidence (Crown's evidence) should be introduced. A corresponding act of the Bundesrat is already existing with § 300 a.¹⁰⁶⁰ The regulation of bonus through the federal anti-trust department

1052 P. 403 f.

1053 P. 404 f.

1054 P. 409 f.

1055 P. 422 f.

1056 P. 425 f.

1057 P. 435 f.

1058 P. 437 f.

1059 P. 427 f.

1060 P. 428 f.

acts in the same direction.¹⁰⁶¹ For cartel members who give up the competition-adverse behaviour, and who put themselves at the anti-trust department's disposal, the due fine can be reduced or even dropped totally. The existing possibilities of confidence promise¹⁰⁶², the different duties for reporting and options for reporting for the official cooperation¹⁰⁶³ and the novel – as far as corruption is concerned – appearance of the ombudsman¹⁰⁶⁴ should be strengthened in the consciousness of the persons concerned. Focus is on the special areas of responsibility, protection and systematical extension of the special knowledge, cooperation with other authorities, well prepared inquiry strategies with discreet background investigations and careful inquiry measures. A better application of the legal possibilities for confiscation of assets and for profit recovery would also be desirable.

Generally, proposals for criminal fight embedded in a general concept for corruption fight seem to be most promising.¹⁰⁶⁵ The legal foundations only need to be improved slightly. The main deficit is the practical application of the existing criminal instruments. For one should not forget that the often demanded self-regulating forces fail without criminal supervision and outer obligation. Criminal inquiries properly produce pressure towards self-regulation. The attention which was paid to corruption within the last 10 years in Germany was essentially influenced by criminal inquiries. Through the criminal proceedings not only selected injustice is uncovered but structures are revealed which have led to considerable damage – often over decades – by lacking supervision and attention. A strategy orientated towards problem solving, i. e. damming and back-pushing of corruption, therefore has to use the possibilities of the criminal law with its restricted personnel and trial-related resources as good as possible and has to activate other instances of informal control in order to prevent corruption and, first of all, the formation and the unnoticed increase of networks and corruption structures.

Besides criminal prosecution the social prevention of corruption has to be improved Germany-wide.¹⁰⁶⁶ The high number of concrete proposals remains effectless if the political intention for accomplishment is lacking.¹⁰⁶⁷ This intention appears in the responsibility for the prevention, for the personnel equipment of anti-corruption agencies and the permanent consequences which has to follow the disclosed corruption-supporting structures. Concrete measures of corruption prevention starting with an improved supervision until a ban of placing of orders – as it is, e. g., summarized within the guideline of the Federal Government – have to be executed visibly. Control deficits also verify a failing of the management; within the authorities, corruption preven-

1061 P. 431 f.

1062 P. 430.

1063 P. 432 f.

1064 P. 434.

1065 P. 446.

1066 P. 447 f.

1067 P. 448 f., 464.

tion moves to the background if risk increasing by reduction of supervision is not realized while implementing new control models.¹⁰⁶⁸ A further question arises regarding the evaluation, i. e. the success and effect control: do the programs hold what they promise? Can corruption actually be prevented with the suggested measures and can this be verified?¹⁰⁶⁹ The reports of successful anti-corruption agencies do absolutely indicate effectiveness.

The dominance of the legal corruption fighting, which refers nearly exclusively to state and official activity, must not conceal that also entrepreneurs, freelancers and private persons are obliged not to bribe.¹⁰⁷⁰ Autonomous measures of the companies would be an important contribution to produce honest acting. There already exist guidelines for behaviour in order to fight corruption in business. Corporate members can also join TRANSPARENCY INTERNATIONAL and – making use of a declaration of self-obligation – state that corruption of any kind is rejected; furthermore, to look after high ethical standards in business and in the own company, and to push ahead business policy in which any kind of corruption is excluded. The understanding to outlaw corruption and dishonest behaviour, already within the company and in business relations, and the real endeavour to realize this understanding would be an important and necessary method to prevent corruption and – long-term – to facilitate a climate of fair competition. The ethic debates with practical consequences in companies are therefore a further link and the “sounding-board” for the already implemented national and international intensification of the criminal law.

The possibilities of behaviour influenced by criminal law are very limited and never replace more efficient influences by the near social field. As a *last method*, i. e. if other control mechanisms fail, criminal law has the specific, not negligible task to make visible a last limit and to exert pressure on the activities also in other control systems. The endeavour therefore does not simply have to aim at demanding future prevention, but aim at developing prevention concepts concerning the demonstrated individual situations of life. Hence, it is pointed out once more that within companies and authorities firstly consciousness of the problems and openness has to be prerequisites if prevention proposals shall be produced not only for waste. At this point also the role of politics is problematic which partially prevents the development and conversion of prevention concepts into better internal control structures in authorities. The test of the prevention concepts shows a way which goes beyond criminal law and promises bigger success. If the criminal law does not have to be consulted in one or another case since self control and prevention work – all the better.

1068 P. 468 f.

1069 P. 467 f.

1070 P. 465 f.

Verzeichnis der Tabellen und Übersichten

Tabellen

1	Anteil der Befragten in % in 30 Ländern, die angaben, im Jahr 1995 einen Beamten bestochen zu haben oder dazu aufgefordert worden zu sein	49
2	Korruptionsverfahren Polizeiliche Kriminalstatistik	51
3	Bestechungsdelikte 1994–1999	52
4	Fallzahlen §§ 331–334 von 1994–1999 (bzw. §§ 331–335 ab 1998)	52
5	Tatverdächtige und Verurteilte §§ 331 ff. (1994–1999)	53
6	Tatverdächtige und Verurteilte § 331 (1995–1999)	54
7	Tatverdächtige und Verurteilte § 332 (1995–1999)	54
8	Tatverdächtige und Verurteilte § 333 (1995–1999)	54
9	Tatverdächtige und Verurteilte § 334 (1995–1999)	55
10	Datenmaterial nach Stand des Verfahrens	84
11	Anzahl der Verfahren aus 14 Bundesländern	85
12	Anzahl der Verfahren und Beschuldigten aus 14 Bundesländern	88
13	208 Strafverfahren aus 14 Bundesländern	91
14	208 Strafverfahren aus 14 Bundesländern nach Fallkomplexen	91
15	208 Strafverfahren aus 14 Bundesländern nach Strafverfahren (Aktenzeichen)	92
16	Beschuldigte nach Strukturen der 208 Strafverfahren aus 14 Bundesländern	93
17	Strafverfahren nach Bundesländern und Strukturen	94
18	Verfahren und Anzahl der Beschuldigten Struktur 1	95
19	Verfahren und Anzahl der Beschuldigten Struktur 2	95
20	Verfahren und Anzahl der Beschuldigten Struktur 3	96
21	Verfahrenserledigung nach Strukturen	275
22	Urteile im Überblick	277
23	Strafverfolgungsstatistik 1998 – Urteile §§ 332, 334	278
24	Strafverfolgungsstatistik 1998 – Urteile §§ 331, 333, 335	278
25	Freiheitsstrafen und Strafaussetzung zur Bewährung	279
26	Freiheitsstrafen und Strukturen	279
27	Strafrechtliche Erledigung Struktur 1 im Überblick	280
28	Struktur 1 – Erledigung nach Beschuldigten	281
29	Strafrechtliche Erledigung Struktur 1 nach Gebern und Nehmern	281
30	Art der Sanktion Struktur 1	282
31	Strafrechtliche Erledigung Struktur 2 im Überblick	283
32	Struktur 2 – Erledigung nach Beschuldigten	283
33	Strafrechtliche Erledigung Struktur 2 nach Gebern und Nehmern	284

34	Art der Sanktion Struktur 2	285
35	Strafrechtliche Erledigung Struktur 3 im Überblick	287
36	Struktur 3 – Erledigung nach Beschuldigten	287
37	Strafrechtliche Erledigung Struktur 3 nach Gebern und Nehmern.	288
38	Art der Sanktion Struktur 3	289
39	Verfahren und Anzahl der Beschuldigten Struktur 3	290

Übersichten

1	TI Corruption Perception Index (CPI) 1999/2000	42
2	TI Bribe Payers Index 1999	47
3	Kenntnis der OECD-Konvention	47
4	Besonders korruptionsanfällige Wirtschaftsbereiche	48
5	Strukturen	89
6	Elektrokartell	117
7	Tatkomplexe aus einem Strafverfahren gegen Unternehmer U.	119
8	Scheinfirmen des Unternehmers	127
9	Klärwerkskartell.	131
10	Treuhandfall: Beteiligte Personen und Ausgang des Strafverfahrens	172
11	Niederlassungsleiter Halle der THA und Beziehungen	196
12	„Betrügerpersönlichkeiten“	211
13	Der typische Täter struktureller Korruption (Strukturen 2 und 3)	216
14	Schädlichkeit der Korruption.	245
15	Bewährungsaufgaben nach § 56 b II	296
16	Warum erreicht der Normappell des Korruptions- strafrechts die Täter nicht?	349
17	Mängel der Strafverfolgung.	435
18	Spezialisierung der Strafverfolgung bei Ermittlungen in Korruptionsverfahren	438
19	Strafrecht kann gegen Korruption wirksam sein	445
20	Präventionsstrategien	472
21	Vorschläge zur Prävention.	472
22	Prävention Struktur 1	472
23	Konkrete Präventionsvorschläge	473

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
AE-EV	Alternativ-Entwurf Reform des Ermittlungsverfahrens
AG	Aktiengesellschaft
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
AT	Allgemeiner Teil
BBG	Bundesbeamtengesetz
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BewHi	Bewährungshilfe
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BKA	Bundeskriminalamt
BPI	Bribe Payers Index
BReg	Bundesregierung
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BT	Besonderer Teil
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BvS	Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben
BWE	Bundesweite Erfassung von Wirtschaftsstraftaten
CPI	Corruption Perception Index
DBB	Deutscher Beamtenbund
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DriZ	Deutsche Richterzeitung
EStG	Einkommenssteuergesetz
EuBestG	EU-Bestechungsgesetz
E+Z	Entwicklung und Zusammenarbeit
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
Fn.	Fußnote
GA	Goltdammer's Archiv für Strafrecht
GBI.	Gesetzblatt
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts

GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GwG	Geldwäschegesetz
Hrsg.	Herausgeber
IACC	International Anti-Corruption Conference
ICC	International Chamber of Commerce
IMK	Innenministerkonferenz
IntBestG	Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung
JR	Juristische Rundschau
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KPMG	Deutsche Treuhand-Gesellschaft Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KrimJ	Kriminologisches Journal
Kripo	Kriminalpolizei
KritJ	Kritische Justiz
LKA	Landeskriminalamt
Ls.	Leitsatz
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NK	Neue Kriminalpolitik
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
OECD	Organization of Economic Cooperation and Development
o. g.	oben genannte/es/er
OK	Organisierte Kriminalität
OLG	Oberlandesgericht
OrgKG	Gesetz zur Bekämpfung . . . der Organisierten Kriminalität
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PFA	Polizeiführungsakademie
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik

Rn.	Randnummer
s.	siehe
S.	Seite
sog.	so genannte/r
StA	Staatsanwaltschaft
StPO	Strafprozessordnung
StGB	Strafgesetzbuch
StraFo	Strafverteidiger Forum
StV	Strafverteidiger
Tab.	Tabelle
TI	Transparency International
THA	Treuhandanstalt
u. a.	und anderes / unter anderem
u. a. m.	und anderes mehr
u. ä.	und ähnlich
Univ.	Universität
usw.	und so weiter
UWG	Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb
VOB/A	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL/A	Verdingungsordnung für Lieferungen und Leistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
Vorbem.	Vorbemerkung(en)
vgl.	vergleiche
wistra	Zeitschrift für Wirtschaft, Steuer, Strafrecht
ZERV	Zentralstelle für die Ermittlung von Regierungs- und Vereinigungskriminalität
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
zzgl.	zuzüglich

Literaturverzeichnis

- Achenbach, Hans: Ahndende Sanktionen gegen Unternehmen und die für sie handelnden Personen im deutschen Recht. In: Schünemann, Bernd/de Figueiredo Dias, Jorge (Hrsg.): Bausteine des europäischen Strafrechts. Coimbra Symposium für Claus Roxin. Köln u. a. 1995, S. 283–305.
- Ackermann, Bruni: Die Strafbarkeit juristischer Personen im deutschen Recht und in ausländischen Rechtsordnungen. Diss. jur. Frankfurt am Main 1984.
- Ahlf, Ernst-Heinrich: Lehr- und Studienbriefe Kriminologie. Nr. 13. Korruption. Hilden 1998.
- Ahlf, Ernst-Heinrich: Ethik im Polizeimanagement. (BKA – Forschungsreihe Band 42) Wiesbaden 1997.
- Ahlf, Ernst-Heinrich: Ethische Aspekte zur Korruptionsbekämpfung. Kriminalistik 1996, S. 91–98.
- Ahlf, Ernst-Heinrich: Zum Korruptionsbegriff. Versuch einer Annäherung. Kriminalistik 1996, S. 154–157.
- Albrecht, Peter-Alexis: Kriminologie. München 1999.
- Alemann, Ulrich von/Kleinfeld, Ralf: Begriff und Bedeutung der politischen Korruption aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption. Baden-Baden 1992, S. 259–282.
- Altendorf, Gabriele: Denunziation im Hochschulbereich der ehemaligen DDR. In: Jerouschek, Günter/Marßolek, Ingrid/Röckelein, Hedwig: Denunziation. Historische, juristische und psychologische Aspekte. Tübingen 1997, S. 183–206.
- Alwart, Heiner: Strafrechtliche Haftung des Unternehmens – vom Unternehmenstäter zum Täterunternehmen. ZStW 1993, S. 752–773.
- Arbeitskreis deutscher, österreichischer und schweizerischer Strafrechtslehrer (Arbeitskreis AE): Alternativ-Entwurf Reform des Ermittlungsverfahrens (AE-EV). München 2001.
- Arlacchi, Pino: Mafiose Ethik und der Geist des Kapitalismus. Die unternehmerische Mafia. Frankfurt/Main 1989.
- Arlacchi, Pino: Mafia von innen. Das Leben des Antonino Calderone. Frankfurt/Main 1993.
- Arnim, Hans Herbert von: Diener vieler Herren. München 1998.
- Arnim, Hans Herbert von: Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Parteienfinanzierung in Deutschland. München 1996.
- Arnim, Hans Herbert von: Das neue Abgeordnetengesetz. NJW 1996, S. 1233–1239.
- Arnim, Hans Herbert von: Staat ohne Diener: Was schert die Politiker das Wohl des Volkes. München 1993.
- Arnim, Hans Herbert von: Abgeordnetenkorruption. JZ 1990, S. 1014–1017.
- Arzt, Gunther/Weber, Ulrich: Strafrecht. Besonderer Teil. Lehrbuch. Bielefeld 2000.

