



Die Phänomenologie der Wirtschaftskriminalität reicht von Anlagebetrug, Kreditvermittlungsbetrug, Illegaler Arbeitnehmerüberlassung, Produkt- und Markenpiraterie, Subventionsbetrug, Betrug zum Nachteil von Krankenkassen und Patienten über Insidergeschäfte und Bilanzfälschungen bis hin zur Korruption, wobei das gesamte Spektrum sich unschwer verlängern ließe. Die Gefährlichkeit der Wirtschaftsdelikte wird jedoch nicht allein durch die materiell bestimmbar, strafrechtlich relevanten unmittelbaren Schäden charakterisiert. Mittelbare und Folgeschäden (z. B. Arbeitsplatzverluste und Wettbewerbsverzerrungen) kommen als „sozialer Schaden“, der für den Einzelnen erheblich sein kann, hinzu. Darüber hinaus manifestieren sich die mit der Wirtschaftskriminalität in Verbindung stehenden immateriellen Schäden insbesondere in einem Vertrauensverlust gegenüber dem Funktionieren der Mechanismen der sozialen Marktwirtschaft. Gerade die Korruption stellt ein Deliktsfeld mit hoher Sozialschädlichkeit und hohem Gefährdungspotenzial für die staatliche Integrität dar.

Vor dem Hintergrund der spektakulären Firmenzusammenbrüche und dem Geschehen an den internationalen Finanzmärkten ist die Sorge, dass das Vertrauen der Menschen in das Wirtschaftsleben nachhaltig beeinträchtigt wird, durchaus begründet und nachvollziehbar.

Da sich Wirtschaftskriminalität und Korruption in einem konkreten gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Umfeld, unter Ausnutzung vorhandener legaler struktureller Rahmenbedingungen bewegen, stellt sich die Frage, ob die jetzt vorherrschenden Erscheinungsformen wirtschaftskriminellen Handelns systemimmanent sind.

Für die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität bedeutet dies, dass dort, wo Wirtschaftskriminalität als Strukturkriminalität vergleichbar der Organisierten Kriminalität vermutet wird, verstärkt auf die Strategien zurückgegriffen werden muss, die sich am Modus operandi der Täter orientieren. Dazu gehören die Nutzung der Telekommunikationsüberwachung sowie das Forcieren des Einsatzes von V-Personen und verdeckten Ermittlern. Ein wichtiger Baustein bei der Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität und Korruption ist die ressortübergreifende Zusammenarbeit, etwa zwischen den Behörden der Finanzdienstleistungsaufsicht und anderen Verwaltungsbehörden, sowie der Dialog mit Verbänden und Interessenvereinigungen der Wirtschaft mit der Strafverfolgung. Es ist selbstverständlich, dass es bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität auch einer Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit bedarf.

Tendenziell präventiv wirkt die Institutionalisierung von Kontrollmechanismen durch die Wirtschaft selbst oder durch staatliche Aufsichts- und Vergabebehörden. Diese sollten daher einen höheren Stellenwert einnehmen, als es bisher der Fall ist.

Die bereits zum Teil vorliegenden Konzepte der Früherkennung von Wirtschaftskriminalität und Korruption müssen dringend umgesetzt werden. Darüber hinaus ist die Ausbildung zu Wirtschafts-Experten im Bereich der Strafverfolgung ein vordringliches Anliegen. Doch die Strafverfolgung allein kann die Problemfelder Wirtschaftskriminalität und Korruption nicht bewältigen. Alle am Wirtschaftsgeschehen beteiligten Akteure müssen in die Bekämpfung eintreten.

Wir alle sind aufgefordert unseren Beitrag zu leisten, damit die Vertrauenskrise in der Finanzwelt national und international überwunden wird, um so der Schwächung des Staates durch wirtschaftskriminelles Handeln nachhaltig Einhalt zu gebieten.



*Polizei + Forschung*

# Wirtschaftskriminalität und Korruption

## Wirtschaftskriminalität und Korruption

BKA-Herbsttagung 2002

ISBN: 3-472-05565-0



9 783472 055655

[www.luchterhand.de](http://www.luchterhand.de)



Luchterhand



## Wirtschaftskriminalität und Korruption





*Polizei + Forschung*  
Bd. 22  
herausgegeben vom  
Bundeskriminalamt (BKA)  
Kriminalistisches Institut

Beirat:

*Prof. Dr. Wolfgang Heinz*  
Lehrstuhl für Kriminologie und Strafrecht der  
Universität Konstanz

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

*Franz-Hellmut Schürholz*  
Präsident des Landeskriminalamtes Baden-Württemberg

*Jörg Ziercke*  
Ministerialdirigent im Innenministerium des Landes  
Schleswig-Holstein



---

**Bundeskriminalamt (Hg.)**

**Wirtschaftskriminalität  
und Korruption**

**Vorträge anlässlich der Herbsttagung  
des Bundeskriminalamts  
vom 19. bis 21. November 2002**

---

**Luchterhand**





### **Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

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

Redaktion:

**Heinrich Schielke**

Bundeskriminalamt  
Kriminalistisches Institut

Alle Rechte vorbehalten

© 2003 Wolters Kluwer Deutschland GmbH, München, Unterschleißheim.

Luchterhand – eine Marke von Wolters Kluwer Deutschland.

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, Juni 2003

⊗ Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem und chlorfreiem Papier

# Inhaltsverzeichnis

## **Begrüßung**

Ulrich Kersten 1

## **Eröffnungsansprache**

Otto Schily 7

## **Festvortrag**

### **Ethik im Wirtschaftsleben**

Daniel Goeudevert 19

### **Wirtschaftskriminalität als Strukturkriminalität**

Ulrich Kersten 31

### **Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle**

Britta Bannenberg 43

### **Wachstumsbranche Korruption**

#### **”10 Gebote der Korruptionsbekämpfung”**

#### **Forderungen an Gesetzgeber und Verwaltung**

Wolfgang Schaupensteiner 73

### **Korruption aus der Sicht einer Nicht-Regierungsorganisation**

Hansjörg Elshorst 111

### **Tatort Börse ?**

Klaus-Dieter Benner 123

### **Compliance – aufsichtsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Kreditwirtschaft und ihrer Kunden gegen**

### **Wirtschaftskriminalität**

Dirk Scherp 147

### **Der ”Tatort” Börse aus Sicht der Kleinanleger**

Harald Petersen 155

### **Aktuelle Fälle für die Börsenaufsicht**

Thomas Newkirk 167

## **Streitgespräch :**

### **Wer kontrolliert die Kontrolleure ?**

### **Was ist das Testat eines Wirtschaftsprüfers noch wert ?**

#### **Leitung :**

Frank Lehmann

Hessischer Rundfunk

Frankfurt / Main

#### **Teilnehmer :**

&punkt; **Polizei**

Guido Limmer

Bayerisches Landeskriminalamt

München

&punkt; **Deutsches Aktieninstitut**

Rüdiger von Rosen

Frankfurt / Main

&punkt; **Wirtschaftsprüferkammer**

Burkhard Hense

Frankfurt / Main

&punkt; **Unternehmen**

Lutz Cauers

TUI AG

Hannover 177

### **Zusammenfassung des Streitgespräches**

Hedwig Risch 189

## **Verabschiedung**

Ulrich Kersten 191

## **Über die Referenten 194**

# Begrüßung

## Ulrich Kersten

Sehr geehrter Herr Minister, sehr geehrter Herr Goeudevert, sehr geehrte Frau Stokar, sehr geehrter Herr Hohmann, meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen !

Zur diesjährigen Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes heiße ich Sie hier in Wiesbaden beim Bundeskriminalamt ganz herzlich willkommen. Es ist nunmehr das 48. Mal, dass das Bundeskriminalamt eine Herbsttagung ausrichtet. Dabei war es uns in jedem Jahr ein besonderes Anliegen, solche Themen aufzugreifen, die sicherheitspolitische Belange der Bundesrepublik Deutschland im besonderen Maße berühren. Das war auch im letzten Jahr der Fall. Die meisten von Ihnen wissen, dass wir bereits zur Tagung 2001 über das Thema Wirtschaftskriminalität und Korruption sprechen wollten ; die Aktualität der Ereignisse vom 11. September hat uns dann veranlasst, das Tagungsthema zu verändern.

Der 11. September 2001 mit seinen verheerenden Anschlägen hat einen neuen Abschnitt des internationalen Terrorismus eingeleitet. Die Menschen sind auch über ein Jahr nach den Anschlägen von New York und Washington angesichts der anhaltenden terroristischen Bedrohung besorgt. Sie erwarten ein entschlossenes Handeln von Politik und Sicherheitsbehörden. Die Bekämpfung des islamistischen Terrorismus hat daher für das Bundeskriminalamt weiterhin erste Priorität.

Gleichwohl darf nicht in den Hintergrund treten, dass sich andere Formen schwerer Kriminalität behaupten und in ihren Auswirkungen auf unsere Gesellschaft eine außerordentliche Herausforderung für Politik und Sicherheitsbehörden darstellen.

Das gilt auch und gerade für die Wirtschaftskriminalität und in zunehmendem Maße für Korruption. In der Berichterstattung von Funk, Fernsehen und Printmedien wird in letzter Zeit so häufig über Fälle von Wirtschaftskriminalität und Korruption berichtet, dass es kaum möglich ist alle Beispiele aufzuzählen. Große Skandale wie ComRoad, Flowtex, Lebensmittelfälschungen im BSE-Skandal oder das derzeit laufende Verfahren um EM-TV sind allzu gegenwärtig.

Die Erscheinungsformen der Wirtschaftskriminalität sind vielfältig. Stichworte sind Anlagebetrug, Kreditvermittlungsbetrug, Subventionsbetrug, Insolvenzdelikte, Abrechnungsbetrug im Gesundheitswesen, illegale Arbeitnehmerüberlassung und auch Korruption. Die Auflistung ließe sich beliebig verlängern. Das Ausmaß der Wirtschaftskriminalität zeigt sich vor allem in den von ihr verursachten Schäden. Die Statistik für das Jahr 2001, die naturgemäß nur das Hellfeld, das heißt die bekannt gewordenen Straftaten erfassen kann, weist einen Schaden von 13,2 Milliarden DEM aus. Diese Summe, meine Damen und Herren, stellt 60% des durch Kriminalität insgesamt verursachten bundesweit registrierten Gesamtschadens dar – hervorgerufen durch gerade einmal 1,7% der von der Polizei insgesamt festgestellten 6,4 Millionen Straftaten.

Es ist evident, dass Wirtschaftskriminalität ein Phänomen mit weitreichenden gesellschaftlichen Folgen ist. Betroffen sind Unternehmer und Kreditinstitute, öffentliche Hand und Sozialversicherungssysteme, Anleger, Sparer und Verbraucher. Arbeitsplatzverluste und Wettbewerbsverzerrungen rücken immer wieder in den Blickpunkt der Öffentlichkeit. Die Sorge, dass das Vertrauen der Menschen in das Wirtschaftssystem und in die Wirtschaftskultur nachhaltig beeinträchtigt wird, ist nicht unbegründet. Allein vor diesem Hintergrund ist unser diesjähriges Tagungsthema ein hoch politisches, weshalb ich mich freue, dass die Politik unserer Einladung zu dieser Tagung gefolgt ist, an der Spitze der Bundesminister des Innern. Herr Minister Schily, ich darf Sie ganz herzlich in unserer Mitte begrüßen. Mit gleicher Freude begrüße ich die Abgeordneten des Deutschen Bundestags, Frau Stokar und Herrn Hohmann. Seien Sie uns herzlich willkommen.

Vertrauen der Gesellschaft in die Wirtschaft korrespondiert mit Verlässlichkeit und Verantwortung der im Wirtschaftsleben tätigen Akteure. Auf die Zusammenbrüche von Enron und Worldcom und die dabei zu Tage getretenen Manipulationen hat die US-Gesetzgebung mit erhöhter Verantwortlichkeit und persönlicher Haftbarkeit von Vorstandsmitgliedern reagiert. Präsident Bush hat sich dazu wie folgt geäußert : "Kein schnelles Geld mehr für Wirtschaftsverbrecher, harte Zeiten brechen an. Nach dem 11. September haben wir nicht zugelassen, dass Angst unsere Wirtschaft untergräbt und wir werden auch nicht zulassen, dass Betrug sie untergräbt".

Auch die Bundesregierung hat Initiativen zur Verbesserung des Anlegerschutzes angekündigt. Letztlich führt dies zu der weiterreichenden Frage, inwieweit Ethik im Wirtschaftsleben noch den ihr gebührenden Platz einnimmt.

Dieser Frage werden Sie, Herr Goeudevert, in Ihrem Festvortrag nachgehen. Wir sind auf Ihre

Ausführungen gespannt. Ich darf Sie ganz herzlich begrüßen.

Meine Damen und Herren, im Korruptionsindex von Transparency International für das Jahr 2002, einem Index, der den Grad der Korruption in einem Land auf der Grundlage der Befragung von am Wirtschaftsleben Beteiligten ausweist, rangiert Deutschland gegenwärtig nur noch auf Platz 18, nach einem kontinuierlichen Abstieg in den letzten Jahren. Korrespondierend hierzu ist auf Seiten der Strafverfolgungsbehörden im Jahr 2001 erneut ein Anstieg der Zahl der gemeldeten Korruptionsermittlungsverfahren zu verzeichnen. Als ein ausgewiesener Fachmann für justizielle Aufarbeitung besonders öffentlichkeitswirksamer Korruptionskomplexe gilt Oberstaatsanwalt Schaupensteiner von der Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Frankfurt am Main, der uns morgen hier als Referent zur Verfügung stehen wird.

Verbunden mit der Eindämmung von Korruption sind die Stichworte "Informationsfreiheitsgesetz" und "Korruptionsregister". Beide Forderungen werfen diffizile datenschutzrechtliche Fragen in der Abwägung des Selbstbestimmungsrechts des Einzelnen und der Belange des Gemeinwohls auf. Als Repräsentant des Datenschutzes darf ich in unserer Mitte den Bundesbeauftragten für den Datenschutz, Herrn Dr. Jacob, ganz herzlich begrüßen.

Wirtschaftskriminalität und Korruption sind Formen der Kriminalität, die man aufspüren muss. Als scheinbar opferlose Delikte werden sie in den seltensten Fällen über eine Strafanzeige den Strafverfolgungsbehörden bekannt. Dem Schulterschluss des Schweigens bei den Nutznießern ist von daher umso mehr ein Schulterschluss aller beteiligten staatlichen und privatwirtschaftlichen Institutionen und Verbände entgegenzusetzen, um diesen Phänomenen wirksam begegnen zu können.

Begrüßen möchte ich daher die Leiter zweier Behörden, mit denen das Bundeskriminalamt besonders eng und vertrauensvoll zusammenarbeitet, den Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz, Herrn Fromm, sowie den Präsidenten des Statistischen Bundesamtes, Herrn Hahlen.

Erlauben Sie mir, an dieser Stelle auch alle anwesenden Vertreter der Wirtschaft und des Bankgewerbes willkommen zu heißen. Ich freue mich über Ihr Erscheinen und danke Ihnen für Ihre Beiträge in den folgenden Tagen.

Wie immer, wenn es um Kriminalität und deren Bekämpfung geht, haben Polizei, Staatsanwaltschaften und nicht zu vergessen die Strafgerichte, ihren Platz an vorderster Front. Ich freue mich deshalb außerordentlich, dass die Justiz gerade für unser diesjähriges Thema ein so großes Interesse zeigt. Seien Sie, meine Damen und Herren, ganz herzlich begrüßt. Ich begrüße auch die Kolleginnen und Kollegen, die hier für den polizeilichen Bereich zahlreich vertreten sind, an der Spitze die Mitglieder des AK II und der AG Kripo. Besonders herzlich möchte ich willkommen heißen unsere in großer Zahl erschienenen ausländischen Gäste, insbesondere von ausländischen Polizeibehörden.