- Arzt, Gunther: Filz statt Kriminalität. In: Albrecht, Hans-Jörg u. a. (Hrsg.) Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht. Festschrift für Günther Kaiser. Berlin 1998, S. 495–507.
- Bangard, Annette: Aktuelle Probleme der Sanktionierung von Kartellabsprachen. *wistra* 1997, S. 161–172.
- Bannenberg, Britta/Rössner, Dieter: Hallenser Gewaltstudie – Die Innenwelt der Gewalttäter. *DVJJ-Journal* 2/2000, S. 121–134.
- Bannenberg, Britta: Korruption und strafrechtliche Kontrolle. *NK* 1999/3, S. 21–25.
- Bannenberg, Britta: Mediation im Erwachsenenstrafrecht. Kurseinheit 1. Studienmaterial der Fernuniversität Hagen im Studiengang Mediation 1999.
- Bannenberg, Britta: Mediation und Wirtschaftsstrafrecht. Studienmaterial der Fernuniversität Hagen im Studiengang Mediation 1999.
- Barton, Stephan: Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung (§ 108 e StGB). *NJW* 1994, S. 1098.
- Bartsch, Jörg/Paltzow, Wolfgang/Trautner, Wolfgang E. (Hrsg.): Der Antikorruptionsbeauftragte. Handbuch für die öffentliche Verwaltung. Neuwied, Kriftel 2001.
- Baumann, Jürgen: Endlich strafrechtliche Bekämpfung des Submissionsbetruges. *NJW* 1992, S. 1661–1665.
- Baumann, Jürgen: Über die notwendigen Veränderungen im Bereich des Vermögensschutzes. *JZ* 1972, 1–6.
- Baumann, Jürgen/Weber, Ulrich/Mitsch, Wolfgang: Strafrecht. Allgemeiner Teil. Lehrbuch. 10. Aufl. Bielefeld 1995.
- Beck, Ulrich: Kinder der Freiheit: Wider das Lamento vom Werteverfall. In: Beck, Ulrich (Hrsg.): *Kinder der Freiheit*. Frankfurt am Main 1997, S. 9–33.
- Beck, Ulrich: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main 1986.
- Becker, Gary S.: *Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens*. Tübingen 1993.
- Becker, Michaela: *Korruptionsbekämpfung im parlamentarischen Bereich unter besonderer Berücksichtigung des § 108 e StGB sowie der Verhaltensregeln des Bundestages*. Diss. Bonn 1998.
- Bellers, Jürgen (Hrsg.): *Politische Korruption in der Bundesrepublik*. Münster 1989.
- Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang: *Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung*. Baden-Baden 1992.
- Berckhauer, Friedrich: *Die Strafverfolgung bei schweren Wirtschaftsdelikten*. Freiburg 1981.
- Bernasconi, Paolo: *Off-shore Domizilgesellschaften als Instrument der Bestechung und der Geldwäscherei – Zehn neue Empfehlungen gegen den Missbrauch von Off-Shore Domizilgesellschaften*. In: Pieth, Mark/Eigen, Peter (Hrsg.): *Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention*. Neuwied, Kriftel 1999, S. 354–372.
- Beste, Hubert: „Organisierte Kriminalität“ – soziale, politische und ökonomische Dimension. *NK* 1995/3, S. 43–46.

- Beyme, Klaus von: Die politische Klasse im Parteienstaat. Frankfurt am Main 1993.
- Bierich, Marcus: Jenseits der Grenzen – ethisches Handeln von Unternehmen vor neuen Herausforderungen. In: Pieth, Mark/Eigen, Peter (Hrsg.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention. Neuwied, Kriftel 1999, S. 551–556.
- Bischeltsrieder, Albert: Lehr- und Studienbriefe Kriminalistik Nr. 13. Wirtschaftskriminalität. Hilden 1995.
- Blomeyer, Ina-Marie: Rechnungshof und Korruptionsbekämpfung. Aachen 1999.
- Blumröder, Markus von/Hanser, Peter/Kaiser, Jutta: Marketing und Ethik. 1995.
- Blumröder, Markus von/Hanser, Peter/Kaiser, Jutta: Wie handeln die Manager von morgen? Marketing zwischen Moral und Kapital. absatzwirtschaft 11/1995, S. 40–52.
- Bock, Michael: Kriminologie. 2. Aufl. 2000.
- Bögel, Marion: Strukturen und Systemanalyse der organisierten Kriminalität in Deutschland. Univ. Würzburg Diss. Berlin 1994.
- Boers, Klaus: Was ist O. K.? Streitfall: Organisierte Kriminalität. NK 1995/3, S. 38–39.
- Bonzelius, Rolf-Peter: Korruption – Ursachen und Gegenstrategien am Beispiel des Modells Frankfurt a. M. In: DBB-Akademie (Hrsg.): Unerträglich aber unvermeidlich? Korruption in der öffentlichen Verwaltung und Strategien zu ihrer Bekämpfung. Fachtagung der DBB-Akademie am 15. 11. 2000 in Köln. Bonn 2001, S. 65–77.
- Borner, Silvio/Schwyzler, Christophe: Die Bekämpfung der Bestechung im Lichte der Neuen Politischen Ökonomie. In: Pieth, Mark/Eigen, Peter (Hrsg.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention. Neuwied, Kriftel 1999, S. 17–39.
- Bottke, Wilfried: Korruption und Kriminalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. ZRP 1998, S. 215–221.
- Bottke, Wilfried: Das Wirtschaftsstrafrecht in der Bundesrepublik Deutschland – Lösungen und Defizite. wistra 1991, 1–10.
- Braithwaite, John: Poverty, Power and White-Collar Crime. In: Weisburd, David/Schlegel, Kip (eds.): White-Collar Crime Reconsidered. Boston 1992.
- Braithwaite, John: Crime, Shame and Reintegration. Cambridge 1989.
- Braithwaite, John: White Collar Crime. Annual Review of Sociology 1985, 1–25.
- Bräuninger, Friedrich/Hasenbeck, Manfred: Die Abzocker. Selbstbedienung in Politik und Wirtschaft. Düsseldorf 1994.
- Braum, Stefan: Korruption im demokratischen Rechtsstaat. Neue Justiz 1996, S. 450–454.
- Braun, Stefan: Die Absprache im deutschen Strafverfahren. Aachen 1998.
- Breland, Michael: Lernen und Verlernen von Kriminalität. Opladen 1975.
- Breyer, Jörg: Der Inhalt der strafbefreienden Selbstanzeige. Berlin 1999.

- Broß, Siegfried/Thode, Reinhold: Untreue und Betrug am Bau – und deren Bewältigung durch Teile der Justiz? *NStZ* 1993, S. 369–372.
- Brünner, Christian: *Korruption und Kontrolle*. Wien 1981.
- Buitenen, Paul van: *Unbestechlich für Europa*. Basel, Gießen 1999.
- Bullinger, Martin: Finanzierung der Universität nach ihren Leistungen. *JZ* 1998, S. 109–115.
- Bundeskriminalamt (Hrsg.): *Organisierte Kriminalität. Vorträge und Diskussionen bei der Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes vom 19.–22. November 1996*. (BKA – Forschungsreihe Band 43) Wiesbaden 1997.
- Burghard, Waldemar: *Organisierte Kriminalität. Ein Überblick über die Ergebnisse einer Expertenbefragung*. *Kriminalistik* 1990, S. 501–505.
- Ciolek-Krepold, Katja: *Durchsuchung und Beschlagnahme in Wirtschaftsstrafsachen*. München 2000.
- Claussen, Hans Rudolf (Hrsg.): *Korruption im öffentlichen Dienst. Ein Überblick*. Köln u. a. 1995.
- Clinard, Marshall: *Corporate Ethics and Crime*. London 1983.
- Colombo, Gherardo: Die Rolle der schwarzen Kassen in der Vorbereitung eines Bestechungssystems. In: Pieth, Mark/Eigen, Peter (Hrsg.): *Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention*. Neuwied, Kriftel 1999, S. 148–156.
- Colombo, Gherardo: *Korruption als Flächenbrand. Bekämpfungsstrategien in Italien*. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): *Korruption in Deutschland*. Berlin 1995, S. 37–44.
- Cramer, Peter: *Strafbare Kartelle? Zur strafrechtlichen Beurteilung des sog. Submissionsbetruges*. In: Dahs, Hans (Hrsg.): *Kriminelle Kartelle? Baden-Baden 1998*, S. 27–41.
- Cramer, Peter: *Zur Strafbarkeit von Preisabsprachen in der Bauwirtschaft. – Der Submissionsbetrug –*. Heidelberg 1995.
- Curti, Henning: *Abschreckung durch Strafe – Eine „ökonomische“ Analyse der Kriminalität*. Wiesbaden 1999.
- Dahs, Hans (Hrsg.): *Kriminelle Kartelle? Zur Entstehungsgeschichte des neuen § 298 StGB*. Baden-Baden 1998.
- Dannecker, Gerhard: *Die Entwicklung des Wirtschaftsstrafrechts in der Bundesrepublik Deutschland*. In: Wabnitz, Heinz-Bernd/Janovsky, Thomas (Hrsg.): *Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts*. München 2000, 1–50.
- Dauster, Manfred: *Private Spenden zur Förderung von Forschung und Lehre: Teleologische Entschärfung des strafrechtlichen Vorteilsbegriffs nach § 331 StGB und Rechtfertigungsfragen*. *NStZ* 1999, 63–68.
- Deiseroth, Dieter: *Berufsethische Verantwortung in der Forschung*. Münster 1997.
- Della Porta, Donatella/Mény, Yves (eds.): *Democracy and Corruption in Europe, Social Change in Western Europe*. London und Washington 1997.
- Della Porta, Donatella/Mény, Yves: *Democracy and corruption: towards a comparative analysis*. In: Della Porta, Donatella/Mény, Yves (eds.): *Democracy and Corruption in Europe, Social Change in Western Europe*. London und Washington 1997.