Wirtschaftskriminalität macht – wie das Wirtschaftsleben im Allgemeinen – nicht an den Grenzen halt. Dies erfordert gemeinsame fachübergreifende Initiativen und Maßnahmen im internationalen Rahmen. Erste Schritte auf diesem Wege sind die Erweiterungen der Europol-Mandate für die Bereiche Betrugsdelikte und Produktpiraterie sowie Korruption. Ich denke, lieber Herr Storbeck, dass sich auf diesem Weg die Arbeitsfelder zwischen Europol und der deutschen Polizei weiter vertiefen werden. Die Komplexität und die Vielschichtigkeit der Wirtschaftskriminalität und der Korruption ist ohne wissenschaftliche Begleitung nicht zu bewältigen. Dies gilt nicht nur für die Analyse und Beschreibung des Phänomens, sondern auch für die Frage nach den Entstehungsbedingungen. Von daher kommt der Forschung an den Universitäten, aber auch hier bei uns im Hause, besondere Bedeutung zu. Ich möchte deshalb alle Gäste aus dem universitären Bereich ganz herzlich begrüßen.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, das Bundeskriminalamt will mit seiner Fachtagung ein Forum der Ideen und des Wissensaustausches bieten. Der Bekämpfung des Phänomens "Wirtschaftskriminalität" muss aufgrund seiner Sozialschädlichkeit in Zukunft gesamtgesellschaftlich ein, wie ich meine, noch höherer Stellenwert zukommen. Ich wünsche uns allen eine interessante Veranstaltung und bedanke mich für das von Ihnen entgegengebrachte Interesse.

Als Moderator wird uns der Leiter des Kriminalistischen Instituts des Bundeskriminalamts, Herr Prof. Dr. Stock, durch die Tagung führen.

Herr Minister, ich darf Sie nunmehr um das Wort bitten.

## Eröffnungsansprache

### Otto Schily



# 1 Einleitung

Zunächst will ich dem Bundeskriminalamt ausdrücklich danken für die erfolgreiche Arbeit im Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Die Bedrohung durch islamistisch-fundamentalistische Terrorgruppen ist nicht geringer geworden. Im Gegenteil : Nach Einschätzung aller Sicherheitsbehörden, auch unserer engsten Freunde in den Vereinigten Staaten von Amerika, hat die Bedrohung eher zugenommen. Wir haben in Deutschland und auch international deutliche Ermittlungserfolge erzielt. Aber wir müssen zugleich feststellen, dass das Terror-Netzwerk noch intakt ist. Seine Bekämpfung wird weiterhin große Anstrengungen erfordern, und es freut mich, dass es trotz einer sehr angespannten Haushaltslage gelungen ist, die Personal- und Sachmittel für das BKA zu erhöhen.

Wir werden jedoch die anderen Felder der Inneren Sicherheit nicht vernachlässigen. Das gilt insbesondere für das Thema dieser Jahrestagung, denn Wirtschaftskriminalität schwächt die Wirtschaft, und das schwächt wiederum den Staat. Wir dürfen uns mit Wirtschaftskriminalität nicht abfinden, so als sei sie ein natürliches Nebenprodukt der Wirtschaftsbetätigung. Wirtschaftskriminalität schadet dem Standort Deutschland ; ihre Bekämpfung liegt im ureigensten Interesse der Wirtschaft selbst. Und nur gemeinsam, unter Mitwirkung aller beteiligten gesellschaftlichen Akteure, wird diese Bekämpfung erfolgreich sein. Das Programm dieser Tagung ist daher sinnvoller Weise sehr interdisziplinär angelegt.

## 2 Lageüberblick Wirtschaftskriminalität

Eine klare Definition von Wirtschaftskriminalität bereitet bekanntlich selbst Juristen Schwierigkeiten. Im Kern geht es um vielfältige Erscheinungsformen des Betrugs ; die Deliktspalette reicht von Kapitalanlage- und Subventionbetrug über Untreue und Konkursstraftaten bis hin zu illegaler Arbeitnehmerüberlassung und "Steuerkarussellen". Eine Legaldefinition von "Wirtschaftskriminalität" gibt es jedoch nicht. Der Katalog des § 74c Gerichtsverfassungsgesetz bietet immerhin eine Hilfestellung, denn er enthält eine Auflistung, die neben den bereits erwähnten Betrugsdelikten auch Straftaten der verschiedenen

Wirtschaftsgesetze umfasst. Hinzu kommen Delikte, bei denen

&punkt; der Täter im Rahmen einer wirtschaftlichen Betätigung handelt oder sich der Fassade einer legalen wirtschaftlichen Unternehmung bedient ;

&punkt; bei denen über die Schädigung Einzelner hinaus das Wirtschaftsleben insgesamt beeinträchtigt oder die Allgemeinheit geschädigt wird ;

&punkt; und bei denen die Aufklärung besondere kaufmännische Kenntnisse erfordert.

Zur Wirtschaftskriminalität gehören selbstverständlich auch die Korruptionsdelikte. Kriminelle Machenschaften in der Wirtschaft gehen häufig Hand in Hand mit einer Korruption der Behörden.

Leider bleibt auch Deutschland von Korruption nicht verschont. Und obwohl wir im internationalen Vergleich gut dastehen, können wir aus den Erfolgen anderer Länder vielleicht noch etwas lernen.

Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) verzeichnet für das Jahr 2001 mit insgesamt 110.018

Wirtschaftsstraftaten einen deutlichen Anstieg um 21,3% im Vergleich zum Vorjahr. Das entspricht dem Trend der letzten Jahre : Seit 1993 hat die Zahl der Wirtschaftsdelikte um fast 50% zugenommen, während die insgesamt registrierte Kriminalität um gut 9% zurückgegangen ist. Dies sind nur die Zahlen aus dem polizeilich registrierten Hellfeld. Wirtschaftskriminalität ist ein klassisches Kontrolldelikt mit einer Aufklärungsquote von mehr als 96%, die sogar über der des Ladendiebstahls liegt. Die Experten sind sich einig, dass das Dunkelfeld der Wirtschaftskriminalität noch weitaus größer ist.

Die volkswirtschaftlichen Schäden aufgrund von Wirtschaftsstraftaten geben Anlass zu großer Sorge : Mit einem Anteil von nur 1,7% an allen registrierten Straftaten verursachen Wirtschaftsdelikte mehr als 60% des in der PKS registrierten Gesamtschadens. Die bekannt gewordenen Schäden betragen im Jahr 2001 mehr als 6,7 Milliarden Euro, was im Vergleich zum Vorjahr eine Steigerung um 27% bedeutet.

Ein Beleg für die qualitative Bedeutung der Wirtschaftskriminalität sind auch die seit einigen Jahren zunehmend feststellbaren Bezüge zur Organisierten Kriminalität. Noch vor zehn Jahren etwa, bei der Einführung des Gesetzes zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, fand die Wirtschaftskriminalität in der Beschlussempfehlung des Innenausschusses keine Erwähnung. Damals assoziierte man mit Organisierter Kriminalität den illegalen Rauschgifthandel, die Prostitution und die Kfz-Verschlebung nach Osteuropa.

Heute wissen wir : Organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität führen kein getrenntes Eigendasein. Vielmehr stellt die Wirtschaftskriminalität mittlerweile nach dem Rauschgifthandel den größten Bereich Organisierter Kriminalität in Deutschland dar. Gemessen an der Schadenshöhe und den geschätzten Gewinnen nimmt sie sogar den Spitzenplatz ein : 44% aller im Bereich der Organisierten Kriminalität erfassten Schäden, mehr als eine halbe Milliarde Euro, entstanden im Vorjahr durch

Wirtschaftsdelinquenz.

## 3 Bekämpfungsansätze

### 3.1 Verstärkte Gewinnabschöpfung

Zentraler Ansatzpunkt zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität ist und bleibt die Abschöpfung der Tatgewinne. Wenn in der Profitorientierung der grundlegende Antrieb zur Wirtschaftskriminalität besteht, so liegt genau darin auch der zentrale Ansatz zu ihrer Bekämpfung. Wirtschaftskriminelle handeln meist nach einem rationalen Kalkül, in dem sogar das Risiko einer Bestrafung klein erscheinen kann gegenüber dem illegal erworbenen und einbehaltenen Profit. Wenn der Staat diese Gewinne wieder einkassiert, geht diese Rechnung nicht mehr auf. Die Strafverfolgung darf sich deshalb nicht nur auf die klassische, also auf eine Überführung des Täters gerichtete Ermittlungstätigkeit beschränken, sondern muss auch ein verstärktes Augenmerk auf die Abschöpfung illegal erworbener Gewinne richten.

Im Bereich der Gewinnabschöpfung belegt die zunehmende Zahl von Verfahren und der Umfang der dabei gesicherten Werte, dass die vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten in der Praxis inzwischen weitgehend und mit erheblichem Erfolg umgesetzt werden. Noch 1997 konnten die Strafverfolgungsbehörden lediglich Werte in Höhe von 150 Mio. DM sicherstellen. 2001 erreichte die Gewinnabschöpfung für alle Deliktsbereiche in Deutschland einen Gesamtwert von mehr als 1 Milliarde DM. Entscheidend für diese Erfolge in den vergangenen vier Jahren war eine klare personelle Schwerpunktsetzung und eine umfassende Schulung der eingesetzten Beamten. Wir werden natürlich überprüfen, ob dies auf Dauer ausreicht oder ob nicht doch noch neue Maßnahmen getroffen werden müssen.

Durch eine Vielzahl von Transaktionen versuchen Täter im Bereich der Wirtschaftskriminalität ihre illegalen Gewinne zu verschleiern. Das Bundesministerium des Innern hat daher mit der Konzipierung des Geldwäschebekämpfungsgesetzes, das im August in Kraft getreten ist, einen entscheidenden Schritt unternommen. Der Aufbau einer starken "Financial Intelligence Unit" unterstreicht dabei die herausgehobene Rolle des BKA und wird die Effizienz der Geldwäschebekämpfung in Deutschland deutlich steigern.

Durch die deutsche Präsidentschaft in der "Financial Action Task Force on Money Laundering" (FATF) bis zum Sommer 2003 haben wir die Chance, die Geldwäschebekämpfung auch auf internationaler Ebene zu forcieren. Wir werden uns in der FATF maßgeblich für die konsequente Weiterentwicklung der Standards der Geldwäschebekämpfung und der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung einsetzen. Auch hier ist die Kompetenz des BKA in hohem Maße gefragt. Ich freue mich, dass wir der FATF vor kurzem zwei Experten des BKA für den bevorstehenden gemeinsamen Evaluierungsprozess von FATF und Weltbank / IWF benennen konnten.

### 3.2 Verbesserte Informationsgrundlagen

Um Bekämpfungsmaßnahmen gegen die Wirtschaftskriminalität gezielt entwickeln und umsetzen zu können, benötigen wir mehr fundierte und aussagekräftige Informationen über ihren Umfang und ihre Erscheinungsformen. Die Polizeiliche Kriminalstatistik ist dazu eine wertvolle Informationsquelle. Sie bildet aber nur einen Ausschnitt der Wirtschaftskriminalität ab. Neben der Polizei sind viele andere Institutionen und Behörden mit Fällen von Wirtschaftskriminalität befasst. Es kommt also darauf an, die verschiedenen Elemente zu einem Gesamtlagebild zusammenzusetzen.

Die Bundesregierung hat in der vergangenen Legislaturperiode erstmals einen umfassenden "Periodischen Sicherheitsbericht" vorgelegt, der unter Beteiligung namhafter Wissenschaftler aus den Bereichen Kriminologie, Soziologie und Psychologie sowie Praktikern aus dem Bereich der Inneren Sicherheit erarbeitet wurde. Neben statistischen Daten von Polizei und Justiz enthält dieser Bericht auch wissenschaftliche Erkenntnisse, Bewertungen und Prognosen zur Wirtschaftskriminalität und Vorschläge zu ihrer Bekämpfung.

Als einen weiteren Schritt zur Verbesserung der Informationsgrundlage hat das Bundeskriminalamt im vergangenen Jahr auf der Basis der polizeilichen Lagedaten des Jahres 2000 erstmals ein Bundeslagebild Wirtschaftskriminalität erstellt, das jährlich fortgeschrieben wird. Wir haben im Übrigen sichergestellt, dass in den Jahresbericht Wirtschaftskriminalität künftig auch entsprechende Erkenntnisse anderer Behörden wie des Zolls und aus dem Bereich der Arbeitsverwaltung einbezogen werden.

Mit den vorliegenden Analysen lassen sich Handlungserfordernisse zur Prävention und Repression neu definieren und daran anknüpfende Maßnahmen konsequent umsetzen.

### 3.3 Vertieftes Spezialwissen

Wirtschaftskriminalität kann man nur erfolgreich bekämpfen, wenn auch Spezialisten wie zum Beispiel Wirtschaftsprüfer in die Ermittlungsarbeit einbezogen werden. Durch entsprechende Fortbildungsmaßnahmen konnte die Qualität der Bekämpfungsmaßnahmen in den vergangenen Jahren deutlich gesteigert werden. Ein Beleg dafür ist der gewachsene Umfang der Gewinnabschöpfung. Allein in den Verfahren gegen die Organisierte Kriminalität wurden in den vergangenen beiden Jahren Werte im Umfang von fast 400 Millionen Euro sicher gestellt.

Bund und Länder werden in der Zukunft aber noch einen Schritt weiter gehen müssen. Bereits bei der Auswahl und der Ausbildung von Ermittlern und Auswertern sind die veränderten Anforderungen an die Kriminalitätsbekämpfung stärker zu berücksichtigen. Die klassische Ausbildung zum Kriminalisten wird sich durch zusätzliche Fortbildungsmaßnahmen an die sich schnell wandelnden Erscheinungsformen der Wirtschaftskriminalität anpassen müssen.

### 3.4 Ausweitung der Zusammenarbeit

Die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität ist nicht nur eine polizeiliche Aufgabe und fällt daher nicht ausschließlich in die Verantwortung des Innenressorts. Auch den Finanz-, Arbeits- und Sozialbehörden obliegen wesentliche Aufgaben und Zuständigkeiten bei der Bekämpfung von Wirtschaftsstraftaten. Die Zusammenarbeit verschiedener Ressorts und Behörden ist notwendig, um die vorhandenen Ressourcen und Spezialkenntnisse umfassender und effizienter zu nutzen. Wir brauchen den Ausbau bisheriger Kooperationsformen der Sicherheitsbehörden und den Aufbau neuer Wege der behörden- und ressortübergreifenden Zusammenarbeit.

Erfolgreiche Beispiele liefern bereits heute die Gemeinsamen Ermittlungsgruppen von Polizei und Zoll beziehungsweise Arbeitsverwaltung, zum Beispiel bei der Bekämpfung der Geldwäsche oder bei der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung. Wir werden diese operative Zusammenarbeit noch enger gestalten müssen. Das gilt auch für die Polizei-, Zoll-, Verwaltungs- und Kontrollbehörden im Bereich des Subventions- und des Ausschreibungsbetruges.

Sehr gute Erfahrungen haben wir in der jüngsten Vergangenheit mit den so genannten "Infoboards" beim BKA gemacht. Das sind institutionalisierte Gesprächs-Plattformen, bei denen die Sicherheitsbehörden komplexe Kriminalitätsphänomene gemeinsam beobachten, analysieren und – durch schnellere Informations- und Entscheidungswege – erfolgreicher bekämpfen. Bislang hat das BKA die Infoboards "Finanzermittlungen", "Schleusungskriminalität Deutsch-Tschechische Grenze", "Islamistischer Terrorismus" und "Narkoterrorismus" eingerichtet. Aufgrund der guten Erfahrungen wird jetzt auch ein Infoboard "Wirtschaftskriminalität" aufgebaut, was ich sehr begrüße.