- cracy and Corruption in Europe, Social Change in Western Europe. London und Washington 1997, S. 166–180.
- Diefenbacher, Erich: Sitzgesellschaften als logistisches Instrument der internationalen Korruption. In: Pieth, Mark/Eigen, Peter (Hrsg.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention. Neuwied, Kriftel 1999, S. 157–165.
- Diekmann, Andreas: Homo ÖKOnomicus. Anwendungen und Probleme der Theorie rationalen Handelns im Umweltbereich. In: Straub, Jürgen/Werbik, Hans (Hrsg.): Handlungstheorie. Begriff und Erklärung des Handelns im interdisziplinären Diskurs. Frankfurt, New York 1999, S. 137–181.
- Dieners, Peter: Selbstkontrolle der Wirtschaft zur Verhinderung von Korruption. JZ 1998, 181–186.
- Diewald-Kerkmann, Gisela: Politische Denunziation im NS-Regime. Die kleine Macht der „Volksgenossen“. In: Jerouschek, Günter/Marßolek, Ingrid/Röckelein, Hedwig: Denunziation. Historische, juristische und psychologische Aspekte. Tübingen 1997, S. 146–156.
- Dijk, Jan J. M. van/Mayhew, Pat/Killias, Martin: Experiences with Crime across the World. Deventer, Boston 1990.
- Dölling, Dieter: Die Neuregelung der Strafvorschriften gegen Korruption. ZStW 2000, S. 334–355.
- Dölling, Dieter u. a. in: Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Täter-Opfer-Ausgleich. Eine Chance für Opfer und Täter durch einen neuen Weg im Umgang mit Kriminalität. Kurzfassung des Gutachtens. Bonn 1998.
- Dölling, Dieter: Empfehlen sich Änderungen des Straf- und Strafprozessrechts, um der Gefahr von Korruption in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wirksam zu begegnen? Gutachten C zum 61. Deutschen Juristentag Karlsruhe 1996. München 1996, C 1–115.
- Dölling, Dieter: Empfehlen sich Änderungen des Straf- und Strafprozessrechts, um der Gefahr von Korruption in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wirksam zu begegnen? Kurzfassung der Gutachten zum 61. Deutschen Juristentag in Karlsruhe. Beilage zu Heft 23/1996, NJW 1996, 16–21.
- Dölling, Dieter: Generalprävention durch Strafrecht: Realität oder Illusion? ZStW 1990, 1–20.
- Dölling, Dieter: Kriminologie im „Dritten Reich“. In: Dreier, Ralf/Sellert, Wolfgang (Hrsg.): Recht und Justiz im „Dritten Reich“. Frankfurt am Main 1989, S. 194–225.
- Dölling, Dieter: Die Behandlung der Körperverletzung im Sport im System der strafrechtlichen Sozialkontrolle. ZStW 1984, 36–65.
- Dördelmann, Katrin: Denunziationen im Nationalsozialismus. Geschlechtsspezifische Aspekte. In: Jerouschek, Günter/Marßolek, Ingrid/Röckelein, Hedwig: Denunziation. Historische, juristische und psychologische Aspekte. Tübingen 1997, S. 157–167.
- Dörmann, Uwe/Koch, Karl-Friedrich/Risch, Hedwig/ Vahlenkamp, Werner: Organisierte Kriminalität – wie groß ist die Gefahr? Wiesbaden 1990.
- Douglas, John/Olshaker, Mark: Jäger in der Finsternis. München 1997.

- Duttge, Gunnar: „Diu rehte mâz“ – auch bei der Bekämpfung der Korruption! ZRP 1997, 72–78.
- Ehrhardt, Anne: Unternehmensdelinquenz und Unternehmensstrafe. Diss. jur. Köln 1993.
- Eigen, Peter: Internationale Zivilgesellschaft – Einleitung. In: Pieth, Mark/Eigen, Peter (Hrsg.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention. Neuwied, Kriftel 1999, S. 293–296.
- Eigen, Peter: Das Nord-Süd-Gefälle der Korruption. Kursbuch 120 Korruption. Juni 1995, S. 155–168.
- Eisenberg, Ulrich: Kriminologie. 5. Aufl. München 2000.
- Elshorst, Hansjörg: Transparency International. Kampf gegen die Korruption – weltweit. Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z) 1999: 11 November, S. 304–306.
- Emde, Günter: Das Gewissen in der Klemme. Über die Notwendigkeit des „Ethikschutzes“. Ethik und Unterricht, Heft 2/1999, S. 19–23.
- Enderle, Georges: Handlungsorientierte Wirtschaftsethik. Grundlagen und Anwendungen. Bern, Stuttgart 1993.
- Erbe, Joachim: Die Stabsstelle Recht der Treuhandanstalt. NK 1999/3, S. 26–30.
- Eser, Albin/Überhofen, Michael/Huber, Barbara (Hrsg.): Korruptionsbekämpfung durch Strafrecht. Ein rechtsvergleichendes Gutachten zu den Bestechungsdelikten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz. Freiburg 1997.
- Fätkinhauer, Hans Jürgen: Korruption in Deutschland. Strafdrohung und Strafrechtsslage in Deutschland, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Korruption in Deutschland. Berlin 1995, S. 71–87.
- Falcone, Giovanni/Padovani, Marcelle: Inside Mafia. 3. Aufl. München 1992.
- Fiebig, Helmut/Junker, Heinrich: Korruption und Untreue im öffentlichen Dienst. Erkennen-Bekämpfen-Vorbeugen. Berlin 2000.
- Fikentscher, Erdmuthé: Denunziation und psychisches Trauma bei stalinistisch Verfolgten in Ostdeutschland nach 1945. In: Jerouschek, Günter/Marßolek, Ingrid/Röckelein, Hedwig: Denunziation. Historische, juristische und psychologische Aspekte. Tübingen 1997, S. 207–223.
- Fleck, Christian/Kuzmics, Helmut (Hrsg.): Korruption. Zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens. Königstein/Ts. 1985.
- Flick, Uwe: Qualitative Sozialforschung. Theorie, Methoden, Anwendung in Psychologie und Sozialwissenschaften. Reinbek 1998.
- Flormann, Willi: Heimliche Unterwanderung. Organisierte Kriminalität – Herausforderung für Staat und Gesellschaft. Lübeck 1995.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Korruption in Deutschland. Ursachen, Erscheinungsformen, Bekämpfungsstrategie. Berlin 1995.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): 1. Nachfragekonferenz zur Korruption in Deutschland. Berlin 1996.
- Gänßle, Peter: Das Antikorruptionsstrafrecht. NSTz 1999, S. 543–547.

- Gallwitz, Adolf/Paulus, Manfred: *Kinderfreunde, Kindermörder*. Hilden 2000.
- Gallwitz, Adolf/Paulus, Manfred: *Die Kinder-Sex-Mafia in Deutschland*. Berlin 1999.
- Galtung, Fredrik: Ein neuer Index: Die Rangliste der Bestechungsgeber. *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)* 1999: 11 November, 303.
- Galtung, Fredrik (Hrsg.): *Zum Beispiel: Korruption*. Göttingen 1994.
- Geerds, Friedrich: Über Änderungen der Bekämpfung krimineller Korruption. *JR* 1996, S. 309–314.
- Geerds, Friedrich: *Über den Unrechtsgehalt der Bestechungsdelikte und seine Konsequenzen für Rechtsprechung und Gesetzgebung*. Tübingen 1961.
- Gehm, Volker: Lage und Lageentwicklung der Organisierten Kriminalität. In: Bundeskriminalamt (Hrsg.): *Organisierte Kriminalität*. Wiesbaden 1997, S. 53–66.
- Geisler, Claudius (Hrsg.): *Zur Rechtswirklichkeit nach Wegfall der „fortgesetzten Tat“*. Wiesbaden 1998.
- Gersmann, Gudrun: Schattenmänner. Schriftsteller im Dienst der Pariser Polizei des Ancien Régime. In: Jerouschek, Günter/Marßolek, Ingrid/Röckelein, Hedwig: *Denunziation. Historische, juristische und psychologische Aspekte*. Tübingen 1997, S. 99–126.
- Göppinger, Hans: *Kriminologie*. 5. Aufl. München 1997.
- Goetz, John/Neumann, Conny/Schröm, Oliver: *Allein gegen Kohl, Kiep & Co. Die Geschichte einer unerwünschten Ermittlung*. Berlin 2000.
- Gottfredson, Michael R./Hirschi, Travis: *A General Theory of Crime*. Stanford 1990.
- Gradowski, Marion/Ziegler, Jörg: *Geldwäsche, Gewinnabschöpfung. Erste Erfahrungen mit den neuen gesetzlichen Regelungen*. (BKA – Forschungsreihe Band 39) Wiesbaden 1997.
- Graham, John/Bennett, Trevor: *Strategien der Kriminalprävention in Europa und Nordamerika*. Bonn 1997.
- Green, Gary: *Occupational Crime*. Chicago 1997.
- Green, Gary: *White-Collar Crime and the Study of Embezzlement*. In: Geis, G./Jesilow, P. (eds.): *White-Collar Crime. The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 1993, S. 95–106.
- Gribl, Kurt: *Der Vorteilsbegriff bei den Bestechungsdelikten*. Univ. Augsburg Diss. 1991. Heidelberg 1993.
- Gropp, Walter (Hrsg.): *Wirtschaftskriminalität und Wirtschaftsstrafrecht in einem Europa auf dem Weg zu Demokratie und Privatisierung. Beiträge zur Leipziger Sommerakademie vom 15.–22. September 1996*. Leipzig 1998.
- Gupta, Sanjeev/Davoodi, Hamid/Tiongson, Erwin: *Corruption and the Provision of Health Care and Education Services*. IMF Working Paper. www.imf.org/external/pubn/ft/wp/2000/wp00116.pdf.
- Haft, Fritjof: *Absprachen bei öffentlichen Bauten und das Strafrecht. Besprechung BayObLG v. 20. 7. 1995*, NJW 1996, 268. NJW 1996, 238.
- Haft, Fritjof: *Freiberufler sind keine Amtsträger*. NJW 1995, 1113–1118.

- Hamacher, Hans-Werner: In Zukunft keine Kronzeugenregelung? *Kriminalistik* 12/1999, S. 795–796.
- Hamm, Rainer: Auch das noch: Strafrecht für Verbände! *NJW* 1998, S. 662–663.
- Harder, Dirk: Organisierte Wirtschaftskriminalität, VI. Das Bekämpfungsinstrumentarium. In: Wabnitz, Heinz-Bernd/Janovsky, Thomas (Hrsg.): *Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts*. München 2000, S. 354–364.
- Hassemer, Winfried: Perspektiven einer neuen Kriminalpolitik. *StV* 1995, S. 483–490.
- Hassemer, Winfried: Innere Sicherheit im Rechtsstaat. *StV* 1993, S. 664–670.
- Heberer, Thomas: *Korruption in China. Analyse eines politischen, ökonomischen und sozialen Problems*. Opladen 1991.
- Heidenheimer, Arnold J./Johnston, Michael/LeVine, Victor T. (eds.): *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick 1993.
- Heimann, Fritz F./Mohn, Carel: Die Rolle der Privatwirtschaft bei der Bekämpfung der Korruption. In: Pieth, Mark/Eigen, Peter (Hrsg.): *Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention*. Neuwied, Kriftel 1999, S. 531–550.
- Heimann, Fritz F.: Ungestraft bestechen? Zur Praxis des amerikanischen Gesetzes gegen Bestechung im Ausland. *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)* 1994: 12, S. 326–329.
- Heine, Günter: *Die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen*. Baden-Baden 1995.
- Heinitz, Ernst: Empfiehlt es sich, die Strafbarkeit der juristischen Person gesetzlich vorzusehen? In: *Verhandlungen des 40. Deutschen Juristentages, Band I (Gutachten)*. Tübingen 1953, S. 65.
- Heinz, Wolfgang: Die Abschlußentscheidung des Staatsanwalts aus rechtstat-sächlicher Sicht. In: Geisler, Claudius (Hrsg.): *Das Ermittlungsverhalten der Polizei und die Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaften*. Wiesbaden 1999, S. 125–206.
- Heinz, Wolfgang: *Konstanzer Inventar Sanktionsforschung: Das strafrechtliche Sanktionensystem und die Sanktionierungspraxis in Deutschland 1882–1998 (Stand: Berichtsjahr 1998)*. www.uni-konstanz.de/rtf/kis/sanks98.htm, Version 1/2000.
- Heinz, Wolfgang: Begriffliche und strukturelle Besonderheiten des Wirtschaftsstrafrechts. Eine Übersicht über die Entwicklung des Wirtschaftsstrafrechts in der Bundesrepublik Deutschland. In: Groppe, Walter (Hrsg.): *Wirtschaftskriminalität und Wirtschaftsstrafrecht in einem Europa auf dem Weg zu Demokratie und Privatisierung*. Leipzig 1998, S. 13–50.
- Heinz, Wolfgang: Die Staatsanwaltschaft im statistischen Graufeld. In: Albrecht, Hans-Jörg u. a. (Hrsg.) *Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht. Festschrift für Günther Kaiser*. Berlin 1998, S. 85–125.
- Heinz, Wolfgang: System und Gliederung der Wirtschaftsstraftaten im deutschen Recht. In: Eser, Albin/Kaiser, Günther (Hrsg.): *Zweites deutsch-un-*