### 3.5 Einbeziehung der Wirtschaft

Für eine nachhaltige Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität ist es aber auch erforderlich, die Wirtschaft selbst mit einzubeziehen. Im repressiven, vor allem aber im präventiven Bereich gibt es noch viele Möglichkeiten, die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und privaten Institutionen wie Verbraucherverbänden und Selbstschutzeinrichtungen weiter zu verbessern. Unter anderem halte ich die Arbeitsgemeinschaft für Sicherheit der Wirtschaft (ASW) für ein hervorragendes Beispiel, wie die Wirtschaft aus Eigeninitiative und in enger Partnerschaft mit dem Staat das Sicherheitsniveau aller Unternehmen erhöhen kann. Auch im Bereich der Produkt- und Markenpiraterie gibt es eine erfolgreiche vorbeugende Zusammenarbeit zwischen Selbstschutzorganisationen der Wirtschaft und den Strafverfolgungsbehörden.

Solche erfolgreichen Kooperationsformen sind Beispiele für unsere Bemühungen, die vorhandenen Erfahrungen aus Wirtschaft und Industrie, Kirchen und Wohlfahrtsverbänden, Politik und Verwaltung, Medien und anderen Institutionen und Verbänden bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität zu nutzen.

Ein tragendes Element in dieser Strategie ist das im vorigen Jahr von der Bundesregierung ins Leben gerufene Deutsche Forum für Kriminalprävention (DFK). Die positiven ersten Ansätze bestätigen meine Erwartungen. So wurden im DFK-Arbeitskreis "Informationsrechte & Kriminalprävention" Hemmnisse bei der justitiellen Verfolgung von Straftaten erörtert, die Wirtschaftsunternehmen betreffen. Wir werden die Erkenntnisse aus diesem Arbeitskreis sorgfältig auswerten und hieraus Folgerungen ziehen. Obwohl ich mir wünsche, dass die Beteiligung der Länderseite an diesem Forum sich noch ausweiten wird, bin ich sehr zuversichtlich, dass dieser institutionalisierte Dialog einen wesentlichen Beitrag zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität leisten wird.

Ein ganz wichtiger Faktor der Prävention von Wirtschaftskriminalität ist die Früherkennung neuer Gefahren und Deliktsfelder. Mit der Einrichtung der Arbeitseinheiten "Strategische Kriminalitätsanalyse"

und "Neue Technologien" haben wir dafür im Bundeskriminalamt die notwendigen strukturellen Voraussetzungen geschaffen.

### 3.6 Internationale Zusammenarbeit

Die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität kann nicht allein auf nationaler Ebene erfolgen. Kapitalanlagebetrug zum Nachteil von Urlaubern, Hackerangriffe auf die Internetseiten großer Unternehmen oder Betrug zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaft sind typische Beispiele international geprägter Wirtschaftskriminalität. Illegal erlangte Gewinne werden in eine Vielzahl verschiedener Länder transferiert, um Geldflüsse zu verschleiern und ihre Herkunft zu verbergen. Eine effektive internationale Zusammenarbeit ist daher zwingende Voraussetzung, um erfolgreich gegen Wirtschaftskriminalität vorgehen zu können.

Die internationale Staatengemeinschaft hat im Dezember 2000 in Palermo mit der Zeichnung der VN-Konvention zur Bekämpfung der transnationalen Organisierten Kriminalität auch der Wirtschaftskriminalität und der Korruption weltweit den Kampf angesagt. In der Konvention verpflichten sich die Mitgliedstaaten unter anderem, die Tatbestände "Bildung einer kriminellen Vereinigung", "Geldwäsche", "Bestechung" und "Bestechlichkeit" sowie "Behinderung der Justiz" unter Strafe zu stellen und dafür zu sorgen, dass ihre Banken den Ermittlern Konto-Unterlagen zugänglich machen. Dadurch werden erstmals weltweit verbindliche Standards gesetzt, auf die wir in der weiteren Zusammenarbeit aufbauen können.

In Europa hat die EU-Kommission für den Bereich der Betrugs-kriminalität zu Lasten der Gemeinschaft eine Gesamtstrategie entwickelt, die im wesentlichen auf drei Elementen beruht :

- & punkt; der Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen und administrativen Verfahren zur Betrugsbekämpfung,

- & punkt; der gestärkten Zusammenarbeit zwischen Kommission, Mitgliedstaaten und Drittstaaten sowie
- & punkt; der Weiterentwicklung der strafrechtlichen Folgen von Betrug an den EU-Finzen.

Die Gründung der europäischen Dienststelle zur Betrugsbekämpfung "OLAF" auf EU-Ebene und der intensivierter Wissensaustausch bei der IKPO-Interpol sind große Fortschritte für die internationale Kooperation. Schon vor zwei Jahren haben OLAF und das BKA einen regelmäßigen Informationsaustausch, die gegenseitige Hospitation von Mitarbeitern und die Einbindung der Verbindungsbeamten des BKA bei Anfragen von OLAF in EU-Mitgliedstaaten vereinbart.

Auch der Einsatzbereich von Europol wurde durch Beschluss des Rates der Justiz- und Innenminister vom 6./7. Dezember 2001 im Rahmen seiner Ziele nach Artikel 2 des Europol-Übereinkommens auf Betrugsdelikte erweitert. Mit dem Inkrafttreten der Mandatserweiterung am 1. Januar 2002 sind hier die richtigen Weichen für eine verbesserte europäische Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität gestellt worden.

## 4 Beispiele

Die konkrete Umsetzung der aufgezeigten Ansätze werde ich nun anhand zweier typischer Deliktbereiche, Betrug und illegale Beschäftigung, illustrieren.

### 4.1 Betrugsdelikte

Mehr als 58% aller im Jahr 2001 in der PKS erfassten Fälle von Wirtschaftskriminalität waren Betrugsdelikte. Wir setzen deshalb gerade bei der Betrugs-kriminalität einen besonderen Schwerpunkt in der Strafverfolgung und in der Prävention. Die wesentlichen Fallgruppen untergliedern sich in Betrugshandlungen bei Kapitalanlagen, bei Insolvenzen, im Zusammenhang mit der Umsatzsteuer und bei Subventionen. Ich konzentriere mich hier auf die beiden Kernbereiche "Kapitalanlagebetrug" und "Subventionsbetrug":

Obwohl die ganz überwiegende Zahl der börsennotierten Unternehmen seriös ist, hat es in den vergangenen Jahren einige Fälle von Kursmanipulationen oder Insiderhandel gegeben. Das auch in der Öffentlichkeit aufmerksam verfolgte Phänomen "Kapitalanlagebetrug" ist dabei nicht auf Deutschland beschränkt.

Spektakuläre Pleiten zum Beispiel an den amerikanischen Finanzmärkten haben gezeigt, welche Dimensionen die Betrugsfälle erreichen können. Neben den individuellen Schäden ist hierbei der erhebliche Vertrauensverlust der Verbraucher in die Aktie als eine Form der Geldanlage zu beklagen.

Die Bundesregierung hat noch in der vergangenen Legislaturperiode auf die Missstände und Skandale reagiert : Die Zusammenlegung der drei Vorgängerbehörden zur Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – kurz BAFin – im Mai 2002 ist ein großer Schritt hin zu mehr Effektivität bei der Finanzaufsicht.

Außerdem haben wir im Sommer 2002 ein 10-Punkte-Programm vorgelegt, mit dem der Schutz der Anleger vor betrügerischen Machenschaften an den Börsen erheblich verbessert wird. Die Maßnahmen reichen von der Verschärfung der Manager-Haftung über eine Fortentwicklung der Bilanzregeln zu spürbar mehr Transparenz bis zur verbesserten Regulierung des Grauen Kapitalmarktes. Der deutsche Finanzmarkt insgesamt wird dadurch langfristig gestärkt, was sowohl den Anlegern wie den Unternehmen zu Gute kommen wird. Dieses 10-Punkte-Programm wird jetzt zügig umgesetzt.

Eine besonders sozialschädliche Form der Wirtschaftsdelinquenz ist der Subventionsbetrug. Er wird begünstigt durch die hohen Summen, die dabei erlangt werden können, die Vielzahl der einzelnen Subventionen und Bewilligungsstellen sowie durch Defizite bei der Subventionsgewährung und Verwendungskontrolle. Das jährliche Gesamtvolumen der Subventionen aus EU-, Bundes-, Landes- und Kommunalmitteln beträgt in Deutschland mehr als 50 Milliarden Euro. In der PKS wurden für das Jahr 2001 insgesamt 730 Fälle von Subventionsbetrug gemeldet, dies entspricht in etwa dem Niveau der vergangenen fünf Jahre. Experten gehen aber von einem extrem hohen Dunkelfeld aus.

Das Bundesinnenministerium hat in diesem Jahr eine Konzeption zur Bekämpfung des Subventionsbetrugs erarbeitet, mit der wir ein intensiveres und effektiveres Vorgehen erreichen wollen. Die wichtigsten Lösungsansätze sind :

- &punkt; die Intensivierung der Antragsprüfung und der Verwendungskontrollen bei Subventionen,
- &punkt; die Konkretisierung der einschlägigen Bestimmungen im Subventionsgesetz über die Abgabe von Verdachtsmeldungen und

- &punkt; die Verbesserung der behördlichen Zusammenarbeit zwischen Bewilligungs- und Kontrollbehörden, Strafverfolgungsbehörden und der europäischen Dienststelle zur Betrugsbekämpfung OLAF.

Teile der Konzeption sind von den Bewilligungsstellen des Bundes, der Länder und Kommunen bereits umgesetzt, für die anderen werden Umsetzungsstrategien derzeit noch erarbeitet.

Gegen den Aufbau eines "Subventionsregisters" werden eine Reihe von Einwänden erhoben. Wir werden diese Einwände vorurteilsfrei prüfen. Wir halten aber an dem Grundsatz fest, dass Transparenz ein wesentliches Element der Prävention ist, und das gilt eben auch für den Bereich des Subventionsbetrugs.

## 4.2 Arbeitsdelikte und illegale Beschäftigung

Ein anderer Bereich der Wirtschaftskriminalität, in dem neben Betrug häufig eine Vielzahl von anderen Delikten begangen wird ist die illegale Beschäftigung, die verbunden ist mit Betrügereien zum Nachteil von Sozialversicherungen und anderen Versicherungsträgern sowie mit dem Vorenthalten und der Veruntreuung von Arbeitsentgelten. Hinzu treten die illegale Ausländerbeschäftigung und die illegale Arbeitnehmerüberlassung.

Diesen Formen der Kriminalität ist eines gemeinsam : Sie sind in höchstem Maße sozialschädlich, sie verursachen volkswirtschaftliche Verluste in Milliardenhöhe, und sie vernichten in großem Umfang Arbeitsplätze. Nach einer aktuellen Schätzung des Bundesfinanzministeriums gehen allein durch Schwarzarbeit jedes Jahr Steuereinnahmen von rund 65 Mrd. Euro und fast 60 Mrd. Euro Sozialversicherungsbeiträge verloren.

Die Bundesregierung sieht es deshalb als vordringliche Aufgabe an, illegale Beschäftigung und andere Arbeitsdelikte mit Nachdruck zu bekämpfen. Die Gesetze zur Eindämmung illegaler Betätigung im Baugewerbe und zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung im gewerblichen Güterkraftverkehr sind dazu wichtige Schritte. Das gilt ebenso für das Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit vom Juli 2002. Ich glaube übrigens, dass auch die zivilrechtlichen Möglichkeiten im Bereich der Prävention noch nicht ausgeschöpft sind.

## 5 Korruption

Zum Abschluss möchte ich noch einmal auf das Thema Korruption zurückkommen. Korruption trifft Wirtschaft, Verwaltung und Gesellschaft gleichermaßen. Sie untergräbt das Vertrauen in den Rechtsstaat, sie fördert die Ausbreitung Organisierter Kriminalität und führt in der Konsequenz zu einer Zersetzung der staatlichen und der gesellschaftlichen Strukturen.

Im vergangenen Jahr wurden 3.662 Fälle von Vorteilsannahme, Vorteilsgewährung, Bestechlichkeit und Bestechung bekannt ; hinzu kommen 238 Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr. Wie viele Fälle von Korruption sich tatsächlich in unserem Land ereignen, darüber können wir nur spekulieren.

Die in Deutschland bereits seit langem bestehenden strafrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten sind im Rahmen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes 1997 erheblich verschärft worden. Im Jahr 1999 hat die

Bundesregierung durch das Steuerentlastungsgesetz ein generelles steuerliches Abzugsverbot für Bestechungsgeldzahlungen eingeführt, die den Tatbestand eines Strafgesetzes oder einen Ordnungswidrigkeitstatbestand erfüllen. Im Gegensatz zur früheren Rechtslage kommt es dabei nicht mehr darauf an, ob es tatsächlich zu einer rechtskräftigen Verurteilung oder zur Verhängung eines Bußgeldes gekommen ist. Und im Strafgesetzbuch haben wir einen Straftatbestand des Ausschreibungsbetruges geschaffen, mit dem wettbewerbsbeschränkende Absprachen angemessen bestraft werden.

Parallel zu diesen Gesetzesänderungen haben Bund, Länder und Gemeinden eine Fülle von Maßnahmen erarbeitet, die der Korruption organisatorisch-administrativ entgegenwirken. Seit 1998 ist die "Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung" in Kraft, die präventive Maßnahmen zur Sensibilisierung aller Beschäftigten des Bundes und die Implementierung von Kontrollmechanismen in allen Bundesbehörden umfasst. Es sollen korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete erkannt und das Vier-Augen-Prinzip oder auch Personalrotation auf solchen Arbeitsplätzen praktiziert werden.

Auch auf internationaler Ebene werden erhebliche Anstrengungen unternommen, um der Korruption Einhalt zu gebieten. Neben der Sanktionierung von Bestechung und Bestechlichkeit auf Ebene der EU ist dabei insbesondere das OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr zu nennen, das Korruption im Welthandel sanktioniert. Für sehr wichtig halte ich die geplante Konvention zur Korruptionsbekämpfung der Vereinten Nationen. Während sich die internationalen Vereinbarungen zur Korruptionsbekämpfung bisher im Wesentlichen auf repressive Maßnahmen beschränken, setzt die Bundesregierung sich dafür ein, dass auch Strategien aus dem Bereich der Kriminalprävention aufgenommen werden. Die in Deutschland geltende Richtlinie zur Korruptionsbekämpfung in der Bundesverwaltung und die Erfahrungen bei ihrer Umsetzung werden bei den Verhandlungen eine wichtige Rolle spielen.

## 6 Schluss

Die Bundesregierung wird den Kampf gegen Wirtschaftskriminalität und Korruption entschlossen weiterführen. Wir sind dabei auf die Zusammenarbeit mit Ihnen allen angewiesen : den Vertretern der Strafverfolgungsbehörden, der Wirtschaft, der Forschung, der öffentlichen Verwaltung, der Medien und allen gesellschaftlichen Kräften im In- und Ausland. Ich möchte daher allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern dieser Jahrestagung herzlich danken, dass sie sich hier engagieren. Ich hoffe auf einen fruchtbaren und ertragreichen Dialog zum Nutzen der Wirtschaft, zum Nutzen des Staates und zum Nutzen der ganzen Gesellschaft. Herr Dr.Kersten spricht von einem Forum der Ideen, der Wissens- und Erfahrungsvermittlung. Ich wünsche diesem Forum gute Arbeit und viel Erfolg.

# Festvortrag Ethik im Wirtschaftsleben Daniel Goeudevert

Es gibt im Grunde genommen drei Gründe, warum ich dieser Einladung gefolgt bin. Der erste Grund ist : als Franzose, sozusagen als Gastarbeiter in Deutschland, lehnt man eine Einladung des BKA-Präsidenten in Anwesenheit des Innenministers nicht ab. Das gehört sich nicht. Der zweite Grund ist das Thema, wofür ich mich seit 30 Jahren in der Wirtschaft engagiert habe und dadurch die Bezeichnung Querdenker und Paradiesvogel bekommen habe. Aber dazu stehe ich. Vielleicht wünsche ich mir für die Zukunft mehr Querdenker dieser Art und mehr Paradiesvögel, nur im Gegensatz zu mir mit mehr Umsetzungsvermögen. Und der dritte Grund ist ein ganz persönlicher. Wenn ich heute hier reden kann und darf in Deutschland, habe ich das vielleicht auch dem BKA zu verdanken. Das ist ein Teil meines Privatlebens und Beruflichem, was keiner kennt und das bleibt auch so für meine Frau und für mich. Aber ohne den Einsatz des BKA – ein hervorragender Einsatz – und die Qualität der Menschen, die uns damals geschützt haben – auch das LKA aus Niedersachsen muss dazu einbezogen werden – wäre ich wahrscheinlich heute hier nicht mehr da. Im Namen meiner Frau und in meinem Namen darf ich daher allen Mitarbeitern dieses Amtes herzlich danken.

In der Wirtschaft ist die Verwirrung über erhebliche und moralische Konzeptionen des Wirtschaftens sehr groß. Das gängige Vorurteil lautet : Die kapitalistische Form des Wirtschaftens im Rahmen von Wettbewerb und Marktwirtschaft ist unmoralisch. Oder die Antwort verdichtet sich in der Behauptung : In

der Wirtschaft gibt es keine Moral. Denn wie wir alle wissen : Schon in der Bibel steht zu lesen, dass man nicht gleichzeitig Gott und dem Mammon dienen könne. Der nächste gedankliche Schritt lautet : Abschaffung des kapitalistischen Wirtschaftssystems, notfalls mit Gewalt und Terror. Was dafür eingesetzt werden soll, wird allerdings selten gesagt. Die Antwort des Sozialismus&apo; lautet : eine zentrale Planwirtschaft. Was die Terroristen immer noch wollen, bleibt unklar. Sicher ist nur, dass sie zerstören wollen. Ihre Devise lautet : Beseitigung des imperialistisch-kapitalistischen Wirtschafts- und Regierungssystems. Ihr höchster Wert ist also Hass auf etwas. Wir handeln und urteilen nicht nur unter dem Gesichtspunkt der sachlichen Richtigkeit, sondern auch unter moralischen, ethischen beziehungsweise sittlichen Vorstellungen. Die sachliche Beurteilung orientiert sich am Erfolg. Für die moralische Beurteilung ist in erster Linie maßgebend, ob ich einen Wert oder Unwert realisiere oder wie weit ich mit meiner Handlung den Lebensbereich einer anderen Person berühre und inwieweit ich deren Absichten fördere oder schädige.

In einzelnen Personen und Gemeinschaften oder Epochen tritt diese Überzeugung in Gestalt von sittlichen Gesetzen, Geboten, Forderungen, Rechten und Pflichten verschiedenen Inhalts auf. In der Regel sind diese Wertungen hierarchisch geordnet. Und einige dieser Werte werden als das höchste Gut dargestellt, dem sich die anderen Werte unterzuordnen haben. Ein solcher Bestand an Vorstellungen und Wertungen im Bewusstsein eines Menschen, eines Volkes, einer Gesellschaftsklasse, einer Epoche und so weiter nenne ich hier Moral. Jedes Verhalten, das unter solchen Vorstellungen entsteht, und jede Beurteilung dieses Verhaltens nenne ich moralisch. Zu verschiedenen Zeiten und verschiedenen Gemeinschaften, Kulturkreisen und bei verschiedenen Personen sind die unterschiedlichsten moralischen Wertgebäude mit dem Anspruch auf unbedingte Glücklichkeit aufgetreten und treten noch heute auf. Denken Sie in diesem Zusammenhang an die christliche, die soziale, die chinesische, die mohammedanische, an die Moral der Humanität, die der Toleranz, die der religiösen Pflichterfüllung, die Moral der Herren, die der Sklaven oder an die absurde Moral und Negativmoral der Terroristen. Ein Vergleich dieser Moralen miteinander zeigt, dass sie zum Teil sehr verschiedene Forderungen enthalten, mitunter sogar solche, die sich gegenseitig widersprechen. Wenn es aber möglich ist, dass sich Moralen so widersprechen können, dann ist auch die Frage erlaubt, ob Moral überhaupt einen Anspruch auf allgemeine Gültigkeit stellen kann.

Immer dann, wenn Kulturen verfallen und soziologisch althergebrachte Strukturen durch neue ersetzt werden, werden auch die moralischen Vorstellungen neu geordnet und in ein neues System gebracht. Vorher aber, in der Zeit des Übergangs, des Umbruchs, entsteht Verunsicherung und die Behauptung der Relativität aller Werte. Wir befinden uns zurzeit in einer solchen Phase der Verunsicherung und Neuorientierung, was es nicht gerade leicht macht, einen eigenen festen Standort zu beziehen. Hier zeigt sich aber auch bereits ein erster Ansatz für die Beantwortung der Frage, ob Ethik und Ökonomie im Widerstreit liegen. Wenn Wirtschaften nur als kapitalistisches Gewinnstreben verstanden wird, dann kann es keine Werte mit irgendeiner religiösen Moral geben. Denn religiöse Moralen fordern von den Gläubigen in aller Regel Verhaltensweisen, die denen in der Wirtschaft entgegengesetzt sind. Hinzu kommt, dass religiöse moralische Gebote, die Hierarchie der Werte, über den vitalen, das heißt wirtschaftlichen Werten stehen und diese in der Regel außer Kraft setzen. Nun hat sich wirtschaftliche Tätigkeit bei näherer Betrachtung niemals in der Geschichte auf so simple Kategorien wie kapitalistisches Gewinnstreben oder Besitzgier reduzieren lassen. Wirtschaftliches Tun ist meist mehr als nur die Umsetzung von Fressneid, Besitzgier und Ausbeutungsdrang in wirtschaftliches Handeln. Aber selbst bei Außer-Acht-Lassen dieser Zusammenhänge und bei schärfster moralischer Verurteilung der wirtschaftlichen Tätigkeit bleibt die Einsicht in die Notwendigkeit dieses Tuns. Am Ende müssen alle Religionen, um selbst zu überleben, einen Kompromiss mit den Wirtschaften schließen.

Um das Unbehagen des modernen Menschen an der heute praktizierten Form des Wirtschaftens zu verstehen, ist ein kurzer Blick in die Geschichte notwendig. Wirtschaften, wie wir es heute verstehen und erleben, gibt es erst seit etwa einem Jahrhundert. Vorrang jeder wirtschaftlichen Tätigkeit ist das Beschaffen von Nahrung, die Herstellung von Kleidung, Werkzeugen, das Bauen von Häusern und Kirchen, aber auch der Tauschhandel und – das ist natürlich entscheidend – mit all diesen Gegenständen in ein unauflösliches Geflecht wertender Beziehungen, also moralische und lukrative eingebunden. Diese Einbindung gab dem Menschen das Gefühl, das Richtige zu tun, wenn er sich an die vorgegebenen moralischen Wertkategorien hielt. Der Preis für diese Sicherheit und diesen Schutz war eine Beschränkung der Freiheit. Denn das vorgegebene Wertgebäude von richtigem und falschem Handeln war ja in dem System von moralischen Werten vorgegeben. Die Unfreiheit des Handelns konnte aber als solche nicht empfunden werden, weil die Erfüllung der moralischen Forderungen einen höheren Wert besaß als eine mögliche Freiheit. Mit der Auflösung der traditionellen Werte beginnt die Verselbstständigung des

Wirtschaftens und Handelns. Begleitet und eingeleitet wird diese Entwicklung durch die Renaissance und die Aufklärung. Hatte sich der Mensch früher als Teil eines Organismus verstanden, so gewinnt jetzt die Individualität an Bedeutung. Im Grundgesetz der Bundesrepublik hat diese Individualität höchstes Recht und höchste Autorität. Noch vor 100 Jahren wäre dieser Gedanke nicht möglich gewesen. Aber wir haben dieses Recht auf Freiheit teuer mit Orientierungslosigkeit und moralischer Vereinsamung bezahlen müssen. Erich Fromm hat in seinem Buch "Sein und Haben" exemplarisch dargestellt, worum es geht. Bis in die neue Zeit hinein hat sich der Mensch nicht nach dem bewertet, was er hat und besitzt, sondern nach dem, was er ist, wie er den moralischen Anforderungen seiner Zeit gerecht wird, wie er sein Leben gestaltet. Der Mensch des Industriezeitalters misst sich an seinem Besitz. Er wird an seiner Leistung gemessen.

Wenn das, was man früher dem sozial Minderwertigen, dem Krämer zum Beispiel, überlassen hatte, nun zur Beschäftigung einer erstrebenswerten Tätigkeit wird, andererseits aber eine übergeordnete und allgemein anerkannte Moral nicht mehr existiert, dann sind die Folgen absehbar. Die übergeordneten Werte zerbrechen. Das höchste moralische Gute ist nicht mehr erkennbar. Die vitalen Werte wie Nahrungstrieb, Sicherheitsverlangen, Besitztrieb gewinnen natürlich die Oberhand. Schon früh hat jemand erkannt, dass eine hemmungslose Entfaltung von Besitzwunsch zu Gier und Neid entarten muss. Gier und Neid : Das ist das meistverbreitete Verhalten in der Wirtschaft heute. Besitzwunsch verbindet sich nun selbst schnell mit Machthunger. Der Schwache darf den Schwächeren schlagen, und der Starke schlägt alle. Meine Damen und Herren, wollen wir wirklich, dass das Überleben der Stärksten zurzeit zum Leitprinzip der Wirtschaft, sprich der Gesellschaft, wird ? Der Liberalismus wäre der Versuch, ein moralfreies, automatisch geregeltes Bedürfnis zu befriedigen ; vitale Werte bei gleichzeitiger Vermehrung des Allgemeinwohls. Denn bis heute sind diese Bezüge der Marktwirtschaft missverstanden worden. Um es negativ zu sagen : Es ist nicht so, dass der Liberalismus Bösartigkeit, Übelwollen, Gewalttätigkeit, Rücksichtslosigkeit und Egoismus als die Triebkraft für die Wirtschaft voraussetzt. Er geht vielmehr davon aus, dass man mit Gutartigkeit, Altruismus und Wohlwollen in der Regel nicht rechnen kann und dass mangels bindender höherer Werte ein funktionierendes Wirtschaftssystem gefunden werden muss, das den Egoismus des Einzelnen auffängt. Und ich füge hinzu : Dieser Aspekt ist allen Analysen der nur Liberalen entgangen.

Liberalismus ist nur wirksam für die Gesellschaft, wenn dieser Aspekt der Werte wieder eingeführt wird. Liberale Marktwirtschaft, wie sie zum Beispiel von Adam Smith vorgelegt wurde, ist in ihrer durchgängigen Fassung ohne Moral, obwohl er ursprünglich ein Moralist war. Sie ist nicht etwa, wie häufig behauptet wird, unmoralisch. Sie ist höchstens amoralisch im negativen Sinne. Sie nimmt dabei die Menschen wie sie sind – gut oder böse – und übernimmt sie mit ihrer neu gefundenen Freiheit in ein moralisches Vakuum, allerdings auf der Basis eines funktionierenden Systems. Unser System funktioniert, also ist es das einzige System, was wir anwenden sollten. Aus heutiger Sicht muss festgestellt werden, dass das marktwirtschaftliche System gerade wegen seiner Effektivität eine entscheidende Schwäche enthält. Es besteht die Gefahr, dass die Versachlichung des Warenaustauschs in der Marktwirtschaft wegen ihres Erfolges auch auf andere Bereiche des menschlichen Zusammenlebens übergreift. Und das erleben wir jeden Tag. Der Kapitalismus weist also eine gewisse Tendenz zur Ökonomisierung aller übrigen Lebensbereiche auf. Nun besteht damit die Gefahr, dass mit Zunehmen der gefühlsmäßige Reichtum dieser Welt zur Ware degradiert wird.

Man betrachte in diesem Zusammenhang nur einmal die Stellenanzeigen der Zeitungen. Was einer kann und leistet, das ist aus den Anzeigen gut abzulesen ; und man will dafür einen Preis. Was er als Mensch ist, steht nicht in den Anzeigen. Wer seine Leistungen anbietet, rechnet andererseits gar nicht mehr mit der Honorierung seiner gesamten Persönlichkeit, sondern er hat seine fachliche Leistung isoliert. Bei dieser Behandlung von menschlichen Fähigkeiten muss sich das Gefühl der seelischen Enteignung einstellen. Als ich an der Spitze von einem Unternehmen war, habe ich mich immer mehr – und das war vielleicht mein Fehler – um die Menschen gekümmert als um das Produkt, was ich zu verkaufen hatte. Ich habe mich mehr um die Menschen von Ford und VW gekümmert als um die Autos. Und eines schließt das andere nicht aus. Vielleicht hätte ich beides getan. Wir müssen mehr von den Menschen verstehen, wenn wir ein Unternehmen zusammenhalten wollen.

Übrigens, wer zwingt uns eigentlich, unsere Gefühlswelt zu versachlichen und sie wie Ware auf dem Markt einzubringen ? Mir scheint es so zu sein, dass im Erfolgstaumel marktwirtschaftlicher Bestätigung das notwendige Unterscheidungsvermögen noch nicht entwickelt worden ist. Es besteht offensichtlich Unsicherheit darüber, was man versachlichen kann, darf und muss, aber auch Zweifel darüber, welche Gefühlsbereiche man vor marktwirtschaftlichem Denken schützen muss, um als Mensch bestehen zu können. Marktwirtschaft öffnet dem Menschen einen emotionalen und damit moralischen Freiraum, den es



zu füllen gilt. Im Bewusstsein dieser Freiheit könnte der Mensch seine gefühlsmäßigen Bindungen nach dem Prinzip von Suchen, Irren und Finden aufbauen. Wenn er hierzu nicht von sich aus in der Lage ist, so ist diese Unfähigkeit weniger der sozialen Marktwirtschaft als ihm selbst anzulasten. Auch die Gesellschaft darf hier nicht summarisch belastet werden. Denn sie ist nur ein Spiegel der vielen einzelnen Menschen. Deshalb, am Ende, komme ich zu einem möglichen Vorschlag auf Basis dieser Analyse. Die Marktwirtschaft selbst besitzt mit der Eigenheit ihres Regelmechanismus; sogar die Freiheit, sich selbst zu verändern. So war es möglich, nach dem Zweiten Weltkrieg westlich soziale Gedanken in die Marktwirtschaft einzubringen, sodass wir heute nicht mehr von liberaler Marktwirtschaft, sondern von sozialer Marktwirtschaft sprechen. Von allen Begriffen, die ich aus der deutschen Sprache in meinem Kopf behalten möchte, ist soziale Marktwirtschaft einer der schönsten Begriffe. Leider entfernen wir uns wieder davon. Und ich werde nie vergessen, dass in den fünf Jahren, die ich mit Herrn Gorbatschow gearbeitet habe, begriffen habe, dass das der Fehler von diesem großem Mann war, dass er geglaubt hat, der Kommunismus wäre auch reformierbar. Kommunismus war nie reformierbar und nicht anpassungsfähig. Und er hat das gehofft. Das war der einzige große Fehler, den er gemacht hat.