- garisches Kolloquium über Strafrecht und Kriminologie. Baden-Baden 1995.
- Heinz, Wolfgang: Wirtschaftskriminalität. In: Kaiser, Günter/Kerner, Hans-Jürgen/Sack, Fritz/Schellhoss, Hartmut (Hrsg.): Kleines kriminologisches Wörterbuch, 3. Aufl. Heidelberg 1993, S. 589–595 (zitiert: Heinz, in KKW).
- Heisz, Janina: Die Abgeordnetenbestechung nach § 108 e StGB – Schließung einer Regelungslücke? Univ. Göttingen Diss. jur. Aachen 1998.
- Heitmann, Klaus: Illegale Beschäftigung und Vermittlung. In: Müller-Gugenberger, Christian/Bieneck, Klaus: Wirtschaftsstrafrecht. Handbuch des Wirtschaftsstraf- und -ordnungswidrigkeitenrechts. 3. Aufl. Köln 2000, S. 942–1003.
- Hennig, Heinz: Ohnmacht, Macht und Rivalität – Zur Psychodynamik der Denunziation. In: Jerouschek, Günter/Marßolek, Ingrid/Röckelein, Hedwig: Denunziation. Historische, juristische und psychologische Aspekte. Tübingen 1997, S. 224–240.
- Herbig, Gottfried: Korruptionsfälle in der Stadtverwaltung Frankfurt. In: Claussen, Hans Rudolf (Hrsg.): Korruption im öffentlichen Dienst. Köln u. a. 1995, S. 55–66.
- Hess, Henner: Mafia – Zentrale Herrschaft und lokale Gegenmacht. Tübingen 1970, 3. unveränd. Aufl. 1988.
- Hess, Gerhard: Präventionsmöglichkeiten aus der Sicht der Bayerischen Bauindustrie. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): 1. Nachfragekonferenz zur Korruption in Deutschland. Berlin 1996, S. 73–77.
- Hessel, Marek/Murphy, Ken: Stealing the State and Everything Else. A Survey of Corruption in the Postcommunist World. TI Working Paper. www.transparency.org/documents/work-papers/hessel/index.html.
- Hettinger, Michael: Das Strafrecht als Büttel? Fragmentarische Bemerkungen zum Entwurf eines Korruptionsbekämpfungsgesetzes des Bundesrats vom 3. 11. 1995. NJW 1996, S. 2263–2273.
- Hetzer, Wolfgang: Wirtschaft und Kriminalität. Kriminalistik 1999, S. 570–578.
- Hetzer, Wolfgang: Finanzbehörden im Kampf gegen Geldwäsche und organisierte Kriminalität. JR 1999, S. 141–148.
- Hilger, Hans: Neues Strafverfahrensrecht durch das OrgKG. NStZ 1992, S. 457 u. 523.
- Hill, Hermann: Neue Organisationsformen in der Staats- und Kommunalverwaltung. In: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.): Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource. Baden-Baden 1997, S. 65–105.
- Hirsch, Hans Joachim: Strafrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen. ZStW 1995, S. 285–323.
- Hirsch, Hans Joachim: Die Frage der Straffähigkeit von Personenverbänden. Opladen 1993.
- Hirschi, Travis: Causes of Delinquency. Berkeley 1969.
- Höffling, Christian: „Ich hab Post für dich“. Zur Phänomenologie korrupter Beziehungen. KrimJ 1998, S. 284–298.

- Höpfel, Frank: Staatsanwaltschaft und Unschuldsvermutung: die Grundlagen für die Veranlassung eines Strafverfahrens nach österreichischem Recht. Wien 1988.
- Hofmann, Frank/Zimmermann, Bernd: Steuerliche Behandlung von Schmiergeldern als Hindernis für die effiziente Korruptionsbekämpfung. ZRP 1999, S. 49–53.
- Hofmann, Frank/Zimmermann, Bernd: Die Bekämpfung der Korruption. Aktivitäten des Gesetzgebers zur Eindämmung der Korruption. Kriminalistik 1999, S. 585–587.
- Hohmann, Ralf: Anmerkung zu OLG Hamm vom 27. 11. 1998. StV 2000, S. 152–153.
- Huber, Rainer: Möglichkeiten der Beschleunigung von Wirtschaftsstrafverfahren. NSTz 1996, S. 530–533.
- Jäger, Herbert: Makrokriminalität. Frankfurt am Main 1989.
- Janovsky, Thomas: Straftaten im Gesundheitswesen. In: Wabnitz, Heinz-Bernd/Janovsky, Thomas (Hrsg.): Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts. München 2000, S. 763–792.
- Janovsky, Thomas: Ermittlungen in Wirtschaftsstrafsachen. Kriminalistik 1998, S. 269–277; S. 331–341.
- Janssen, Helmut: Korruption in der Polizei. In: Kerner, Hans-Jürgen: Kriminologie Lexikon. 4. Aufl. Heidelberg 1991, S. 175–179.
- Jerouschek, Günter: Strafrechtliche Aspekte des Wissenschaftsbetruges. GA 1999, S. 416–442.
- Jerouschek, Günter/Marßolek, Ingrid/Röckelein, Hedwig: Denunziation. Historische, juristische und psychologische Aspekte. Tübingen 1997.
- Jescheck, Hans-Heinrich/Weigend, Thomas: Lehrbuch des Strafrechts. Allgemeiner Teil. 5. Aufl. Berlin 1996.
- Jeßberger, Florian: Kooperation und Strafzumessung. Der Kronzeuge im deutschen und amerikanischen Strafrecht. Berlin 1999.
- Joecks, Wolfgang: StGB. Studienkommentar. 2. Aufl. München 2000.
- Joecks, Wolfgang: Strafrechtliche Behandlung der Bestechung. In: Pieth, Mark/Eigen, Peter (Hrsg.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention. Neuwied, Kriftel 1999, S. 373–390.
- Jürgs, Michael: Die Treuhändler. Wie Helden und Halunken die DDR verkauften. München 1997.
- Justizministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Korruption. Eine neue Qualität der Organisierten Kriminalität in Deutschland. Bericht über eine Tagung des Justizministeriums Baden-Württemberg am 5. April 1995 in Stuttgart (Informationsschrift der Landesregierung Baden-Württemberg).
- Kaiser, Günther: Strafrechtliche Gewinnabschöpfung im Dilemma zwischen Rechtsstaatlichkeit und Effektivität. ZRP 1999, S. 144–150.
- Kaiser, Günther: Kriminologie. 10. Aufl. Heidelberg 1997.
- Kaiser, Günther: Kriminologie. Ein Lehrbuch. 3. Aufl. Heidelberg 1996.
- Kaiser, Günther: „Eine Hand wäscht die andere ...“ Korruption in Politik und Wirtschaft. Universitas 46 (1991), S. 1062–1071.

- Kaiser, Günther/Schöch, Heinz: Kriminologie, Jugendstrafrecht, Strafvollzug. Juristischer Studienkurs. 4. Aufl. München 1994.
- Kaiser, Günter/Kerner, Hans-Jürgen/Sack, Fritz/Schellhoss, Hartmut (Hrsg.): Kleines kriminologisches Wörterbuch, 3. Aufl. Heidelberg 1993.
- Karkovsky, Josef: Die Gesetzentwürfe aus der Sicht der Wirtschaft. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): 1. Nachfragekonferenz zur Korruption in Deutschland. Berlin 1996, S. 69–72.
- Kerbel, Sylvia: Korruption in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel einer Großstadtverwaltung. Speyer 1995.
- Kerner, Hans-Jürgen: Organisierte Kriminalität. Realitäten und Konstruktionen. NK 1995/3, S. 40–42.
- Kerner, Hans-Jürgen: Organisiertes Verbrechen. In: Kaiser, Günther/ Kerner, Hans-Jürgen/Sack, Fritz/Schellhoss, Hartmut (Hrsg.): Kleines kriminologisches Wörterbuch. 3. Aufl. Heidelberg 1993, S. 377–381 (zitiert Kerner, in KKW).
- Kerner, Hans-Jürgen: Professionelles und organisiertes Verbrechen. Wiesbaden 1973.
- Kerner, Hans-Jürgen/Jehle, Jörg-Martin/Marks, Erich (Hrsg.): Entwicklung der Kriminalprävention in Deutschland. Dokumentation des 3. Deutschen Präventionstages in Bonn vom 5.–7. Mai 1997. Mönchengladbach 1998.
- Kerner, Hans-Jürgen/Rixen, Stephan: Ist Korruption ein Strafrechtsproblem? Zur Tauglichkeit strafgesetzlicher Vorschriften gegen die Korruption. GA 1996, S. 355–396.
- Kilchling, Michael: Unrechtmäßige Gewinne und ihre Bekämpfung in Deutschland. In: Militello, Vincenzo/Arnold, Jörg/Paoli, Letizia (Hrsg.): Organisierte Kriminalität als transnationales Phänomen. Freiburg 2000, S. 241–269.
- Kilchling, Michael: Die vermögensbezogene Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. wistra 2000, S. 241–249.
- Kilchling, Michael: Geldwäsche und Gewinnabschöpfung in internationaler Perspektive. Rechtliche und rechtstatsächliche Grundlagen für ein vergleichendes empirisches Forschungsprojekt. In: Albrecht, Hans-Jörg (Hrsg.): Forschungen zu Kriminalität und Kriminalitätskontrolle am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg i. Br. Freiburg 1999, S. 79–109.
- Kilian, Gottfried: Korruption im Bauwesen. Oder: Mafiose Praktiken in Perfektion. Kriminalistik 1994, S. 249–254.
- Kilian, Gottfried: Korruptionssumpf Bauwesen. Eine Ergänzung zu Schauensteiners Artikel „Bekämpfung der Korruptionsdelinquenz“. Kriminalistik 1994, S. 654.
- Killias, Martin: Korruption: Vive La Repression! – Oder was sonst? Zur Blindheit der Kriminalpolitik für Ursachen und Nuancen. In: Schwind, Hans-Dieter/Kube, Edwin/Kühne, Hans-Heiner (Hrsg.): Festschrift für Hans Joachim Schneider zum 70. Geburtstag, Berlin, New York 1998, S. 239–254.

- Killias, Martin/Ribeaud, Denis: Korruption, Neue Erkenntnisse im Lichte quantitativer Untersuchungen. *Crimscope* Nr. 4, Lausanne September 1999.
- Kintzi, Heinrich: Plädoyer für eine Neuordnung des Amtsrechts der Staatsanwälte. In: Broda, Christian/Deutsch, Erwin/Schreiber, Hans-Ludwig/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.): *Festschrift für Rudolf Wassermann*. Neuwied, Darmstadt 1985, S. 899.
- Kinzig, Jörg: Organisierte Kriminalität und ihre Einflussnahme auf Politik, Wirtschaft und Justiz in Deutschland. In: Militello, Vincenzo/Arnold, Jörg/Paoli, Letizia (Hrsg.): *Organisierte Kriminalität als transnationales Phänomen*. Freiburg 2000, S. 191–222.
- Kirchhof, Ferdinand: Rechtliche Grundsätze der Universitätsfinanzierung. *JZ* 1998, S. 275–282.
- Kleinknecht, Theodor/Meyer-Goßner, Lutz: *Strafprozessordnung*. 45. Aufl. München 2001.
- Knierim, Thomas: Straftaten im Bankbereich. In: Wabnitz, Heinz-Bernd/Janovsky, Thomas (Hrsg.): *Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts*. München 2000, S. 203–296.
- Köhler, Otto: *Die große Enteignung. Wie die Treuhand eine Volkswirtschaft liquidierte*. München 1994.
- König, Peter: Empfehlen sich Änderungen des Straf- und Strafprozeßrechts, um der Gefahr der Korruption in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wirksam zu begegnen? *DRiZ* 1996, S. 357–365.
- Kohl, Andreas: Repressive und präventive Bekämpfung der transnationalen Organisierten Kriminalität im zusammenwachsenden Europa. *Europäische Beiträge zu Kriminalität und Prävention* 1/1998, S. 30–53.
- Kohte-Meyer, Irmhild: Denunzierung – eine psychoanalytische Sicht auf individuelle und kollektive Geschehnisse. In: Jerouschek, Günter/Marßolek, Ingrid/Röckelein, Hedwig: *Denunziation. Historische, juristische und psychologische Aspekte*. Tübingen 1997, S. 279–298.
- Koordinierungsgruppe Korruptionsbekämpfung (Hrsg.): *Korruptionsbekämpfung in Baden-Württemberg* 2000. Landeskriminalamt Baden-Württemberg, Taubenheimstraße 85, 70372 Stuttgart.
- Korte, Matthias: Der Einsatz des Strafrechts zur Bekämpfung der internationalen Korruption. *wistra* 1999, S. 81–88.
- Korte, Matthias: Gesetzgeberische Überlegungen zu einem neuen Straftatbestand gegen wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen. In: Dahs, Hans (Hrsg.): *Kriminelle Kartelle?* Baden-Baden 1998, S. 43–51.
- Korte, Matthias: Bekämpfung der Korruption und Schutz des freien Wettbewerbs mit den Mitteln des Strafrechts. *NStZ* 1997, S. 513–519.
- Kreuzer, Arthur: Kriminologische Dunkelfeldforschung. *NStZ* 1994, S. 10–16; S. 164–168.
- Krevert, Peter: Europäische Einigung und Organisierte Kriminalität. *Europäische Beiträge zu Kriminalität und Prävention* 1/1998, S. 1–29.

- Krey, Volker: Rechtsprobleme beim Einsatz Verdeckter Ermittler einschließlich der elektronischen Überwachung (Lauschangriff) zu ihrem Schutz und als Instrument der Strafverfolgung in Deutschland. JR 1998, 1–7.
- Krey, Volker: Zur Problematik strafprozessualer verdeckter Ermittlungen ohne Einsatz technischer Mittel im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität. In: Kühne, Hans-Heiner (Hrsg.): Festschrift für Koichi Miyazawa, Baden-Baden 1995, S. 595–610.
- Kubica, Johann: Wirtschaftskriminalität. In: Kube, Edwin/Störzer, Udo/Timm, Klaus Jürgen (Hrsg.): Kriminalistik. Handbuch für Praxis und Wissenschaft. Bd. 2. Stuttgart u. a. 1994, S. 445–499.
- Küng, Hans: Hat das Ethos in der Wirtschaft eine Chance? In: Pieth, Mark/Eigen, Peter (Hrsg.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention. Neuwied, Krißel 1999, S. 120–124.
- Küster, Erwin: Steuerstraftaten. In: Müller-Gugenberger, Christian/Bieneck, Klaus: Wirtschaftsstrafrecht. Handbuch des Wirtschaftsstraf- und -ordnungswidrigkeitenrechts. 3. Aufl. Köln 2000, S. 1120–1182.
- Kummer, Wolfgang: Steuern. In: Wabnitz, Heinz-Bernd/Janovsky, Thomas (Hrsg.): Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts. München 2000, S. 698–762.
- Kunz, Karl-Ludwig: Kriminologie. 2. Aufl. Bern u. a. 1998.
- Lackner, Karl/Kühl, Kristian (Bearb.), in: Lackner, Karl (Hrsg.): StGB. Strafgesetzbuch mit Erläuterungen. 23. Aufl. München 1999.
- Lambsdorff, Johann Graf: Korruption als mühseliges Geschäft – eine Transaktionskostenanalyse. In: Pieth, Mark/Eigen, Peter (Hrsg.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention. Neuwied, Krißel 1999, S. 56–87.
- Lambsdorff, Johann Graf: Korruption im Ländervergleich. In: Pieth, Mark/Eigen, Peter (Hrsg.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention. Neuwied, Krißel 1999, S. 169–197.
- Lambsdorff, Johann Graf: Wie kann man Korruption messen? Der Korruptionsindex 1999 von Transparency International. Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z) 1999: 11 November, S. 300–303.
- Lambsdorff, Johann Graf: Corruption in Empirical Research – A Review. November 1999.
www.gwdg.de/~uvwv/Research_area/lambsdorff_eresearch.html.
- Lamnek, Siegfried: Qualitative Sozialforschung. Band I Methodologie. 3. Aufl. Weinheim 1995.
- Lampe, Ernst-Joachim: Systemunrecht und Unrechtssystem. ZStW 1994, S. 683–745.
- Landfried, Christiane: Parteifinanzien und politische Macht. Eine rechtsvergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA. 2. Aufl. Baden-Baden 1994.
- Lang, Klaus: Korruption – Pestilenz unserer Tage. Eine nachdenkliche Betrachtung. Kriminalistik 1993, S. 363–366.

- Lay, Rupert: Die Macht der Unmoral. Sind wir alle käuflich? Düsseldorf 1996.
- Leyendecker, Hans/Prantl, Heribert/Stiller, Michael: Helmut Kohl, die Macht und das Geld. Göttingen 2000.
- Liebl, Karlhans: Das Ausmaß der Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Ergebnisse einer empirischen Erhebung. In: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption. Baden-Baden 1992, S. 283–294.
- Liebl, Karlhans: Die Bundesweite Erfassung von Wirtschaftsstraftaten nach einheitlichen Gesichtspunkten. Ergebnisse und Analysen für die Jahre 1974 bis 1981. Freiburg 1984.
- Lindlau, Dagobert: Der Mob. Hamburg 1987.
- Lisken, Hans F.: „Korruptionsbekämpfung“. NJW 1995, S. 1873.
- Lösel, Friedrich: Täterpersönlichkeit. In: Kaiser, Günter/Kerner, Hans-Jürgen/Sack, Fritz/Schellhoss, Hartmut (Hrsg.): Kleines kriminologisches Wörterbuch, 3. Aufl. Heidelberg 1993, S. 529–540 (zitiert: Lösel, in KKW).
- Ludwig, Johannes: Wirtschaftskriminalität. Frankfurt/M. 1992.
- Lüderssen, Klaus: Die Zusammenarbeit von Medizinprodukte-Industrie, Krankenhäusern und Ärzten – strafbare Kollusion oder sinnvolle Kooperation? Stuttgart 1998.
- Lüderssen, Klaus: Strafrechtliche Interventionen im System des Wettbewerbs – kritische Betrachtungen de lege ferenda, in: Dahs, Hans (Hrsg.): Kriminelle Kartelle? Baden-Baden 1998, S. 53–66.
- Lüderssen, Klaus: Antikorruptions-Gesetze und Drittmittelforschung. JZ 1997, S. 112–120.
- Lüderssen, Klaus: Das Elend der kritischen Kriminologie. Kritische Justiz 1997, S. 442–458.
- Lütolf, Sandra Hilda: Strafbarkeit der juristischen Person. Diss. jur. Zürich 1996.
- Luther, Horst: Denunziationen als soziales und strafrechtliches Problem in Deutschland in den Jahren 1945–1990. In: Jerouschek, Günter/Marßolek, Ingrid/Röckelein, Hedwig: Denunziation. Historische, juristische und psychologische Aspekte. Tübingen 1997, S. 258–278.
- Maak, Thomas/Ulrich, Peter: Korruption – eine Unterwanderung des Gemeinwohls durch Partikularinteressen. Eine republikanisch-ethische Perspektive. In: Pieth, Mark/Eigen, Peter (Hrsg.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention. Neuwied, Kriftel 1999, S. 103–119.
- Maaz, Hans-Joachim: Das verhängnisvolle Zusammenspiel intrapsychischer, interpersoneller und gesellschaftlicher Dynamik – am Beispiel der Denunziation in der DDR. In: Jerouschek, Günter/Marßolek, Ingrid/Röckelein, Hedwig: Denunziation. Historische, juristische und psychologische Aspekte. Tübingen 1997, S. 241–257.
- Maffa, Antonio: Schutz von Opferzeugen – Beispielhafte Aktivitäten in Italien. In: Bundeskriminalamt (Hrsg.): Das Opfer und die Kriminalitätsbekämpfung. (BKA – Forschungsreihe Band 36) Wiesbaden 1996, S. 325–346.

- Maiwald, Manfred: Schutz von Personen im Strafverfahren – Die Lage in Italien. In: Bundeskriminalamt (Hrsg.): Das Opfer und die Kriminalitätsbekämpfung. (BKA – Forschungsreihe Band 36) Wiesbaden 1996, S. 311–324.
- Malik, Fredmund: Führen, Leisten, Leben. Wirksames Management für eine neue Zeit. Stuttgart, München 2000.
- Marneros, Andreas/Rössner, Dieter/Haring, Annette/Brieger, Peter (Hrsg.): Psychiatrie und Justiz. München 2000.
- Marneros, Andreas/Ullrich, Simone/Rössner, Dieter: Das Dilemma der Begutachtung: Das Hallenser Angeklagtenprojekt. In: Marneros, Andreas/Rössner, Dieter/Haring, Annette/Brieger, Peter (Hrsg.): Psychiatrie und Justiz. München 2000, S. 2–12.
- Marxen, Klaus: Organisierte Kriminalität und Organisation der Strafverfolgung. In: Schwind, Hans-Dieter/Kube, Edwin/Kühne, Hans-Heiner (Hrsg.): Festschrift für Hans Joachim Schneider zum 70. Geburtstag. Berlin, New York 1998, S. 297–311.
- Matza, David: Delinquency and Drift. New York, London, Sydney 1964.
- Mayerhofer, Christoph/Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.): Organisierte Kriminalität. Lagebilder und Erscheinungsformen, Bekämpfung und rechtliche Bewältigung. Heidelberg 1996.
- Mehrens, Stefanie: Die Kronzeugenregelung für organisiert begangene Straftaten gemäß Art. 5 KronzG. In: Militello, Vincenzo/Arnold, Jörg/Paoli, Letizia (Hrsg.): Organisierte Kriminalität als transnationales Phänomen. Freiburg 2000, S. 273–320.
- Meier, Bernd-Dieter: Strafrechtliche Sanktionen. Berlin, Heidelberg 2001.
- Mergen, Armand: Die Kriminologie. Eine systematische Darstellung. 3. Aufl. München 1995.
- Mergen, Armand: Verunsicherte Kriminologie. In: Deutsche Kriminologische Gesellschaft e. V. (Hrsg.). Hamburg 1975 (Band 59).
- Mergen, Armand: Die Persönlichkeit des Verbrechers im weißen Kragen. In: Wirtschaftskriminalität. Probleme im Gespräch (Band 4). Bern 1972, S. 27–34.
- Michel, Karl Markus/Spengler, Tilman (Hrsg.): Kursbuch 120. Korruption. Berlin 1995.
- Militello, Vincenzo: Europäischer Einsatz und organisierte Kriminalität. In: Militello, Vincenzo/Arnold, Jörg/Paoli, Letizia (Hrsg.): Organisierte Kriminalität als transnationales Phänomen. Freiburg 2000, S. 3–32.
- Mischkowitz, Robert/Bruhn, Heike/Desch, Roland/Hübner, Gerd-Ekkehard/Beese, Dieter: Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll. Ein gemeinsames Forschungsprojekt des Bundeskriminalamtes und der Polizei-Führungsakademie. (BKA – Forschungsreihe Band 46) Wiesbaden 2000.
- Möhrenschlager, Manfred: Strafrechtliche Vorhaben zur Bekämpfung der Korruption auf nationaler und internationaler Ebene. JZ 1996, S. 822–831.

- Mühlhoff, Uwe/Pfeiffer, Christian: Der Kronzeuge – Sündenfall des Rechtsstaats oder unverzichtbares Mittel der Strafverfolgung? ZRP 2000, S. 121–127.
- Mühlhoff, Uwe/Mehrens, Stefanie: Kronzeugenregelung. Effektive OK-Bekämpfung! NK 2000/3, S. 12–16.
- Mühlhoff, Uwe/Mehrens, Stefanie: Das Kronzeugengesetz im Urteil der Praxis. Baden-Baden 1999.
- Müller, Ekkehard: Die Stellung der juristischen Person im Ordnungswidrigkeitenrecht. Köln 1985.
- Müller, Rudolf/Wabnitz, Heinz-Bernd/Janovsky, Thomas: Wirtschaftskriminalität. Eine Darstellung der typischen Erscheinungsformen mit praktischen Hinweisen zur Bekämpfung. 4. Aufl. München 1997.
- Müller, Udo: Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Typologie und Schaden im Baubereich. In: Claussen, Hans Rudolf (Hrsg.): Korruption im öffentlichen Dienst. Köln u. a. 1995, S. 67–82.
- Müller, Udo: Administrative Möglichkeiten einer wirksameren Korruptionsbekämpfung. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Korruption in Deutschland. Ursachen, Erscheinungsformen, Bekämpfungsstrategie. Berlin 1995, S. 105–112.
- Müller, Udo: Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Typologie und Schaden im Baubereich. Kriminalistik 1993, S. 509–516.
- Müller, Udo/Marcus, Paul: Der Korruption auf der Spur. Kriminalistik 1995, S. 103–105.
- Müller-Gugenberger, Christian/Bieneck, Klaus (Hrsg.): Wirtschaftsstrafrecht. Handbuch des Wirtschaftsstraf- und -ordnungswidrigkeitenrechts. 3. Aufl. Köln 2000.
- Nack, Armin: Organisierte Kriminalität. In: Müller-Gugenberger, Christian/Bieneck, Klaus (Hrsg.): Wirtschaftsstrafrecht. Handbuch des Wirtschaftsstraf- und -ordnungswidrigkeitenrechts. 3. Aufl. Köln 2000, S. 141–144.
- Nagel, Michael: Reaktionen auf Verstöße im Rahmen der Wirtschaftskriminalität. In: Gropp, Walter (Hrsg.): Wirtschaftskriminalität und Wirtschaftsstrafrecht in einem Europa auf dem Weg zu Demokratie und Privatisierung. Leipzig 1998, S. 83–112.
- Niemeyer, Jürgen R.: Rechtsfolgen der Tat. In: Müller-Gugenberger, Christian/Bieneck, Klaus (Hrsg.): Wirtschaftsstrafrecht. Handbuch des Wirtschaftsstraf- und -ordnungswidrigkeitenrechts. 3. Aufl. Köln 2000, S. 354–387.
- Noack, Paul: Die politische Dimension der Korruption. Kriminalistik 1995, S. 481–486.
- Noack, Paul: Korruption – Die andere Seite der Macht. 1985.
- Noll, Peter: Referat zum Thema: Welche strafrechtlichen Mittel empfehlen sich für eine wirksamere Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität? Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages, Band II Teil M. München 1972, M 20–33.
- OECD-Report: Whistleblowing to Combat Corruption. Report on a meeting of management and trade union experts held under the OECD Labour/Ma-