Nein, anpassungsfähig ist, wenn wir es wollen und wenn wir eine neue Orientierung finden und erarbeiten, die soziale Marktwirtschaft. Als der Marktmechanismus seinen Einfluss ausweitete, ließ sich diese Fiktion nur mehr unter immer größeren Schwierigkeiten aufrechterhalten. Die Werbung, das Marketing, die Verpackung, alles was wir um uns herum haben, zielen darauf ab, die Präferenzen der Menschen zu prägen, statt lediglich auf sie zu reagieren, wie es die Theorie des laissez-faire behauptet. Das hat man auch falsch verstanden. Der Liberalismus, die Theorie des laissez-faire, hat die Absicht, dass der Mensch durch diesen freien Raum selbst entscheiden kann. Aber durch das Überangebot unserer modernen Wirtschaft ist die Entscheidungsfreiheit deutlich eingeschränkt. Die Menschen, die sich nicht mehr sicher sind, wofür sie stehen und einstehen, betrachten als Kriterien des Wertes immer häufiger Geld und Erfolg. Das ist greifbar. Was früher ein Büro war, ist zum Geschäft geworden. Wenn Politiker Prinzipien vertreten, die ihre Wahl verhindern, gelten sie als unfähige Amateure. Was früher ein Medium des Austausches war, hat den Platz der grundlegenden Werte eingenommen und die von der Wirtschaft postulierte Beziehung umgekehrt. An die Stelle des Glaubens an Prinzipien ist der Kult des Erfolgs getreten. Die Gesellschaft hat einfach ihren Anker verloren. Dies ist kein deutsches Phänomen. Es ist eine Begleiterscheinung der modernen Wirtschaft. Leistung ist das Zauberwort. Und die Firmen und die Firma, in der ich tätig war, haben immer versucht, dem entgegenzuwirken. Seltsamerweise – ich habe "seltsamerweise" aus dem Wortschatz extra ausgewählt – die erste Firma, die mir das Gefühl gegeben hat, sie meint es ernst mit Ethik, war eine amerikanische Firma.

Der Leistungsdruck von Wettbewerbswirtschaften trägt dazu bei, nicht viel Spielraum für ökonomische Fragestellungen zu lassen. Doch es gibt bereits Gegenbewegungen in Form von gut besuchten Meditationskursen für Manager, überfüllten Ethikseminaren und Versuchen von großen Unternehmen, eine firmenspezifische Unternehmensphilosophie zu formulieren, die dem Humanen in einer Welt der Produktion und Verwaltung von Sachen Geltung verschafft, wobei ich davon ausgehe, dass sich eine zu Taktik degradierte Philosophie einst gegen ihre Schöpfer wendet. Industriefirmen bewegen sich in der Tat besonders in den Vereinigten Staaten um die Ausbildung eines ethischen Kultes der wechselseitigen Zusicherung von ethischem Verhalten. Das Erste, was ich gelernt habe, war im Jahr 1981 bei Ford, die ganzen zehn Gebote, wie man sich zu verhalten hatte. Und da habe ich es nicht schnell genug verstanden, dem Chef einen Gefallen zu tun, nur, um das Profil des Unternehmens nach draußen besser zu gestalten. Mein Einwand gegen die Ausbildung firmenspezifischer Ethiken ist, dass Ethiken, die eingeführt werden, um funktional einem Zweck zu dienen, der außerhalb der Ethik, außerhalb des sittlichen Selbst liegt, immer in Gefahr sind, ihren Zweck zu verfehlen. Ihre Zweckhaftigkeit wird von den Mitarbeitern durchschaut und gerade deshalb wird die Ethik nicht erkannt. Wenn Ethik nur eingeführt wird, um etwas ganz anderes – nämlich Gewinnsteigerung – zu erreichen, wenn sie nicht auch als in sich selbst gültig und erstrebenswert von allen Mitgliedern eines Unternehmens bis hinaus zu den Leitern und Eigentümern angesehen wird, wird sie keine Überzeugungskraft bei den Mitarbeitern gewinnen, weil deren Ethos und Ethik als Mittel für etwas ganz anderes benutzt wird.

Außerdem – ich weiß, dass dieses Wort eventuell ein bisschen schockieren wird – aber was uns auch fehlt in diesem Bereich von Ethik und Wirtschaft, sind in der Wirtschaft die so genannten Vorbilder. Wo sind die heute ? Wo sind die heute ? Die Vorbilder, die unsere Jugend hatte und selbst der amtierende Geschäftsführer, sind sehr oft spektakuläre Erscheinungsbilder, die irgendwo etwas aus dem System gemacht haben. Das sind die Änderungen. Und noch dazu, die abgezockt haben und steinreich nach Hause gegangen sind. Das sind Vorbilder, die das ganze Gesellschaftssystem irgendwann zugrunde richten

können. Und ich kann mich erinnern, ich rede wie ein Mensch, nicht nur aus der deutschen Wirtschaft, aber manchmal komme ich mir selbst vor wie aus der Steinzeit. Wenn ich mich erinnere, dass ich mit dem Bruder von Herrn Schily, Konrad Schily, fünf Jahre lang in dem Direktorium von Witten-Herdecke neben Männern gesessen habe wie Reinhard Mohn, wie Berthold Beitz, wie August Oetker, wie Klaus von Dohnany und last but not least wie Alfred Herrhausen. Wo sind die heute ? Diese Menschen, die bereit waren, auch nach außen aufzutreten, mit ihren Werten dazu zu stehen und : "man kann es auch anders" gezeigt haben. Ich denke an Alfred Herrhausen, der über Jahrzehnte, leider viel zu kurz, als Großbankier gezeigt hat : Man kann auch anders denken als Bankier. Nicht die Macht, die ich besitze, ist für mich ein Thema. Was ich aus dieser Macht tue, das ist mein Leben. Und er hat das so in diesem wunderschönen Satz einmal gesagt : "Alles was man denkt, muss man auch sagen. Was man sagt, muss man auch tun. Und alles was man tut, muss man auch sein." Und das ist heute so gut wie vorbei. Man versucht nicht so zu sein, wie man etwas tut. Ich kann mir keine Unternehmensphilosophie mehr vorstellen, die nicht von der Logik des Marktes ausgeht und die nicht zu Gier führt.

Doch wohin zieht eigentlich die Marktwirtschaft ? Sie geht von der anthropologischen Skepsis aus, dass in keinem Volk alle Mitglieder gemeinwohlorientiert sind, sondern dass eine Wirtschaft auch nur so angelegt sein muss, dass sie Leistung belohnt und Nichtleistung bestraft, also im eigenen Interesse anknüpfen und darauf aufbauen muss. Sie nimmt also den Menschen – wie gesagt – so wie er ist. Lässt ihn aber er so, wie er ist. Oder verfestigt sie den eigensüchtigen Besitztrieb, steigert seine Bindung zur Verantwortungslosigkeit, zerstört die Sozialbeziehungen, entsolidarisiert, löst übergreifende Sinnzusammenhänge auf und befriedigt Ware statt *wahre* Bedürfnisse. Was die Wirtschaft zurzeit tut : Sie weckt durch ein Überangebot Erwartungen, nicht nur gewollte Erwartungen bei den Kunden, die sie durch das Angebot am schnellsten stillt. Das hat also mit Stillen von Grundbedürfnissen überhaupt nichts mehr zu tun. Schafft die Konkurrenzwirtschaft die soziale kapitalistische Ellenbogengesellschaft ? Das ist ein Wort, das man sehr oft hört. Dass wir eigentlich in einem System – ich glaube, Herr Minister Schily hat das gesagt, oder Sie, Herr Präsident –, muss man das so als Schicksal der Menschheit akzeptieren? Wir sind halt aus der Tierwelt heraus nur ein bisschen anders für ein paar Prozent und entwickeln uns trotzdem darwinistisch. Auch die Methoden, die wir anwenden, wie zum Beispiel Wirtschaft, wird sich auch nach den darwinistischen Regeln entwickeln müssen. Dafür, meine Damen und Herren, ist es zu schade, Mensch zu sein. Dann haben wir noch eine Differenzierung zu den Tieren. Wir sind gerade da, um dem entgegenzuwirken und genau mit anderen Regeln zu arbeiten. Meine Damen und Herren, ich bin nicht oft, aber ab und zu bei Studenten, Schülern, Universitäten. Ich versuche auch, bei meiner Weltanschauung zu bleiben. Und es wird gerne angehört. Dann gibt es eine Aussprache. Und die Fragen sind immer die gleichen : Kann man alles so sehen, wie sie predigen und damit schnell ans Geld kommen, an Position und Führungsebenen ? Was den Menschen heutzutage bei den Jugendlichen interessiert ist, so schnell wie möglich nach oben zu kommen und möglicherweise aus dem System abzukassieren. Und wenn Sie versuchen zu sagen, das geht nicht so, versuchen Sie zuerst mit ihnen selbst zurechtzukommen, um das zu sein, was Sie eigentlich wollen, um Ihre eigene Entfaltung zu erleben. Dann kriegen Sie Erfolg. Irgendwann. Aber nicht umgekehrt. Sonst sind Sie ein gesellschaftlicher Krüppel.

Meine Damen und Herren, so wie ein staatliches Gemeinwesen scheitern kann und muss, wenn die Verantwortlichen den Bezug zur Kultur verloren haben, so steht und fällt auch das Gemeinwesen in die Schicksalsgemeinschaft eines wirtschaftlichen Unternehmens mit dem Wertebezug und der geistigen Orientierung seiner Führung. Dies mag auf Anhieb etwas befremdlich klingen. Insbesondere für die Praxis der Wirtschaft wurde anerkannter Zweck primär auf die Ware und Menge materieller Substanz auf Gewinn, Rendite und Ertrag gerichtet. Aber ich glaube, das geht auch anders. Und ich habe vor einem Jahr eine Reihe von Veranstaltungen bei einer Großbank in Deutschland mitbegleitet und im September über das Thema "Management und Personalmanagement" referiert. Und die Teilnehmer waren Mittelständler. Das heißt, diejenigen, die unsere Wirtschaft in Deutschland aufrechterhalten und worüber sich keine Presse, keine Zeitung und kein Fernsehen überhaupt mal die Mühe gibt, einen Bericht darüber zu erstatten. Und dieser Mittelstand lebt mit anderen Prinzipien. Ich werde nie vergessen, ein Großmittelständler aus Norddeutschland, der mir gesagt hat : Ich bin in der dritten Generation in meiner Firma. Seit meinem Großvater haben wir uns als Pflicht vorgenommen, niemanden zu entlassen. Und zu meiner Frage : Haben Sie das geschafft ?, sagt er "ja". Seit drei Generationen ! Und der Name ist Ihnen allen bekannt. Aber ich bin nicht da, um den zu erwähnen. Aber das – glauben Sie mir – das ist so richtig. Und solche Erfahrungen habe ich erlebt. Und deshalb war ich auch übrigens bei dieser Veranstaltung eingeladen. Und ich habe sehr oft gehört, dass Menschen, die nach anderen Prinzipien des Anstands und Zuverlässigkeit, eigentlich urdeutschen Tugenden, arbeiten, auch erfolgreich sind. Nur leider sehen wir natürlich nur nach oben den

Schaum in der Brandung und leider, das macht Schule. Nein, Vertrauen und Zuverlässigkeit, Treue und Glauben, setzen ethische Einstellungen des Wirtschaftens voraus, die über das Modell großer Nutzungsmaximierung hinausgehen. Sie erhöhen die Leistungsfähigkeit des Marktes, reduzieren die Wahrscheinlichkeit von Marktversagen und den Anreiz, zu staatlicher Zwangskoordination überzugehen. Ethik, meine Damen und Herren, kann ein Korrektiv gegen mögliches Marktversagen sein, weil sie die Kosten von Sanktion und Kontrolle senkt. Und man hat heute gehört bei den Reden, was diese Kontrolle kostet und Sanktionen darüber hinaus. Ich habe ein Gedankengut von John Steinbeck gefunden, das sehr gut zu diesem Vortrag passt. Als er damals Anfang des Jahrhunderts schrieb, "bewundernswerte menschliche Eigenschaften wie Güte, Großzügigkeit, Offenheit, Ehrlichkeit, Verständnis und Gefühl sind in unserer Gesellschaft Begleiterscheinungen des Versagens. Charakterzüge, die wir verachten, wie Gerissenheit, Habgier, Gewinnsucht, Gemeinheit, Geltungsbedürfnisse, hingegen sind Merkmale des Erfolges." Ja, man bewundert die Qualität der Ersten und begehrt natürlich die Erträge der Letzteren. Meine Damen und Herren, ich möchte zum Abschluss ganz kurz außerhalb meines Konzepts ein paar Gedanken liefern, weil ich auf dem Weg nach Wiesbaden gesehen habe, wer noch heute und morgen reden wird. Und eine der Reden, wo ich ja so gerne zuhören würde – ich kann leider nicht – hat den wunderschönen Titel "Tatort Börse". Ich wollte nur einiges hier oder ganz kurz sagen : Vergessen Sie bitte nicht, wenn Sie über das Thema "Tatort Börse" reden, die Tatwaffen oder die Mordwaffen, wie man in ihrem Jargon sagt, nämlich stock options und shareholder value. Natürlich sind stock options etwas Interessantes. Natürlich ist shareholder value interessant. Natürlich muss die Börse eine entscheidende Rolle in der Entwicklung der Weltwirtschaft spielen. Aber die Ausnutzung dieser Elemente hat uns dazu gebracht, wo wir heute sind. Wenn man natürlich stock options so weit ausdehnt, dass man irgendwo, wenn man nach Hause geht, das Gefühl bekommt, und wenn ich das richtig mache, könnte ich Millionär sein – dann natürlich ist die Tendenz des Schweins im Menschen so, dass sie sagen : Lass uns das ausnutzen. Außerdem, dass das gebunden ist mit dem Ergebnis der Firma und dass die Börse immer kürzere Abstände zum Ergebnis für Hausschau verlangt – drei vier Monate – ist die Tendenz sehr nahe, zu sagen : Wenn das nicht mehr plötzlich klappt, lassen wir es frisieren. Wir haben nur noch vier Monate, um aufzuholen. Es ist alles erklärlich. Aber das wird nicht geduldet. Das Thema shareholder value hat mich immer wahnsinnig aufgeregt. Und ich war immer dagegen. Denn das hat dazu geführt, dass das wichtige Element der modernen Marktwirtschaft – der Aktionär – überhaupt nicht mehr seine Rolle gespielt hat. Er hat geglaubt, bis in die letzten verrückten 90er Jahre, Aktionär zu sein, das ist besser, als in Baden-Baden Roulette zu spielen. Das ist sicher. Und plötzlich war der Marktwirtschaftsraum eine Spielbank. Und ich hab nichts dagegen, dass Leute das total ausgenutzt haben. Wir haben das gewollt. Und wir haben geglaubt, das ist alles in Ordnung. Und der Aktionär, den ich mal kannte in meinen Urzeiten vor zehn Jahren, war ein Aktionär, der sich mit der Firma, von der er die Aktien bekam, sehr stark identifiziert hat. Er wollte wissen : Was ist die Politik der Firma ? Was wollte sie ? Wie kann ich helfen, denn : Ohne Aktionäre kein Zugang zu neuen Geldern für Investitionen. Das sind alles Themen, die bei dem neuen Aktionär absolut weg von seiner Gedankenwelt sind. Er will abzocken und verschwinden. Am Montag die Firma X, am Dienstag die Firma Y, am Mittwoch eine andere und am Ende der Woche zählen, was man kassiert hat. Es gibt ein Recht bei dem Börsenkurs der letzten zwei Jahre, dass man ein Ende dafür gefunden hat. Meine Damen und Herren, was kann man eigentlich tun ? Ich habe nichts anderes gefunden – und das ist mein Schlusswort –, als zwei Richtungen vorzuschlagen. Und zwar, die erste Richtung ist eindeutig Repression. Aber gnadenlose Repression. Diese Menschen sind Kriminelle. Und so müssen die behandelt werden. Punkt aus, ohne Wenn und Aber. Und das muss knallhart laufen. Was in Amerika trotz Aussagen des Präsidenten nicht eigentlich der Fall war. Amerika hat dafür viel zu viel Rechtsanwälte. Das wird niemals zur Konsequenz führen, und das Geld ist sowieso woanders. Ich habe damals ein Vorbild gehabt in diesem Wirtschaftssystem. Aber Gott sei Dank nicht in Deutschland. Ich habe ihn besucht, weil ich von ihm sehr viel wissen wollte, für mich. Er war nicht nur ein Idealprofil von modernem Manager ; er war auch ein Saubermann per excellence. Bis ich vor ein paar Monaten gehört habe, als er wegging, hat er sich 140 Millionen Schweizer Francs auf ein Konto in England überweisen lassen, und dann ist er gegangen. Mit doppelter Unterschrift. Ich muss ehrlich sagen : Das ist für mich eine Welt, die mir sehr fremd ist und starke Signale braucht, und zwar : Gnadenlose Repression. Und deshalb ist es wichtig, dass das BKA auch die Mittel dafür bekommt. Denn wenn man die Proportion dieser Wirtschaftskriminalität sieht und man hört von Herrn Schily, dass das wahrscheinlich zunehmen wird – er hat sogar den Ausdruck benutzt : in rasanter Entwicklung – da muss ich sagen : Wo leben wir denn ? Es muss gestoppt werden, und hier in diesem Saal sind die Männer und Frauen, die das stoppen können. Und das muss vorbildlich gezeigt werden, dass die anderen nicht mal in Erwägung ziehen, so etwas zu tun.