- nagement Programme (Paris, 16th Dezember 1999). PAC/AFF/LMP (2000) 1.
- Ohlemacher, Thomas: Verunsichertes Vertrauen? Gastronomen in Konfrontation mit Schutzgelderpressung und Korruption. Baden-Baden 1998.
- Opp, Karl-Dieter: Soziologie der Wirtschaftskriminalität. München 1975.
- Orlando, Leoluca: Plädoyer für eine Berücksichtigung der italienischen Erfahrungen im Kampf gegen die Mafia. In: Sieber, Ulrich (Hrsg.): Internationale Organisierte Kriminalität. Herausforderungen und Lösungen für ein Europa offener Grenzen. Köln u. a. 1997, S. 207–211.
- Ostendorf, Heribert: Korruption – ein Kavaliersdelikt? Erscheinungsformen und Auswirkung der Korruption auf Staat und Gesellschaft. In: DBB-Akademie (Hrsg.): Unerträglich aber unvermeidlich? Korruption in der öffentlichen Verwaltung und Strategien zu ihrer Bekämpfung. Fachtagung der DBB-Akademie am 15. 11. 2000 in Köln. Bonn 2001, S. 9–30.
- Ostendorf, Heribert: Korruption – eine Herausforderung für Staat und Gesellschaft. NK 1996/1, S. 16–21.
- Otto, Harro: Die Haftung für kriminelle Handlungen im Unternehmen. Jura 1998, S. 409–418.
- Otto, Harro: Amtsträgerbegriff innerhalb zivilrechtlich organisierter Daseinsvorsorge. Jura 1997, S. 47–50.
- Otto, Harro: Die Strafbarkeit von Unternehmen und Verbänden. Berlin, New York 1993.
- Panhuber, Mechthild/Harder, Dirk: Organisierte Wirtschaftskriminalität. In: Wabnitz, Heinz-Bernd/Janovsky, Thomas (Hrsg.): Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts. München 2000, S. 341–364.
- Pannenberg, Wolfhart: Grundlagen der Ethik. Philosophisch-theologische Perspektiven. Göttingen 1996.
- Paoli, Letizia: Das organisierte Verbrechen in Italien und Deutschland. In: Militello, Vincenzo/Arnold, Jörg/Paoli, Letizia (Hrsg.): Organisierte Kriminalität als transnationales Phänomen. Freiburg 2000, S. 55–61.
- Paoli, Letizia: Die italienische Mafia. Paradigma oder Spezialfall organisierter Kriminalität? MschrKrim 1999, S. 425–440.
- Peters, Butz: Die Absahner. Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland. Reinbek 1994.
- Pfeiffer, Gerd: Von der Freiheit der klinischen Forschung zum strafrechtlichen Unrecht? NJW 1997, S. 782–784.
- Pflüger, Friedbert: Ehrenwort. Das System Kohl und der Neubeginn. Stuttgart, München 2000.
- Pieth, Mark/Eigen, Peter (Hrsg.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention. Neuwied, Kriftel 1999.
- Pieth, Mark: Internationale Vorstöße – Einleitung. In: Pieth, Mark/Eigen, Peter (Hrsg.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention. Neuwied, Kriftel 1999, S. 207–211.
- Pieth, Mark: Die Strafbarkeit der Bestechung ausländischer Beamter. In: Pieth, Mark/Eigen, Peter (Hrsg.): Korruption im internationalen Geschäftsver-

- kehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention. Neuwied, Krißel 1999, S. 341–353.
- Pieth, Mark: „Do ut des“ oder wo beginnt die Kriminalität? Internationale Initiativen gegen die Korruption. In: Lüderssen, Klaus (Hrsg.): Aufgeklärte Kriminalpolitik oder Kampf gegen das „Böse“, Bd. III: Makrokriminalität. Frankfurt 1999, S. 433–451.
- Pieth, Mark: Internationale Harmonisierung von Strafrecht als Antwort auf die transnationale Wirtschaftskriminalität. Strafrechtslehrertagung Berlin 1997.
- Pieth, Mark: Die Bestechung Schweizerischer und ausländischer Beamter. In: Strafrecht und Öffentlichkeit. Festschrift für Jörg Rehberg. Zürich 1996.
- Pieth, Mark: Empfehlungen der OECD gegen Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. In: BCC Info Nr. 1/April 1995, S. 4–7.
- Pieth, Mark: Empfehlungen der OECD gegen Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Korruption in Deutschland. Ursachen, Erscheinungsformen, Bekämpfungsstrategien. Dokumentation. Berlin 1995, S. 57–61.
- Pieth, Mark: Was ist Geldwäsche, wie funktioniert sie international? In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Geldwäsche, Problemanalyse und Bekämpfungsstrategien. Berlin 1994, S. 29–33.
- Pieth, Mark: „Symbolische Gesetzgebung“ gegen Geldwäscherei und organisiertes Verbrechen? In: 17. Strafverteidigertag 1993 in München: Rechtsstaatliche Antworten auf neue Kriminalitätsformen. München 1993, S. 99–106.
- Pieth, Mark (Hrsg.): Bekämpfung der Geldwäscherei, Modellfall Schweiz? Basel, Frankfurt/M. 1992.
- Pieth, Mark: Gewinnabschöpfung bei den Betäubungsmitteldelikten: Zu den Hintergründen und Risiken der neuen Gesetzgebung. StV 1990, S. 558–562.
- Pieth, Mark/Freiburghaus, Dieter: Die Bedeutung des organisierten Verbrechens in der Schweiz. Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Justiz. Oktober 1993.
- Pitschas, Rainer: Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsrecht im „schlanken Staat“. Verwaltung und Management 1996 Hefte 1–3.
- Pletscher, Thomas: „Wie halten wir unser Haus sauber?“ – Bekämpfung der Korruption aus Sicht der Wirtschaft. In: Pieth, Mark/Eigen, Peter (Hrsg.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention. Neuwied, Krißel 1999, S. 275–289.
- Poerting, Peter: Der situative Präventionsansatz. Zur Beeinflussung von Tatgelegenheiten am Beispiel der Wirtschaftskriminalität. In: Frank, Christel/Harrer, Gerhart: Der Sachverständige im Strafrecht. Kriminalitätsverhütung. Berlin u. a. 1990, S. 112–123.
- Raith, Werner: special: Organisierte Kriminalität. Reinbek 1995.
- Raith, Werner: Der Korruptionsschock. Demokratie zwischen Auflösung und Erneuerung: Das Beispiel Italien. Reinbek 1994.
- Ransiek, Andreas: Zur Amtsträgereigenschaft nach § 11 I Nr. 2 c StGB. NStZ 1997, S. 519–525.

- Ransiek, Andreas: Strafrecht und Korruption. Zum Gutachten C für den 61. Deutschen Juristentag. StV 1996, S. 446–453.
- Rebscher, Erich/Vahlenkamp, Werner: Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland. Bestandsaufnahme, Entwicklungstendenzen und Bekämpfung aus der Sicht der Polizeipraxis. Wiesbaden 1988.
- Rengier, Rudolf: Strafrecht Besonderer Teil I, Vermögensdelikte. 4. Aufl. München 2000.
- Rengier, Rudolf: Strafrecht Besonderer Teil II, Delikte gegen die Person und die Allgemeinheit. 2. Aufl. München 1999.
- Rennstich, Karl: Korruption. Eine Herausforderung für Gesellschaft und Kirche. Stuttgart 1990.
- Ressler, Robert K./Burgess, Ann W./Douglas, John E.: Sexual Homicide. Patterns and Motives. New York 1988 (Paperback 1995).
- Richter, Hans: Zur Wirtschaftskriminalität. Ursachen und Bedeutung. In: Müller-Gugenberger, Christian/Bieneck, Klaus (Hrsg.): Wirtschaftsstrafrecht. Handbuch des Wirtschaftsstraf- und -ordnungswidrigkeitenrechts. 3. Aufl. Köln 2000, S. 130–140.
- Ricks, Sven: Ökonomische Analyse der Wirtschaftskriminalität unter besonderer Berücksichtigung der Korruption und Bestechung. Berlin 1995.
- Rödl, Bernd: Die Wirtschafts- und Steuerkriminalität unter Einschaltung von Domizilfirmen. In: Wabnitz, Heinz-Bernd/Janovsky, Thomas (Hrsg.): Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts. München 2000, S. 389–413.
- Rose-Ackermann, Susan: Globale Wirtschaft und Korruption. In: Pieth, Mark/Eigen, Peter (Hrsg.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention. Neuwied, Kriftel 1999, S. 40–55.
- Rössner, Dieter/Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.): Kriminalität, Prävention und Kontrolle. Heidelberg 1999.
- Rössner, Dieter: Mediation im Erwachsenenstrafrecht. Kurseinheit 2. Studienmaterial der Fernuniversität Hagen im Studiengang Mediation 1999.
- Rössner, Dieter: Referat zum Gutachten: Empfehlen sich gesetzliche Änderungen, um Zeugen und andere nicht beschuldigte Personen im Strafprozess besser vor Nachteilen zu bewahren? 62. Deutscher Juristentag in Bremen 1998. Band II/1, München 1998, L9-L28.
- Rössner, Dieter: Die strafrechtliche Beurteilung der Vollzugslockerungen. JZ 1984, S. 1065–1072.
- Rollwagen, Friedrich: Wirtschaftskriminalität im Bauwesen. In: Mayerhofer, Christoph/Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.): Organisierte Kriminalität. Lagebilder und Erscheinungsformen, Bekämpfung und rechtliche Bewältigung. Heidelberg 1996, S. 119–132.
- Roth, Jürgen: Der Sumpf. Korruption in Deutschland. München, Zürich 1995.
- Roth, Jürgen/Frey, Marc: Die Verbrecherholding. Das vereinte Europa im Griff der Mafia. München 1995.
- Roxin, Claus: Zur Rechtsstellung der Staatsanwaltschaft damals und heute. DRiZ 1997, S. 109.

- Roxin, Claus: Strafrecht. Allgemeiner Teil. Band I. Grundlagen. Der Aufbau der Verbrechenslehre. 3. Aufl. München 1997.
- Rügener, Werner: Die deutsche Justiz und die Korruption. Kritische Justiz 1997, S. 458–474.
- Rügener, Werner: Wirtschaften ohne Korruption. Frankfurt/M. 1996.
- Rüping, Hinrich: Denunziation und Strafjustiz im Führerstaat. In: Jerouschek, Günter/Marßolek, Ingrid/Röckelein, Hedwig: Denunziation. Historische, juristische und psychologische Aspekte. Tübingen 1997, S. 127–145.
- Sacerdoti, Giorgio: Das OECD-Übereinkommen 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr. In: Pieth, Mark/Eigen, Peter (Hrsg.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention. Neuwied, Krieffel 1999, S. 212–227.
- Sänger, Christine: Wirtschaftskriminalität im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung. Erscheinungsformen und Rechtsprobleme. Univ. Halle Diss. jur. Neuried 1999.
- Schaefer, Hans-Christoph: Organisierte Kriminalität aus der Sicht der Justiz. In: Bundeskriminalamt (Hrsg.): Organisierte Kriminalität, Wiesbaden 1997, S. 107–126.
- Schaefer, Hans-Christoph: Vorbildfunktion. NJW 1996, S. 2489–2490.
- Schäfer, Herbert: Referat zum Thema: Welche strafrechtlichen Mittel empfehlen sich für eine wirksamere Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität? Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages, Band II Teil M. München 1972, M 7–19.
- Schaller, Hans: Bestechungsvorbeugung im kommunalen Auftragswesen. Das Rathaus 4/1995, S. 202.
- Schaupensteiner, Wolfgang: Korruption in Deutschland – Das Ende der Tabuisierung. In: Pieth, Mark/Eigen, Peter (Hrsg.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Neuwied 1999, S. 131–147.
- Schaupensteiner, Wolfgang: Das Korruptionsbekämpfungsgesetz. Eine scharfe Waffe gegen ein verbreitetes Übel? Teil 1 u. 2, Kriminalistik 1996, S. 237–243, S. 306–313.
- Schaupensteiner, Wolfgang: Gesamtkonzept zur Eindämmung der Korruption. NStZ 1996, S. 409–416.
- Schaupensteiner, Wolfgang: Die Gesetzentwürfe aus der Sicht eines Praktikers aus den „alten Ländern“. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): 1. Nachfragekonferenz zur Korruption in Deutschland. Berlin 1996, S. 57–63.
- Schaupensteiner, Wolfgang: Korruption in Deutschland. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Korruption in Deutschland. Berlin 1995, S. 95–104.
- Schaupensteiner, Wolfgang: Korruptions-Kartelle. Ein Blick hinter die Kulissen des Bauwesens. In: Claussen, Hans Rudolf (Hrsg.): Korruption im öffentlichen Dienst. Köln u. a. 1995, S. 83–89.
- Schaupensteiner, Wolfgang: Bekämpfung von Korruptionsdelinquenz. Vom Unwesen des Bestechens und Bestochenwerdens. Kriminalistik 1994, S. 514–524.