Etwas anderes ist die Schule : Prävention. Ich habe nichts Besseres, meine Damen und Herren. Das ist Ausbildung. Ich habe in einem meiner Bücher vor kurzem geschrieben : Ausbildung ohne Bildung – das führt zu Wissen ohne Gewissen. Wir sind da schon. Wir bilden hervorragend aus. Die Bildung bleibt auf der Strecke. Da ist klar, dass das Gewissen auch mal auf der Strecke bleibt. Man weiß sehr viel, aber damit etwas anzufangen, weiß man nicht. Es gibt sicher Möglichkeiten, in den Schulen den Kindern in anderer Art das Wirtschaften beizubringen. Und wenn ich höre, dass die Regierung beabsichtigt, das Fach Wirtschaft in die Schule hineinzulassen, habe ich nichts dagegen. Ich möchte nur, dass man mir als Bürger erklärt : Welche Art des Wirtschaftens wird da unterrichtet ? Das ist viel wichtiger als ein Fach Wirtschaft. Also insofern, lassen Sie uns über den Inhalt reden, bevor mal über die Form oder etwas anderes geredet wird. Es gibt andere Formen des Wirtschaftens. Es gibt etwas, wo wir die Pflicht haben, unsere zukünftigen Generationen dafür zu entwickeln. Es geht nicht anders. Wir müssen uns also in der Wirtschaftspolitik von der Faszination der schlagwortträchtigen Sofortmaßnahmen verabschieden und uns auf die alten Tugenden des Mittelalters zurückbesinnen. So weit zurück bin ich gegangen, um etwas Anständiges zu sagen. Maßhalten und beständig sein. Meine Damen und Herren, ich habe Minister Schily vorhin gesagt : Was Schule und Alternativen zu Schule angeht, habe ich versucht und ich versuche immer noch, und ich glaube, dass ich ein Konzept habe, das viel mehr unseren Erwartungen als Menschen dieser Welt entspricht als alles, was man heute sieht. Wo jede Schule versucht, nur eine größere Leistung als die anderen zu erbringen. Das ist nicht das Thema. Ich möchte wissen : Welche Menschen kommen aus den Schulen heraus ? Welche Manager als Mensch kommen aus den Schulen heraus ? Und wenn Berlin glaubt – und wenn der Minister da wäre, hätte ich das genauso gesagt – wenn Berlin glaubt, mit einem zweiten Harvard mit 100.000.000€ etwas gefunden zu haben, da bin ich restlos traurig und enttäuscht. Denn erstens : Wenn ich bei Harvard studieren will, gehe ich zum Original und nicht zur Kopie. Und meine Damen und Herren, vergessen wir nicht, Harvard hat auch die ENRONs und andere produziert. Wollen wir uns nicht in Europa auf unsere alten Tugenden zurückbesinnen und versuchen, gemeinsam etwas Neues dieser Welt anzubieten, was Wirtschaft morgen für eine Ausstrahlung haben könnte ? Machen wir es nicht, haben wir unsere Verantwortung als Menschen dieser Gegenwart für unsere Kinder und Enkelkinder nicht wahrgenommen.

# Wirtschaftskriminalität als Strukturkriminalität

## Ulrich Kersten

### 1 Erläuterungen zum Thema

Insidergeschäfte und andere illegale Machenschaften an der Börse, Scheingeschäfte von Unternehmen, kriminelle Transaktionen, gefälschte Bilanzen, Korruptionsskandale – die Fälle sind jedermann bekannt. Fast täglich überschlagen sich derzeit die Meldungen in den Medien.

Beispiel "Comroad": Über lange Zeit hinweg ist es diesem Unternehmen des Neuen Marktes gelungen, die Fassade der Seriosität aufrecht zu erhalten, obwohl die angeblichen Umsätze fast zu 100% erfunden waren.

Beispiel "FlowTex": Über vier Milliarden DM Schaden durch Scheingeschäfte mit 3.000 nicht vorhandenen Bohrsystemen.

Beispiel Wuppertal : Ein Oberbürgermeister steht wegen Korruptionsverdachts vor Gericht.

Beispiel Frankfurt am Main : Die Korruptionsaffäre im städtischen Hochbauamt hat erschreckende Ausmaße angenommen.

Sind das nur Fälle individuellen Fehlverhaltens ? Ist kriminelles Verhalten also auch hier nur der Extremfall abweichenden Verhaltens einzelner Personen ?

Oder haben wir es mit einem tiefer gehenden Phänomen zu tun – mit Strukturkriminalität ? Dieser kriminaldiagnostische Begriff im Thema meines Vortrages soll genau diese Fragestellung zum Ausdruck bringen. Gemeint sind damit gleich zwei Betrachtungsebenen : Das (kriminelle) Handeln von Personen oder Gruppen einerseits und dessen Rahmenbedingungen andererseits.

Was bedeutet dies :

Tathandlungen der Wirtschaftskriminalität implizieren strukturiertes Vorgehen und strukturiertes Zusammenwirken von Tatbeteiligten. Das ökonomische Prinzip beziehungsweise die allgemeinen Prinzipien rationalen Handelns bestimmen nicht nur legales, sondern auch illegales Handeln.

Die Bildung krimineller Strukturen zur planmäßigen, arbeitsteiligen, gegebenenfalls konspirativen und hierarchisch abgeschichteten Begehung von Straftaten begegnet uns auch bei der Organisierten Kriminalität. In diesem Zusammenhang weist Wirtschaftskriminalität Schnittstellen zur organisierten Kriminalität auf. Wesentliche Gebiete der Wirtschaftskriminalität sind daher zugleich als Teil der OK zu werten.

OK ist allerdings enger und weiter zugleich. Enger deshalb, weil OK eine Personenmehrheit voraussetzt. Strukturiert handeln im hier gemeinten Sinne kann jedoch auch ein Einzeltäter. Weiter deshalb, weil OK bekanntlich mehr Deliktsformen umfassen kann als nur Wirtschaftskriminalität.

Wirtschaftskriminalität bewegt sich immer in einem konkreten gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Umfeld, also innerhalb der jeweiligen strukturellen Rahmenbedingungen.

Wirtschaftskriminalität als strafbare Teilmenge des gesamten professionellen wirtschaftlichen Handelns findet dementsprechend unter Ausnutzung vorhandener legaler struktureller Rahmenbedingungen und Abläufe statt.

Auf dieser Betrachtungsebene stellen sich weitergehende Fragen :

Sind – und das macht die aktuelle Entwicklung so brisant – die jetzt vorherrschenden Erscheinungsformen wirtschaftskriminellen Handelns systemimmanent ? Verliert Wirtschaftskriminalität von daher ihren Charakter als abweichendes Verhalten ? Steigen die Tatgelegenheiten mit zunehmender Globalisierung und Internationalisierung der Wirtschaftsstrukturen an ? Wie ist das Verhältnis von Liberalisierung und Deregulierung der Wirtschaft zur Kriminalitätsentwicklung ?

Diese Fragestellungen sind alle grundsätzlicher Art und unbequem. Wir können ihnen aber nicht ausweichen, auch wenn wir nicht auf alles bereits eine Antwort haben. Lassen Sie mich nachfolgend skizzieren, wo wir stehen und was für uns in Zukunft Handlungsmaxime sein muss.

### 2 Allgemeine Lage

Die Erscheinungsformen der Wirtschaftskriminalität sind vielfältig und bieten ein außerordentlich diffuses, schwer fassbares Bild. Eine einheitliche oder allgemein anerkannte Definition des Begriffes

Wirtschaftskriminalität gibt es bis heute nicht. Die Polizei hat für sich eine Arbeitsdefinition gewählt, die auf dem § 74c GVG (regelt die Zuständigkeit von Wirtschaftsstrafkammern) aufbaut, inhaltlich jedoch offener gestaltet ist, um alle Phänomenbereiche der Wirtschaftskriminalität abdecken zu können. Neben den in § 74c GVG konkret genannten Delikten umfasst danach Wirtschaftskriminalität :

*„Delikte, die im Rahmen tatsächlicher oder vorgetäuschter wirtschaftlicher Betätigung begangen werden und über eine Schädigung des Einzelnen hinaus das Wirtschaftsleben beeinträchtigen oder die Allgemeinheit schädigen können und/oder deren Aufklärung besondere kaufmännische Kenntnisse erfordert.“*

Der Versuch, einen kurzen Überblick über die Lage der Wirtschaftskriminalität zu geben muss mit einer nicht unbedeutenden Einschränkung beginnen : Selbstredend ist die Betrachtung des Hellfeldes nur bedingt geeignet, die Komplexität des Phänomens seriös beurteilen zu können. Insgesamt ist von einem ganz erheblichen Dunkelfeld auszugehen. Dennoch lassen erfasste Daten Aussagen zu über Tendenzen in der Kriminalitätsentwicklung.

Im Jahr 2001 wurden laut „Polizeilicher Kriminalstatistik“ (PKS) bundesweit insgesamt 6,4 Millionen Straftaten registriert. 110.000 Fälle waren davon der Wirtschaftskriminalität zuzuordnen.

Das Bild der polizeilich registrierten Wirtschaftskriminalität wurde in den vergangenen Jahren zu rund zwei Dritteln von Fällen des Betrugs geprägt, wobei der Beteiligungs- und Kapitalanlagebetrug dominierte. Einen praktischen Schwerpunkt der polizeilichen Arbeit stellen daneben die Insolvenzdelikte dar.

Die Erscheinungsformen der Wirtschaftskriminalität sind insgesamt so vielfältig, dass hier nicht das gesamte Spektrum aufgezeigt werden kann. Die Vielfalt der Einzelphänomene, die sich hinter Wirtschaftskriminalität verbergen, belegen Stichworte wie :

Anlagebetrug, Kreditvermittlungsbetrug, illegale Arbeitnehmerüberlassung, Produkt- und Markenpiraterie, Subventionsbetrug, Betrug zum Nachteil von Krankenkassen und Patienten oder auch die Korruption. Die Auflistung ließe sich unschwer verlängern.

Die in der PKS registrierte Zahl von 110.000 Fällen allein spiegelt jedoch weder den Umfang noch die Bedeutung der Wirtschaftskriminalität vollständig wider :

Der eigentliche Stellenwert der Wirtschaftskriminalität zeigt sich statistisch in den von ihr verursachten Schäden. Im Jahr 2001 waren dies 13,2 MilliardenDM. Diese Summe stellt 60% des bundesweit für die Kriminalität insgesamt polizeilich ermittelten Gesamtsschadens dar – hervorgerufen durch 1,7% der insgesamt in der PKS registrierten Fälle ! Selbst wenn man bei der Schadenssumme für 2001 die Besonderheit des „FlowTex“-Verfahrens mit einem Schaden von über 4 Milliarden DM berücksichtigt : In den früheren Jahren lagen die Verhältnisse kaum anders.

Die Gefährlichkeit der Wirtschaftsdelikte wird jedoch nicht allein durch diese materiell bestimmbar, strafrechtlich relevanten unmittelbaren Schäden charakterisiert. Mittelbare und Folgeschäden (z.B. Arbeitsplatzverluste und Wettbewerbsverzerrungen) sind hier nicht eingerechnet. Die mit der Wirtschaftskriminalität außerdem in Verbindung stehenden immateriellen Schäden manifestieren sich insbesondere in einem Vertrauensverlust gegenüber dem Funktionieren der Mechanismen der sozialen Marktwirtschaft.

Als Datenquelle kommt auch das Lagebild „Organisierte Kriminalität“ in Betracht :

Für das Jahr 2001 werden 88 (von 787) OK-Verfahren mit einem Bezug zur Wirtschaftskriminalität ausgewiesen. Die organisierte Wirtschaftskriminalität ist dabei durch besonders etablierte Gruppenstrukturen, einen hohen Spezialisierungsgrad und beträchtliche Schadens- und Gewinnsummen gekennzeichnet.

Hier nun fragt sich, ob Formen der Wirtschaftskriminalität unter dem OK-Aspekt vernachlässigt werden. Werden zum Beispiel die Bereiche der Subventions- und Auftragsvergabe, des internationalen Handels oder der Finanzmärkte unter dem Blickwinkel OK-Bekämpfung genügend beleuchtet ? Das Evaluationsprojekt „Ermittlungs- und Sanktionserfolge der OK-Ermittlungen“ des Landeskriminalamtes Baden-Württemberg kommt jedenfalls zu dem Ergebnis, dass die Wirtschaftskriminalität im Kontext der organisierten Kriminalität tendenziell „unterrepräsentiert“ ist.

Lassen Sie mich exemplarisch drei Deliktsbereiche skizzieren, um das Ausmaß des Phänomens Wirtschaftskriminalität noch plastischer vor Augen zu führen.

Da ist zum einen der Anlagebetrug. Allein in den 2001 polizeilich abgeschlossenen Verfahren gegen die „Hanseatische Aktiengesellschaft Elektrizitätswerk- und Umwelttechnik“ wurden knapp 17.000 Einzelfälle registriert. Verantwortliche der Firma verleiteten Kapitalanleger unter Vortäuschung einer gewinnbringenden Anlage zu einer Beteiligung als stille Gesellschafter des Unternehmens.

Trotz intensiver Warnungen in den Medien über die Vorgehensweisen der Täter werden sich auch künftig immer wieder Opfer des Anlagebetrugs finden. Allerdings ist mit einer veränderten Motivlage zu rechnen. In früheren Jahren wurde das Gewinnstreben des einzelnen Bürgers ausgenutzt. Künftig dürfte das Motiv „Angst“ (z.B. vor unsicheren Renten, steigenden Gesundheitskosten, steigenden steuerlichen Belastungen) von Betrügern geschickt geschürt werden, um Anleger zu Geldtransaktionen zu veranlassen.

Der Anlagebetrug ist ein "Musterbeispiel" für Wirtschaftskriminalität im Finanzsektor und damit verbundene sehr grundsätzliche Fragen :

- &punkt; Wo hört der "graue" (d.h. der nicht regulierte und der staatlichen Aufsicht unterstehende) Kapitalmarkt auf, wo fängt der "kriminelle Kapitalmarkt" an ?
- &punkt; Was gehört zum allgemeinen Anlagerisiko, was ist Betrug beziehungsweise Untreue ?
- &punkt; Sind die Geschädigten tatsächlich ausschließlich Opfer oder tragen sie mit ihren besonderen Motiven und Verhaltensweisen zur kriminogenen Struktur dieses Deliktsbereichs selbst mit bei ?

Ein weiteres Deliktsfeld mit hoher Sozialschädlichkeit und hohem Gefährdungspotenzial für die staatliche Integrität stellt die Korruption dar.

Nehmen wir exemplarisch die Korruptionsaffäre im städtischen Hochbauamt der Stadt Frankfurt am Main. Allein im Zusammenhang mit drei Firmen wurde bereits ein Schaden von 13 Millionen DM registriert. Im Verdacht stehen aber mehr als 100 Firmen, ein vielfach höherer Schaden ist also wahrscheinlich. Herr Schauensteiner wird am morgigen Tag das Thema "Wachstumsbranche Korruption" aufgreifen und sicherlich das eine oder andere aus diesem Verfahren in seinen Vortrag mit einfließen lassen. Im Berichtsjahr 2001 ist erneut ein Anstieg der Zahl der gemeldeten Korruptionsermittlungsverfahren zu verzeichnen.

Vielfach sind Bezüge zwischen Korruption und Wirtschaftskriminalität herzustellen.

Von Korruption betroffen sind nahezu alle Ressorts der öffentlichen Leistungs- und Eingriffsverwaltung. Alle Bereiche, in denen es um die Vergabe von Geldern, Aufträgen oder um die Erteilung von Genehmigungen geht, sind korruptionsgefährdet.

Auch die Korruption entfaltet sich in Strukturen. Genutzt werden einerseits organisatorische Gegebenheiten und personelle Beziehungsgeflechte der Verwaltung, andererseits sind auf der Geberseite sehr häufig hochentwickelte, überregionale und gewerbliche Netzwerke mit teilweise internationalen Bezügen zu erkennen. Bei dieser strukturellen Korruption handelt es sich um Fälle, bei denen das einschlägige deliktische Handeln auf der Grundlage längerfristig angelegter infideler Beziehungen bereits im Vorfeld der Tatbegehung bewusst geplant wird. Die kriminelle Energie ist hier weit höher zu veranschlagen als in Fällen der so genannten situativen Korruption.

Thema des morgigen Tages werden auch die Börsendelikte sein. Erlauben Sie mir im Vorgriff darauf einige kurze Ausführungen zu den Verstößen nach dem Kreditwesengesetz und dem Wertpapierhandelsgesetz aus polizeilicher Sicht.

Der Kurs der Neuen-Markt-Aktie der Comroad AG wurde seit dem Börsengang Ende 1999 durch mehrfache falsche ad-hoc-Meldungen, die die Umsatzzahlen der Firma zu positiv darstellten, in die Höhe getrieben. Etwa 97% der Erlöse sollten von einer Firma in Hongkong / China stammen. Die Firma war nachweislich nicht existent.

Solche Handlungen sind durchaus im Stande, das Vertrauen in den Aktienhandel auf Jahre hinaus zu erschüttern. Und dies ist nicht der einzige Fall !

Mehr als 500 Fälle von Straftaten in Verbindung mit dem Bankgewerbe sowie dem Wertpapierhandelsgesetz wurden im Jahr 2001 registriert. Das sind fast 60% mehr Fälle als im Jahr zuvor. Der festgestellte Schaden belief sich auf eine Höhe von nahezu 150 Mio. DM.

Diese Zahlen veranschaulichen das Potenzial, das dieser Kriminalitätsform immanent ist. Unser Focus sollte sich auch künftig auf dieses Marktsegment ausrichten.

Diese Beispiele zeigen auf besonders eindringliche Weise die enge Verwandtschaft von organisierter Kriminalität und Wirtschaftskriminalität als Strukturkriminalität auf. Sie zeichnen sich beide besonders durch ihren hohen Spezialisierungsgrad, eine präzise Planung, die Anpassung an Markterfordernisse durch Ausnutzen von Marktlücken sowie das Erkunden von Bedürfnissen aus. Die Konstruktion schwer durchschaubarer Firmengeflechte verhilft zur Wahrung der Seriosität. Illegal erzielte Gewinne fließen zurück in den legalen Wirtschaftskreislauf beziehungsweise werden im Rahmen eigener legaler Wirtschaftstätigkeiten eingesetzt. Täterverbindungen existieren sowohl überregional als auch international.

### 3 Gesellschaftliche Entwicklungen

An den dargestellten Beispielen zeigt sich darüber hinaus aber ebenso deutlich, dass Wirtschaftskriminalität in Abgrenzung zu sehr vielen anderen (auch organisiert begangenen) Straftaten in besonderer Weise in einer Grauzone der Wahrnehmung und Bewertung liegt. Die Tathandlungen verkörpern nämlich sämtliche äußeren Facetten legalen Handelns. Sie sind in einen zumindest teilweise legalen Strukturrahmen eingefügt.

Um Phänomene und Ausprägungen der Wirtschaftskriminalität im Einzelnen zu verstehen, um mit

Aussicht auf Erfolg gegen sie vorgehen zu können, muss ihre Einbettung in dieses Umfeld berücksichtigt werden.

Die kollektive Euphorie ob der neuen Chancen an den Börsen, die "schnelle Mark" für zahllose Neueinsteiger, Zeichen der Freiheit und Liberalisierung der Wirtschaft – eine kritische Berichterstattung zum Neuen Markt wollte bis Ende der 90er Jahre niemand hören. Die einseitige Betonung des "shareholder-value" erreichte ein bis dahin nicht bekanntes Maß. Das Sicherheitsinteresse sowie die gesamtgesellschaftliche Verantwortung der Wirtschaft traten in dieser euphorischen Phase in den Hintergrund.

Aber nicht nur an der Börse sind Liberalisierung und Deregulierung von zentraler Bedeutung. Nationale Grenzen spielen kaum eine Rolle mehr. Im Zeitalter der Globalisierung und Internationalisierung sind die Firmen bemüht, Standbeine im Ausland zu errichten, weltweit zu agieren, "global player" zu sein, was die von mir zuvor erwähnte Wahrnehmungs- und Bewertungsproblematik potenziert.

In diesem Zusammenhang registrieren wir, dass Wirtschaftskriminalität zumindest in spektakulären Fällen von der Öffentlichkeit und den Medien gerne aufgegriffen, aber vielfach klammheimlich als "cleveres Agieren" wahrgenommen wird.

Diese ambivalente Sichtweise ist keinesfalls neu. Bereits vor 500 Jahren stellte der Humanist Erasmus von Rotterdam fest :

*"Stiehlt einer ein Geldstück, dann hängt man ihn. Wer öffentliche Gelder unterschlägt, wer durch Monopole, Wucher und tausenderlei Machenschaften und Betrügereien noch so viel zusammenstiehlt, wird unter die vornehmen Leute gerechnet".*

Dass Wirtschaftskriminalität, nachgerade in organisierter Form, bisweilen dramatische Auswirkungen auf unser gesamtes Wirtschaftsgefüge hat und neben geschädigten Unternehmen auch Gesellschafter, Kreditinstitute, Lieferanten, Arbeitnehmer, die öffentliche Hand und die Sozialversicherungsträger, mithin flächendeckend die Gesellschaft als solche betrifft, wird weitgehend nicht wahrgenommen oder gar verdrängt.

Ein Erkennen dieser Kausalität impliziert eine höhere Verantwortlichkeit für Staat, eingeschlossen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Antworten sind gefordert und müssen gegeben werden.

Damit stellt sich die Frage nach öffentlichen und Selbstkontrollmechanismen im Wirtschaftsleben.

Wirtschaftskriminalität ist in hohem Maße Kontrollkriminalität. Mehr Kontrollen und Überwachungsregularien wirken daher ohne Zweifel tendenziell präventiv beziehungsweise tragen zur Verdachtsgewinnung bei, selbst wenn Kontrollmechanismen – ebenso wie die Strafverfolgung – häufig erst mit Verspätung reagieren.

Konstituierendes Merkmal des Wirtschaftslebens ist allerdings das Vertrauensprinzip. Hinzu kommen ordnungspolitische Maximen wie "Deregulierung" und "Förderung der Wirtschaft", die ihrerseits Maßnahmen der Kontrolle und Intervention zur Erkennung und Verhinderung von Missbräuchen oder gar von Straftaten eher entgegenstehen. Abgesehen davon, dass wirksame Kontrolle einhergehen muss mit einer adäquaten quantitativen und qualitativen Personalausstattung, führt die Forderung nach einem Mehr an Kontrollen zu einem prinzipiellen Zielkonflikt.

Als Vertreter einer Strafverfolgungsbehörde meine ich jedoch, dass die Institutionalisierung oder stärkere Nutzung von Kontrollmechanismen durch die Wirtschaft selbst oder etwa von staatlichen Aufsichts- und Vergabebehörden einen höheren Stellenwert einnehmen sollte, als es bisher der Fall ist.

Neben anderen staatlichen und privatwirtschaftlichen Einrichtungen stehen selbstverständlich auch Polizei und Justiz in der Verantwortung, ihre Bekämpfungsinstrumentarien weiter zu entwickeln und zu verbessern, wobei ich an dieser Stelle gleich betonen möchte, dass wir nicht – wie leider immer wieder zu konstatieren – in der konzeptionellen Phase verharren dürfen, sondern nachdrücklich auf Umsetzung hinwirken müssen.

#### 4 Bekämpfungsansätze

**&punkt; Auf jeden Fall sollten für die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität verstärkt auch Instrumente eingesetzt werden, die bereits für die OK-Bekämpfung entwickelt wurden.**

Bei den Polizeibehörden ist immer noch schwerpunktmäßig ein rein reaktives Vorgehen feststellbar. Dort, wo wir Wirtschaftskriminalität als Strukturkriminalität vergleichbar der Organisierten Kriminalität vermuten oder wahrnehmen, müssen wir verstärkt auf die Strategien zurückgreifen, die sich am modus



operandi der Täter orientieren.

Im Einzelnen denke ich an die verstärkte Nutzung der Telekommunikationsüberwachung sowie das Forcieren des Einsatzes von V-Personen und Verdeckten Ermittlern auch in den Bereichen Wirtschaftskriminalität und Korruption. Wo nötig, muss gegebenenfalls auf die Gewährleistung des rechtlichen Rahmens hingewirkt werden.

Wichtig erscheint mir auch die Bündelung des vorhandenen Know-How. Jeweils einschlägig ausgerichtetes Wissen liegt vor bei den Wirtschaftsdienststellen der Polizei und der Staatsanwaltschaften einerseits und bei den polizeilichen und justiziellen OK-Dienststellen andererseits. Dieses Wissen müssen wir zusammenführen. Konkret bedeutet dies, die Wirtschaftskriminalisten für verdeckte Maßnahmen zu sensibilisieren und andererseits OK-Sachbearbeiter sowie verdeckte Ermittler durch die Vermittlung von wirtschaftsrechtlichen und kaufmännischen Grundkenntnissen zu spezialisieren. Es ist deshalb sehr zu begrüßen, dass die Kommission OK der AG Kripo sich für das Jahr 2003 die organisierte Wirtschaftskriminalität als Arbeitsschwerpunkt gewählt hat.

Auch bei der Justiz gibt es bereits erfreuliche Ansätze zur stärkeren Verzahnung von Zuständigkeiten im OK- und Wirtschaftskriminalitätsbereich.

&punkt; Generell muss der Informationsfluss zwischen Polizeidienststellen und Staatsanwaltschaften noch verstärkt werden. Wir wissen, dass Strafanzeigen sowohl bei Polizeibehörden als auch bei Staatsanwaltschaften eingehen. Insbesondere Mitteilungen von Steuerprüfstellen über den Verdacht von Straftaten mit wirtschaftskriminellem Hintergrund gehen regelmäßig bei den Staatsanwaltschaften ein. Um Ressourcen und Wissen zu bündeln, halte ich gegenseitige Unterrichtungen und koordinierende Absprachen für unverzichtbar.

Dies führt dann auch zu der Möglichkeit, generelle oder auf den Einzelfall bezogene gemeinsame Ermittlungs- und Verfahrensstrategien zu entwickeln. Die Ziele und Wege einer umfassenden, aber auch ressourcenorientierten gemeinsamen Strategie von Polizei und Justiz sind in diesem Deliktsfeld von besonderer Bedeutung. Möglichst vor Beginn jedes größeren Strafverfahrens sollten die Beteiligten eine gemeinsame Ermittlungskonzeption erarbeiten.

&punkt; Bedeutsam ist schließlich auch die Aus- und Fortbildung aller Beteiligten. OK-Dienststellen sind fachlich oftmals nicht ausreichend qualifiziert, um Verfahren der Wirtschaftskriminalität zu bearbeiten. Wirtschaftsermittler in Polizei und Justiz sind oftmals nicht mit den spezifischen Ansätzen der OK-Bekämpfung vertraut. Daneben müssen auf jeden Fall unterstützende Funktionen wie die des Wirtschaftsprüfdienstes oder der Finanzermittler weiter ausgebaut und zur Verfügung gestellt werden. &punkt; Neben Maßnahmen im Bereich der Strafverfolgung sind auch präventive Ansätze zu forcieren. Präventive Optionen bei der Wirtschaftskriminalität sind zum Beispiel die Optimierung der Auswertung von "open sources" (z.B. Medienauswertung zur frühzeitigen Erkennung des Verdachts von Kapitalanlagebetrug), die gezielte Öffentlichkeitsarbeit (z.B. "Warnmeldungen"), die stärkere Nutzung polizeirechtlicher Möglichkeiten (z.B. Durchsuchungen auf der Grundlage landesrechtlicher Bestimmungen) sowie täterorientierte Maßnahmen (z.B. bundesweiter Informationsaustausch zu Intensivtätern). Empfehlungen dieser Art finden sich in der von der AG Kripo kürzlich verabschiedeten Konzeption "Vorbeugende Bekämpfung und Verhütung der Wirtschaftskriminalität". Deren Umsetzung muss konsequent nachgegangen werden.

Auf die präventive Wirkung der Einrichtung und Nutzung von Kontrollmechanismen weise ich ergänzend nochmals hin.

&punkt; Weitere Bausteine zur verbesserten Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität sind Formen der ressortübergreifenden Zusammenarbeit, etwa mit den Behörden der Finanzdienstleistungsaufsicht und anderen Verwaltungsbehörden und der Dialog mit Verbänden und Interessenvereinigungen der Wirtschaft. Diese Zusammenarbeit umfasst drei Ebenen: Erstens geht es um Formen des allgemeinen Erfahrungsaustausches, zweitens ist zu denken an gemeinsame Präventionsprojekte und drittens ist die Zusammenarbeit in konkreten Ermittlungen gefragt.

Entsprechende institutionalisierte Initiativen in Bund und Ländern belegen die Erfolgsträchtigkeit dieser Zusammenarbeitsformen. Ich denke etwa an die gemeinsamen Aktivitäten mit Zoll- und Arbeitsverwaltung zur Bekämpfung illegaler Arbeitsdelikte, die sich unter anderem in regelmäßigen "Runden Tischen" aller beteiligten Behörden manifestiert, an den seit langen Jahren bestehenden Arbeitskreis

Wirtschaftskriminalität des Instituts für Interne Revision oder die Mitarbeit des Bundeskriminalamts im Aktionskreis Deutsche Wirtschaft gegen Produkt- und Markenpiraterie e.V.

Die Zusammenarbeit kann zumindest für einzelne Komplexe noch weiter institutionalisiert werden. Auch hier muss das Rad nicht neu erfunden, sondern nur neu montiert werden. Ich denke an das bereits von

Bundesminister Schily genannte Instrument "Informationboard": Warum nicht auch zentrale Themen oder Deliktsfelder der Wirtschaftskriminalität durch alle in Betracht kommenden Stellen nicht nur gelegentlich, sondern ständig und systematisch gemeinsam beleuchten ?