- Schaupensteiner, Wolfgang: Submissionsabsprachen und Korruption im öffentlichen Bauwesen. ZRP 1993, S. 250–253.
- Schaupensteiner, Wolfgang: Korruptions-Kartelle. Ein Blick hinter die Kulissen des Bauwesens. Kriminalistik 1990, S. 507–510.
- Scherbakowa, Irina: Die Denunziation im Gedächtnis und in den Archivdokumenten. In: Jerouschek, Günter/Marßolek, Ingrid/Röckelein, Hedwig: Denunziation. Historische, juristische und psychologische Aspekte. Tübingen 1997, S. 168–182.
- Scherer, Peter: Die Tentakel des Verbrechens. Palermo ist überall. In: Fietz, Martina/Jach, Michael (Hrsg.): Zündstoff Kriminalität. Innere Sicherheit auf dem Prüfstand. München 1994, S. 72–91.
- Scheuch, Erwin K. und Ute: Cliques, Klüngel und Karrieren. Hamburg 1992.
- Schlüchter, Ellen: Erweiterte Kronzeugenregelung? ZRP 1997, S. 65–72.
- Schmid, Niklaus: Zur Täterpersönlichkeit des Wirtschaftsdelinquenten aus der Sicht der Strafverfolgungsbehörden. In: Göppinger, Hans/Walder, Hans (Hrsg.): Wirtschaftskriminalität, Beurteilung der Schuldfähigkeit. Stuttgart 1978, S. 67–77.
- Schmidt, Eberhard: Die Bestechungstatbestände in der höchstrichterlichen Rechtsprechung von 1879 bis 1959. München und Berlin 1960.
- Schmidt-Hieber, Werner: Verständigung im Strafverfahren. München 1986.
- Schmitt, Rudolf: Strafrechtliche Maßnahmen gegen Verbände. Stuttgart 1958.
- Schneider, Dieter: Verhütung und Bekämpfung von Korruption. – Konsequenz einer Situationsanalyse: Prävention, Kontrolle und Repression in einem ganzheitlichen Ansatz – DÖV 1997, S. 578–586.
- Schneider, Hans Joachim: Organisiertes Verbrechen. Fakten und Fiktionen. Universitas 1997, S. 216–229.
- Schneider, Horst: Gimborner Papier. Arbeitstagung der Arbeitsgruppe Wirtschaftskriminalität des Landesverbandes Nordrhein-Westfalen. Der Kriminalist 1997, S. 449–452.
- Schneider, Jürgen: Bekenntnisse eines Baulöwen. Berlin 1999.
- Schneider, Kurt: Die psychopathischen Persönlichkeiten. Leipzig, Wien 1923.
- Schöch, Heinz: Klassifikation und Typologie. In: Kaiser, Günter/Kerner, Hans-Jürgen/Sack, Fritz/Schellhoss, Hartmut (Hrsg.): Kleines kriminologisches Wörterbuch, 3. Aufl. Heidelberg 1993 (zitiert: Schöch, in KKW).
- Schöch, Heinz: Empirische Grundlagen über Generalprävention. In: Vogler, Theo (Hrsg.): Festschrift für Hans-Heinrich Jescheck zum 70. Geburtstag. Berlin 1985, S. 1081–1105.
- Schönke, Adolf/Schröder, Horst (Begr.): Strafgesetzbuch Kommentar. 26. Aufl. München 2001.
- Schönherr, Roland: Vorteilsgewährung und Bestechung als Wirtschaftsstraftaten. Eine Untersuchung über die Zuweisung dieser Delikte zur Wirtschaftskriminalität durch die Staatsanwaltschaften. Freiburg 1985.
- Scholz, Reiner: Korruption in Deutschland. Die schmutzigen Finger der öffentlichen Hand. Reinbek 1995.
- Schramm, Edward: Die Amtsträgereigenschaft eines freiberuflichen Planungsingenieurs – BGHSt 43, 96; BGH NJW 1998, 2373. JuS 1999, S. 333–339.

- Schreiber, Hans-Ludwig: Parteispenden und Strafrecht. In: Dornseifer, Gerhard u. a. (Hrsg.): Gedächtnisschrift für Armin Kaufmann. Köln u. a. 1989, S. 819–838.
- Schreiber, Hans-Ludwig: Parteispenden und Strafrecht. Bergisch Gladbach, Köln 1989.
- Schroth, Hans-Jürgen: Unternehmen als Normadressaten und Sanktionsobjekte. Gießen 1993.
- Schubert, Winfried: Korruption. In: Wabnitz, Heinz-Bernd/Janovsky, Thomas (Hrsg.): Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts. München 2000, S. 793–850.
- Schümer, Dirk: Die Kinderfänger. Ein belgisches Drama von europäischer Dimension. Berlin 1999.
- Schünemann, Bernd (Hrsg.): Deutsche Wiedervereinigung. Die Rechtseinheit. Band III: Unternehmenskriminalität. Köln u. a. 1996.
- Schünemann, Bernd: Die Strafbarkeit der juristischen Personen aus deutscher und europäischer Sicht. In: Schünemann, Bernd/Suárez González, Carlos (Hrsg.): Bausteine des europäischen Wirtschaftsstrafrechts. Madrid-Symposium für Klaus Tiedemann. Köln u. a. 1994, S. 265–295.
- Schünemann, Bernd: Unternehmenskriminalität und Strafrecht. Köln u. a. 1979.
- Schwind, Hans-Dieter: Kriminologie. 9. Aufl. Heidelberg 1998.
- Schwind, Hans-Dieter/Kube, Edwin/Kühne, Hans-Heiner (Hrsg.): Festschrift für Hans Joachim Schneider zum 70. Geburtstag. Berlin, New York 1998.
- Seelmann, Kurt: Buchbesprechungen Bereich: Verbandsstrafbarkeit. ZStW 1996, S. 652–664.
- Seidel, Bernd: Nimmt die Korruption zu? Überlegungen zu einer effektiveren Strafverfolgung. Kriminalistik 1993, 2–9.
- Service Central de Prévention de la Corruption. Rapport Annuel 1993/1994. Paris 1994.
- Sherman, Lawrence W.: Preventing Crime: What works, what doesn't, what's promising? www.ncjrs.org.
- Sieber, Ulrich: Logistikstrukturen und neue Bekämpfungsansätze im Bereich der organisierten Kriminalität. In: Mayerhofer, Christoph/Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.): Organisierte Kriminalität. Heidelberg 1996, S. 191–219.
- Sieber, Ulrich: Logistik der Organisierten Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland. JZ 1995, S. 758–768.
- Sieber, Ulrich/Bögel, Marion: Logistik der Organisierten Kriminalität. Wiesbaden 1993.
- Sielaff, Wolfgang: Organisierte Kriminalität. In: Kube, Edwin/Störzer, Udo/Timm, Klaus Jürgen (Hrsg.): Kriminalistik. Handbuch für Praxis und Wissenschaft. Bd. 2. Stuttgart u. a. 1994, S. 501–527.
- Sielaff, Wolfgang: Bruchstellen im polizeilichen Berufsethos. Kriminalistik 1992, S. 351–357.
- Sievers, Reimer: Bestechung und Bestechlichkeit von Angestellten. Kiel 1963.

- Siolek, Wolfgang: Verständigung in der Hauptverhandlung. Baden-Baden 1993.
- Simons, Robert: Kontrolle bei selbständig handelnden Mitarbeitern. Harvard Business manager 3/1995, S. 98–105.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Strafverfolgungsstatistik, Fachserie 10 Rechtspflege, Reihe 3 Strafverfolgung, Wiesbaden.
- Steffen, Wiebke: Kriminalitätsanalyse I: Dunkelfeldforschung und Kriminologische Regionalanalysen. In: Burghard, Waldemar/Hamacher, Hans-Werner (Hrsg.) Lehr- und Studienbriefe Kriminologie. Hilden 1993.
- Stein, Ulrich: Entwicklung und nationale Rechtsquellen des Wirtschaftsstrafrechts und -ordnungswidrigkeitenrechts. In: Gropp, Walter (Hrsg.): Wirtschaftskriminalität und Wirtschaftsstrafrecht in einem Europa auf dem Weg zu Demokratie und Privatisierung. Leipzig 1998, S. 63–82.
- Steinke, Wolfgang: Wer gut schmiert, der gut fährt. Korruption im öffentlichen Dienst. Kriminalistik 1992, S. 359–360.
- Steinmann, Horst: Grundlagen der Unternehmensethik. 2. Aufl. Ulm 1994.
- Stemmer, Michael/Augustin, Dieter: Manipulationen am Bau. Kriminalistik 1996, S. 35–40.
- Stille, Alexander: Die Richter. Der Tod, die Mafia und die italienische Republik. München 1997.
- Sturminger, Alfred: Die Korruption in der Weltgeschichte. München 1982.
- Streng, Franz: Beitrag der Kriminologie zu staatlichem Unrecht im „Dritten Reich“. MschrKrim 1993, S. 141–168.
- Sutherland, Edwin H.: White Collar Crime. Yale University Press [1949] 1983.
- Sutherland, Edwin H.: White Collar Criminality. In: Cressey, Donald R./Ward, David A. (eds.): Delinquency, Crime and Social Process. New York [1940] 1969.
- Sutherland, Edwin H./Cressey, Donald R.: Criminology. 10th ed. Philadelphia 1978.
- Sykes, Gresham/Matza, David: Techniques of Neutralization: A theory of delinquency. American Sociological Review 1957, P 664–670.
- Tarfusser, Cuno: Geschichtliche und hintergründliche Darlegung der italienischen O. K. Unveröffentlichtes Manuskript 1996.
- Tarfusser, Cuno: Die gegenwärtige italienische Rechtslage in der Bekämpfung der organisierten Kriminalität mit Bezug auf persönliche Ermittlungserfahrungen. In: Mayerhofer, Christoph/Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.): Organisierte Kriminalität. Heidelberg 1996, S. 259–280.
- Tewlin, Daniel: Kriminalität in der Chefetage. Kriminalistik 1999, S. 344–349.
- Tiedemann, Klaus: Strafrecht in der Marktwirtschaft. In: Küper, Wilfried/Welp, Jürgen (Hrsg.) Festschrift für Stree und Wessels 1993, S. 527–543.
- Tiedemann, Klaus: Welche strafrechtlichen Mittel empfehlen sich für eine wirksame Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität? Gutachten C zum 49. Deutschen Juristentag. Band I. München 1972.
- Töbrens, Hans W.: Die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität durch die Troika der §§ 9, 130 und 30 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten. NStZ 1999, 1–8.

- Tondorf, Günter (Hrsg.): Staatsdienst und Ethik. Korruption in Deutschland. Baden-Baden 1995.
- Traumann, Christoph: Zur Anwendung der Bestechungsdelikte auf die Inhaber privater Ingenieur- und Planungsbüros. Ein Beitrag zur Auslegung des Amtsträgerbegriffs nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 c StGB. Baden-Baden 1997.
- Trenczek, Thomas/Pfeiffer, Hartmut (Hrsg.): Kommunale Kriminalprävention. Bonn 1996.
- Trenschel, Wolfgang: Korruptionsverdacht – und was dann? Vom Umgang mit Korruptionsverdacht innerhalb der Polizei. Kriminalistik 1999, S. 750–754.
- Tröndle, Herbert/Fischer, Thomas: Strafgesetzbuch und Nebengesetze. 50. Aufl. München 2001.
- Überhofen, Michael: Korruption und Bestechungsdelikte im staatlichen Bereich. Ein Rechtsvergleich und Reformüberlegungen zum deutschen Recht. Freiburg 1999.
- Überhofen, Michael: Rechtsvergleichender Querschnitt. In: Eser, Albin/Überhofen, Michael/Huber, Barbara (Hrsg.): Korruptionsbekämpfung durch Strafrecht. Ein rechtsvergleichendes Gutachten zu den Bestechungsdelikten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz. Freiburg 1997, S. 705–790.
- Ullrich, Simone/Marneros, Andreas: Persönlichkeit und Kriminalität. In: Marneros, Andreas/Rössner, Dieter/Haring, Annette/Brieger, Peter (Hrsg.): Psychiatrie und Justiz. München 2000, S. 190–201.
- Undeutsch, Udo: Vernehmung und non-verbale Information. In: Kube, Edwin/Störzer, Hans Udo/Brugger, Siegfried (Hrsg.): Wissenschaftliche Kriminalistik. Teilband 1. Wiesbaden 1983, S. 389–418.
- Vahlenkamp, Werner/Knauß, Ina: Korruption – hinnehmen oder handeln? (BKA – Forschungsreihe Bd. 33) Wiesbaden 1995.
- Vahlenkamp, Werner: Korruption im Rahmen wirtschaftlicher Betätigung und korrupte Einflußnahmen der organisierten Kriminalität. In: Mayerhofer, Christoph/Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.): Organisierte Kriminalität. Heidelberg 1996, S. 133–145.
- Volk, Klaus: Kronzeugen praeter legem? NJW 1996, S. 879–883.
- Volk, Klaus: Zur Bestrafung von Unternehmen. JZ 1993, S. 429.
- Wabnitz, Heinz-Bernd/Janovsky, Thomas (Hrsg.): Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts. München 2000.
- Wagner, Heinz: Amtsverbrechen. Strafrechtliche Abhandlungen (Neue Folge Band 24). Berlin 1975.
- Wagner, Heinz: Rechtsprechungsübersicht: Die Rechtsprechung zu den Straftaten im Amt seit 1975 – Teil 1 und 2. JZ 1987, S. 594 ff. und 658 ff.
- Wagner, Joachim: Strafprozeßführung über Medien. Baden-Baden 1987.
- Walter, Steffen: Medizinische Forschung mit Drittmitteln – lebenswichtig oder kriminell? ZRP 1999, S. 292–297.
- Wamers, Paul: Zoll. In: Wabnitz, Heinz-Bernd/Janovsky, Thomas (Hrsg.): Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts. München 2000, S. 499–539.

- Wartenberg, Ludolf-Georg von: Empfehlungen für die gewerbliche Wirtschaft zur Bekämpfung der Korruption in Deutschland. In: Pieth, Mark/Eigen, Peter (Hrsg.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention. Neuwied, Kriftel 1999, S. 269–274.
- Wegner, Carsten: Strafrecht für Verbände? Es wird kommen! ZRP 1999, S. 186–189.
- Weidner, Jens: Anti-Aggressivitätstraining für Gewalttäter. 2. Aufl. Bonn 1990.
- Weigend, Thomas: Eine Prozeßordnung für abgesprochene Urteile? NStZ 1999, S. 57–63.
- Weigend, Thomas: Empfehlen sich gesetzliche Änderungen, um Zeugen und andere nicht beschuldigte Personen im Strafprozess besser vor Nachteilen zu bewahren? Gutachten C zum 62. Deutschen Juristentag in Bremen 1998. München 1998.
- Weisburd, David/Waring, Elin: White-Collar Crime and Criminal Careers. Cambridge 2001.
- Weisburd, David: Reorienting Crime Prevention Research and Policy 1997. www.ncjrs.org.
- Weiser, Gregor: Die Amtsträgereigenschaft der Mitarbeiter von staatlich beauftragten privaten Planungsbüros. NJW 1994, S. 968–972.
- Weschke, Eugen/Heine-Heiß, Karla: Organisierte Kriminalität als Netzwerkstrukturkriminalität. Berlin 1990.
- Wessels, Johannes/Hettinger, Michael: Strafrecht. Besonderer Teil/1. 22. Aufl. Heidelberg 1999.
- Wessels, Johannes/Hillenkamp, Thomas: Strafrecht. Besonderer Teil/2, 21. Aufl. Heidelberg 1999.
- Wewer, Göttrik: Prolegomena zu einer Untersuchung zur Korruption in der Verwaltung. In: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Handeln in der Verwaltung: Baden-Baden 1992, S. 295–324.
- Wiehen, Michael H.: TI Deutschland. Global denken, lokal handeln. Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z) 1999: 11 November, S. 307–309.
- Wiehen, Michael H.: Transparency International. In: Pieth, Mark/Eigen, Peter (Hrsg.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention. Neuwied, Kriftel 1999, S. 297–314.
- With, Hans de: Zur Abgeordnetenbestechung. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): 1. Nachfragekonferenz zur Korruption in Deutschland. Berlin 1996, S. 79–83.
- Wittig, Petra: Der rationale Verbrecher. Der ökonomische Ansatz zur Erklärung kriminellen Verhaltens. Berlin 1993.
- Wyss, Eva: Der Traum vom unendlichen Reichtum. NK 1999/3, S. 31–35.
- Zachert, Hans-Ludwig: Korruption und Korruptionsbekämpfung – Zehn Thesen. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Korruption in Deutschland. Ursachen, Erscheinungsformen, Bekämpfungsstrategie Berlin 1995, S. 85–93.

- Zachert, Hans-Ludwig: Die OK-Pyramide: Wie das schmutzige Geld verdient wird. In: Fietz, Martina/Jach, Michael (Hrsg.): Zündstoff Kriminalität. Innere Sicherheit auf dem Prüfstand. München 1994, S. 55–71.
- Zieschang, Frank: Das EU-Bestechungsgesetz und das Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung. NJW 1999, S. 105–107.
- Zirpins, Walter/Terstegen, Otto: Wirtschaftskriminalität. Erscheinungsformen und ihre Bekämpfung. Lübeck 1963.

Stichwortverzeichnis

A

Abgeordnete, Abgeordnetenbestechung 10, 13, 16, 36, 37, 465, 476

Absprachen, s. auch deals 73, 83, 200, 201, 203–206, 277, 312–323, 396, 397, 412

Absprachen, wettbewerbsbeschränkende,

Kartellabsprachen

– Preisabsprachen

– Submissionsabsprachen 16, 21–24, 109, 110, 114–116, 120, 122–124, 127, 130–135, 141–143, 146, 187, 239, 240, 247, 264, 268, 304, 367–369, 409, 410, 415, 418, 422, 427, 431, 440, 464, 477

Alarmsignale 254, 463

Anzeigespflicht 388, 389, 432–434

Auslandsbestechung 32, 453

Ausschreibungen 16, 21, 22, 24, 36, 119, 121, 122, 125, 128, 129–133, 139, 145, 202, 206, 207, 218, 226, 227, 231, 241, 247–251, 367, 448, 454, 458, 471

B

Bewährung 130, 163, 201, 277, 279, 281–283, 289, 291–298, 313, 314, 316, 319, 323

BPI, Bribe Payers Index 40, 47

Bonusregelung, Bundeskartellamt 431, 432

C

CPI, Corruption Perception Index 40–46

D

Deal 72, 201–205, 317, 397

Drittmittel 19, 155, 158, 160, 164, 398, 404–407

E

Einflussnahme 12, 16, 56, 57, 63, 89, 91, 97, 103, 105, 111, 112, 114, 139, 162, 205, 225, 242, 244, 245, 270, 280, 287, 326, 328, 330, 332–339, 355, 385, 409, 425, 427, 435, 437, 442, 445, 451

Einflussreiche Personen 34, 98, 221, 223, 245, 257, 331, 342, 372, 436, 454

Ethik 10, 31, 348, 384, 392, 446, 452, 465–467, 476

EuBestG 39, 244

F

FCPA, Foreign Corrupt Practices Act 29–33, 35, 37, 417, 452

Führerscheinverfahren 101, 111, 114, 146–152, 210, 217, 234, 241, 334, 339, 451

G

Geldbuße 24, 37, 131, 165, 295, 412, 416–419, 421, 422, 432, 433, 452

Gewinnabschöpfung 199, 296, 297–301, 323, 438, 439, 441

H

Herzklappenverfahren 111, 114, 152–166, 217, 236, 369, 405, 443

Hinweisgeber, s. Informanten oder whistleblower

I

Informanten, s. auch whistleblower 61, 64, 66, 124, 132, 273, 274, 373, 375–395, 430, 431, 434, 448

IntBestG 8, 18, 26, 27, 36–38, 244, 453

Internationale Korruption 8, 28–50, 326, 328–330, 369

K

Kartelle 8, 23, 108–111, 114–146, 239–241, 244, 251–253, 325, 332, 366, 370, 372, 373, 385, 386, 415, 419, 431, 432, 440, 442, 464

Korruptionsbekämpfungsgesetz 7–9, 13, 16–19, 51, 69, 154, 244, 300, 301, 389, 396–398, 401, 405, 417, 428, 429, 455

Korruptionsprävention 35, 62, 68, 74, 79, 260, 329, 340, 389, 390, 400, 407, 408, 446–475

Kronzeugenregelung 234, 388, 422–426, 428–431

M

Medien, s. auch Presse 8, 56, 72, 111, 152, 153, 165, 263, 286, 287, 315, 328, 333, 334, 337, 350, 378, 381, 384, 390, 415, 440, 444, 476, 477

Motive 59, 72, 73, 101, 102, 142, 173, 175, 217, 222–224, 228, 254, 260–262, 294, 322, 348, 354–357, 363, 364, 377, 378, 399, 401, 407, 419, 461, 464, 466, 470

N

Neue Steuerungsmodelle 468–471

Netzwerke 89–93, 108–111, 146, 147, 225, 235, 236, 244, 245, 268, 269, 280, 325, 326, 332, 365, 370, 371, 377, 397, 414, 415, 418, 437, 446, 451, 454

Neutralisierung, Neutralisierungstechniken 171, 211, 216–219, 233, 246, 348, 349, 353, 354, 364, 365, 370, 372

O

OECD, OECD-Konvention 8, 29, 35–38, 46–48, 326, 375, 453

Ombudsmann 434

Organisierte Kriminalität 9, 56–58, 65, 89, 94, 95, 101, 111–114, 244, 245, 280, 327, 331–340, 428, 439

Organisierte Wirtschaftskriminalität 89, 90, 108, 111, 244, 245, 286, 327, 330, 331, 335, 339, 347, 377, 433, 448

OWiG 37, 409–412, 416–418, 431, 432

P

Pharmaindustrie 14, 402, 405, 443

Politik 56, 57, 62, 73, 83, 86, 91, 111–114, 144, 171, 222, 223, 242, 245, 246, 287, 329–335, 337, 354–356, 374, 381, 384, 393, 415, 437, 446, 450, 462, 466, 472, 476, 477

Politische Korruption 13, 326, 327, 369, 374

Prävention, s. auch Korruptionsprävention 7, 61, 62, 74, 75, 79, 144, 145, 211, 251, 293, 295, 337, 340, 351, 365, 413, 437, 442, 443, 446

Presse, s. auch Medien 60, 76, 100, 105, 112, 169, 204, 238, 254, 257, 261, 287, 331, 384, 391, 430, 441, 443, 452

Preisabsprachen, s. Absprachen

R

Rechnungshof 60, 64, 78, 79, 258, 367, 368, 432–434, 459

Rechnungsprüfungsamt 138, 141, 144–146, 258

Richtlinie zur Korruptionsprävention 454, 455, 463

Rotation 146, 454, 461, 466

Rückgewinnungshilfe 300, 323, 438

S

Sanktionen 23, 24, 69, 84, 142, 213, 274–302, 306, 321, 346, 350–352, 359, 361, 374, 389, 391, 400, 410, 411, 413, 416, 417, 421, 422, 438, 446, 447

Schadenswiedergutmachung 104, 134, 144, 183, 186, 188, 200, 201, 216, 277, 290, 292–297, 302, 308–310, 323

Schäden, Schädlichkeit, auch Schadensersatz 9, 27, 53, 57, 63, 73, 97, 103, 105, 110, 116, 124, 126, 130, 140, 143, 145, 153, 154, 158, 159, 171, 183, 186, 190, 201, 215, 236–250, 253, 257, 258, 264, 266, 273, 276, 277, 287, 292, 295, 300, 308, 314, 348, 351, 353, 354, 366–370, 384, 385, 387, 390, 391, 419,

- 420, 422–425, 433, 437, 450, 456, 463, 475, 478
- Sog- und Spiralwirkung** 246, 348, 370–372
- Sozialadäquanz** 20, 398–403, 408, 443, 451
- Sozialkontrolle** 7, 349, 350
- Steuerliche Abzugsfähigkeit (von Bestechungsgeldern)** 10, 26, 27, 107, 166
- Steuerhinterziehung** 90, 107, 116, 117, 151, 154, 163, 164, 187, 188, 278, 279, 311, 332, 432, 433
- Steuerfahndung** 214, 215, 226, 230, 251, 259, 267, 327, 432, 437–439, 474
- Strafzumessung** 56, 187, 190, 200, 274–312, 388, 426, 429, 431
- T**
- Tätige Reue** 422–425, 428, 430, 431
- Telefonüberwachung** 265, 266, 283, 287, 427, 428, 438
- TI, Transparency International** 8, 28, 32, 37, 40–48, 376, 462, 464, 466
- Treuhand** 101, 111, 112, 114, 167–202, 211–216, 241, 346, 354, 396
- U**
- Umfeldermittlungen** 101, 273, 283, 287, 386
- Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft** 327, 393, 443–445
- Unrechtsvereinbarung** 18–20, 25, 37, 60, 73, 100, 154, 155, 159, 160, 396, 405, 424, 425, 436
- Unternehmensstrafrecht** 37, 412, 413
- Untersuchungshaft** 106, 139, 141, 142, 186, 190, 196, 198, 201, 203, 204, 234, 252, 266–273, 283, 286, 294, 297, 302, 308, 309, 313, 315, 435, 438
- V**
- Verfall** 17, 147, 285, 291, 297–302, 323, 369, 421
- Vergabe** 21, 23, 24, 57, 62, 70, 103–106, 110–112, 114, 116, 119–136, 140, 144, 203, 208, 220–222, 224, 226, 233, 234, 237, 240, 242, 243, 245–249, 252, 255, 262, 266, 267, 307, 329, 330, 333, 334, 338, 366, 367, 386, 409, 427, 434, 447, 454, 455, 457–460, 462–465, 471, 474, 475
- Vergabesperre** 386, 455, 456, 465, 475
- Vertraulichkeitszusage** 430
- W**
- Weisungen** 113, 381, 383, 393, 410, 438, 439, 444, 462
- Werteverfall** 246, 348, 351, 355, 356, 372–375, 477
- Whistleblower** 27, 375–395
- Wirtschaftskriminalität** 8, 24, 56, 57, 61, 62, 64, 65, 91, 163, 170, 177, 178, 200, 279, 331, 332, 335, 342, 345, 348, 356–360, 362–364, 370, 374, 379
- Z**
- Zeugenschutz** 110, 378, 382, 385–387
- Zollfahndung** 102, 283