Zusammenarbeit sollte noch in einer weiteren Facette gesehen werden : In Strafverfahren setzen wir inzwischen vermehrt das Mittel der Vermögensabschöpfung ein (verfahrensintegrierte Finanzermittlungen). Straftäter der hier beschriebenen Couleur sind häufig auch Steuerpflichtige. Parallel zum Strafverfahren laufen möglicherweise routinemäßige Steuerveranlagungen der Beschuldigten beziehungsweise Angeklagten. Werden bisher wirklich alle Mittel und Möglichkeiten des abgestimmten Vorgehens ausgeschöpft ? Oder gibt es nicht zusätzlich den Weg, komplementär zur Strafverfolgung über die Besteuerung an das Vermögen von Straftätern heranzukommen ? Die Abgabenordnung lässt in dieser "Richtung", nämlich von Strafverfolgungsbehörden an Finanzbehörden, deutlich mehr Informationsübermittlungen zu als umgekehrt das Steuergeheimnis.

&punkt; Auch die Praxis des Strafverfahrens in Wirtschaftsprozessen könnte überdacht werden. Strafprozesse bei komplexen und herausragenden Wirtschaftsstraftaten sind oftmals Gegenstand von Absprachen der Prozessbeteiligten. Dies geschieht unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensökonomie, verhindert dann aber oft die vollständige Aufhellung und Zerschlagung von Logistik und Strukturen zur Begehung weiterer Straftaten.

&punkt; Weiterhin muss auch die Diskussion der strafrechtlichen Verantwortlichkeit juristischer Personen erwähnt werden. Sie wird innerhalb der EU bereits seit längerem geführt. Wirtschaftskriminalität bedient sich der Unternehmensstruktur beziehungsweise findet im Rahmen auch legaler Unternehmenstätigkeit statt. Gerade in diesen Fällen führt die Anwendung des individuellen Schuldstrafrechts vielfach zu Unzulänglichkeiten in strafprozessualer Sicht. Initiativen der EU gehen hier weiter als das Ergebnis der durch das Bundesministerium der Justiz eingesetzten nationalen Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionierungssystems. Diese hat eine strafrechtliche Verantwortlichkeit juristischer Personen über die Möglichkeiten des § 30 OWiG hinaus – Verhängung von Geldbußen – abgelehnt.

&punkt; Im Rahmen dieser Tagung werden wir im Detail Ausführungen zu den neuen Regelungen der US-Regierung zur Bekämpfung von Finanzmanipulationen hören – dies möchte ich an dieser Stelle nicht vorwegnehmen. Generell sind aber die Reaktionen der US-Gesetzgebung auf die Entwicklungen an den Finanzmärkten in Form von erhöhter Verantwortlichkeit und Haftbarkeit für Vorstandsmitglieder auch für Deutschland von Bedeutung. Sowohl durch eine mögliche direkte Betroffenheit deutscher Firmen mit Niederlassungen in den USA sowie deren Vorstände, als auch als denkbares Instrumentarium zur Effektivierung des nationalen Rechts in Deutschland. Die Bundesregierung hat Initiativen auch in dieser Richtung zur Verbesserung des Anlegerschutzes angekündigt.

Selbstredend bedarf es bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität verstärkter internationaler Zusammenarbeit. Im Vergleich zu anderen Deliktsfeldern besteht hier aber erkennbar Nachholbedarf. Während neuartige Formen der Kriminalität, etwa im Zusammenhang mit dem Internet, auf internationaler Ebene (z.B. Europarat und G 8) zu breiten Initiativen in Richtung Verbesserung der Zusammenarbeit und Schaffung neuartiger Instrumente der Rechtshilfe geführt haben, was ähnlich in Bezug auf Geldwäsche und Korruption festzustellen ist, sind vergleichbare übergreifende internationale Initiativen auf dem Feld der Wirtschaftskriminalität bislang noch eher selten. Dies mag durchaus nachvollziehbare Gründe haben, da sich – gerade aufgrund der Abhängigkeit des Wirtschaftsstrafrechts von nationalen Strukturbedingungen und Wertvorstellungen – gezeigt hat, dass die Fachleute aufgrund unterschiedlicher begrifflicher Zuordnungen und Bewertungen leicht "aneinander vorbei reden". Dennoch sind hier weitere Initiativen erforderlich, wie es in einem ersten Schritt der G 8 beispielsweise im Projekt "Anlagebetrug" geschehen ist. Ich erwarte hier wichtige Impulse auch durch Europol, das seit 1. Januar 2002 zusätzlich ein Mandat erhalten hat, sich auch mit Betrugsdelikten und Korruption zu befassen.

## 5 Schlussbemerkung und Ausblick

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich habe versucht aufzuzeigen, dass Wirtschaftskriminalität in einer Welt zunehmender Komplexität und internationaler Verflechtung in vielen Ausprägungen des Phänomens nicht nur Elemente strukturierter Tatbegehung aufweist, sondern als extremes, abweichendes Verhalten gesehen werden muss, das im Gegensatz zu anderen Kriminalitätsfeldern durch die vorherrschenden strukturellen Rahmenbedingungen nachhaltig begünstigt wird.

Wirtschaftskriminalität weist vergleichbare Gefahrenpotenziale auf wie die organisierte Kriminalität. Von daher muss dieser Deliktsbereich einen hohen Stellenwert in der Kriminalitätsbekämpfung einnehmen.

Allein durch Maßnahmen der Repression kann jedoch eine zufriedenstellende Situation nicht erzielt werden. Es sind auch erhebliche Anstrengungen in der präventiven Arbeit notwendig. Gerade mit dieser Zielrichtung ist der Ausbau sowie die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen allen beteiligten Akteuren, möglichst auf der Basis einer gemeinsamen Strategie, ein unverzichtbares Muss. Auf polizeilicher Seite muss eine angemessene Zuweisung von Ressourcen, eine nachhaltige Verbesserung von Aus- und Fortbildung, eine Optimierung der Organisationsformen und eine Ergänzung des kriminalistischen Know-how durch Wirtschaftsexperten und Finanzermittler gefordert werden. Dies sage ich in vollem Bewusstsein, dass notwendigerweise spätestens nach dem 11. September 2001 national in Bund und Ländern wie auch international eine Prioritätensetzung in Bezug auf die Bekämpfung des islamistischen Terrorismus vorgenommen werden musste. Die Bedrohung durch den Terrorismus darf aber nicht dazu führen, dass wir den Herausforderungen und Gefahren durch andere schwere Formen der Kriminalität nicht genügend Aufmerksamkeit schenken. Es ist eine Gratwanderung, das eine möglichst effektiv zu tun, ohne zugleich das andere in nicht vertretbarer Weise zu vernachlässigen.

# Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle

Britta Bannenberg

## Einführung

Empirische Erkenntnisse über Korruption in Deutschland sind nach wie vor selten. Dieser Befund war Anlass für eine bundesweite kriminologisch-strafrechtliche Untersuchung, die 2001 abgeschlossen wurde.<sup>1</sup>

Die Ergebnisse sind ein wichtiger Schritt zur Erfassung der Wirklichkeit der Korruption in Deutschland wie auch des Umgangs der Strafverfolgungsbehörden, der Verwaltungen und Unternehmen mit Korruption. Die Analyse dieser bundesweit durchgeführten strafrechtlich-empirischen Studie zur Korruption beruht auf 101 Strafverfahren aus 14 Bundesländern mit 436 Beschuldigten. Das Ziel der Untersuchung lag darin, Erkenntnisse über das Hellfeld der Korruption aus Strafakten zu gewinnen. Der Zugang zu dem Forschungsfeld war schwierig, da Grundgesamtheiten nicht zu ermitteln sind und deshalb die Auswahl der zur Verfügung gestellten Verfahren nicht kontrolliert werden kann. Außerdem waren langwierige Genehmigungsprozeduren zu bewältigen, um überhaupt Einsicht in die Strafakten zu erhalten. Obwohl fast alle Landesjustizministerien und Generalstaatsanwaltschaften (Ausnahme : Sachsen) der Untersuchung aufgeschlossen gegenüberstanden und ihre Unterstützung zusagten, war damit noch nicht die Einsicht in konkrete Akten verbunden. Hier galt es eine Reihe weiterer Hindernisse zu überwinden (trotz Datenschutzerklärung Einsichtnahme meistens nur in abgeschlossene Verfahren, oft nur vor Ort und dort häufig mit Auflagen, nicht zu kopieren oder die Akten nur in Geschäftsstellen mit Sichtkontrolle auszuwerten etc.).<sup>2</sup>

Der Aktenzugang wurde über die Staatsanwaltschaften gewählt, damit Verfahren von Bedeutung, die nach § 170 II StPO eingestellt wurden, erfasst werden konnten. Es gab Hinweise, dass Verfahren, in denen Politiker in irgendeiner Weise involviert waren, nicht zugänglich waren. Laufende Verfahren wurden teilweise miterfasst und boten aus Forschersicht gerade interessante und wichtige Einblicke, um die Strafverfolgung bei diesen umfangreichen Verfahren besser einschätzen zu können.

Es wurden je nach Stand und Abschluss des Verfahrens Strafakten ohne (125, 28,7%) und mit Abschlussverfügungen, mit Einstellungsverfügungen (177, 40,6%), Anklageschriften (35,8%), Strafbefehlen (19, 4,4%) und Urteilen (80, 18,3%) ausgewertet. Zusätzlich wurden Interviews mit Staatsanwälten und Richtern geführt.

Ziel der Untersuchung war neben dem grundsätzlichen Erkenntnisgewinn über Korruption die Beurteilung der Frage, ob Strafrecht ein geeignetes Mittel zur Bekämpfung der Korruption darstellt und die Frage nach

---

<sup>1</sup>Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse. BKA-Reihe *Polizei + Forschung*, Bd. 18, Neuwied 2002. Alle Nachweise und näheren Ausführungen zur Untersuchung finden sich dort. Ich danke dem Bundeskriminalamt ausdrücklich für die freundliche Aufnahme der Studie in die Schriftenreihe.

<sup>2</sup>A.a.O., S. 68ff.

anderen oder besseren Strategien zur Eindämmung der Korruption. Die Ergebnisse erlauben Aussagen über Strukturen der Korruption in Deutschland (unter Beachtung der Erkenntnisgrenzen, die bei einer Hellfelduntersuchung und dem begrenzten Informationsgehalt von Strafakten und Schwierigkeiten des Zugangs zu den von den Staatsanwaltschaften ausgewählten Akten bestehen), über Besonderheiten bei den Tätern, Schwierigkeiten der Aufdeckung der Korruptionsfälle, Mängel bei der Strafverfolgung sowie mangelhafte Korruptionsprävention.

## Datenbasis

Der Untersuchung liegen 101 Strafverfahren nach Fallkomplexen oder 208 Verfahren nach Aktenzeichen aus den Jahren 1995–1998 zugrunde. Erfasst wurden diejenigen 436 Beschuldigten, deren Akten genauer untersucht wurden. Gerade in den schwerwiegenden 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.

## Strukturen

Die Auswertung erlaubt eine Strukturbildung der Korruptionsverfahren.<sup>3</sup>

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. Bei Verfahren der Struktur 1 (Bagattell- oder Gelegenheitskorruption) handelt es sich um Einzelfälle oder wenige Fälle mit Bagattellcharakter. 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. 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. 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, Weihnachtspräsente) 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 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 wie zum Beispiel Betrug, Untreue, Steuerhinterziehung verbunden.

Eine denkbare Struktur 4 betrifft (hier so genannte) Organisierte Nicht-Wirtschafts-Kriminalität in Abgrenzung zur organisierten Wirtschaftskriminalität. Darunter wird Organisierte Kriminalität im Sinne krimineller Vereinigungen verstanden, die nach Deliktsbereichen und dem Einsatz von Gewalt zu charakterisieren ist als Menschenhandel, Drogenhandel, Rotlicht-Kriminalität, organisierte Kfz-Verschlebung, organisierte Verschlebung gestohlener Waren ins Ausland oder organisierter Einbruch und so weiter. Eine solche Verbindung zwischen gewaltorientierter Organisierter Kriminalität und wichtigen gesellschaftlichen Institutionen wie Verwaltung, Justiz und Politik wäre die größte Gefahr für die demokratischen Strukturen. Systematische Einflussnahmen der Organisierten (Nicht-Wirtschafts-)Kriminalität auf Politik, Justiz, Verwaltung wurden nicht gefunden, in Einzelfällen fanden diese Einflussnahmen durchaus statt. Man muss auch von fehlendem Problembewusstsein bei den strafrechtlichen Ermittlungen ausgehen, da mögliche Strukturen wohl selten erkannt und eher für Fälle der

---

<sup>3</sup>Ausführliche Beschreibung Bannenbergs 2002, S. 89ff. mit detaillierten Fallbeispielen S. 114ff.

Einzelkorruption gehalten werden. Der Hinweis auf das Dunkelfeld bedeutet auch nicht, dass es die Gefahr einer möglichen Einflussnahme gewaltorientierter Organisierter Kriminalität auf Verwaltung, Justiz und Politik 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.<sup>4</sup>

Dagegen finden sich durchaus subtile Einflussnahmen der Politik sowohl auf die Verwaltung, um Wirtschaftskriminalität zu erleichtern wie auch auf die Strafverfolgung. Die aktuellen Entwicklungen im Jahr 2002 (Köln-Affäre und weitere Verfahren) bestätigen die hier gefundenen Erkenntnisse der enormen Schädlichkeit der Korruption wie auch der weit verbreiteten Üblichkeit gerade in den Netzwerk-Strukturen mit Verbindungen illegaler Parteienfinanzierung und Tendenzen zur Ausweitung. Die Kernaussage der Untersuchung liegt somit vor allem darin, dass eine weit größere Verbreitung der Korruption in Deutschland zur Kenntnis genommen werden muss, als vielfach angenommen wird. Annahmen, Korruption sei lediglich in Einzelfällen existent und betreffe einzelne Täter oder Tätergruppen, sind vor dem Hintergrund dieser aufgezeigten Strukturen nicht haltbar. Es ist im Gegenteil damit zu rechnen, dass strukturelle Korruption weit verbreitet ist und allein die fehlende Entdeckungswahrscheinlichkeit den Eindruck von Einzelfällen aufkommen lässt. Zur Zeit laufende Ermittlungsverfahren stimmen zudem im Hinblick auf Schattenwirtschaft und gewaltorientierte Organisierte Kriminalität bedenklich. Verfahren der Strukturen 2 und 3 (Netzwerke) sind besonders schädliche Formen der Korruption. Bei den Netzwerken 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 bewusst eingesetzt und ist mit weitergehenden Straftaten verbunden. Die dritte Fallgruppe unterscheidet sich von der ersten und zweiten Struktur 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, sodass 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, sodass gegenseitige Absicherungen, Verflechtungen und abgestimmtes Aussageverhalten durch die Hierarchie-Ebenen der Behörde die Regel sind. Die Unternehmen versuchen zudem, das scheinbar "erfolgreiche" und durch die Bestechungen erleichterte kriminelle Vorgehen zu ihren Gunsten auszudehnen.

Bei Fällen der besonders schädlichen Struktur 3 (Netzwerkkorruption) handelt es sich überwiegend um die Vergabe von Großaufträgen an monopolartige Auftraggeber oder Kartelle, die zum Beispiel den Bau von Flughäfen, Klärwerken in Großstädten, Autobahnen, Kasernen, Wohn- und Gewerbegebiete mit Deponien und Lärmschutzwällen, die Ausrüstung von Polizei und Bundeswehr und Fallkomplexe im Zusammenhang mit Werften betreffen. Zu diesen Phänomenen sind aber auch die Treuhandverfahren, die Führerscheilverfahren, Korruption im Zusammenhang mit Ausländerbehörden und Schleuseraktivitäten der Organisierter Kriminalität sowie die zahlreichen Verfahren im Medizinbereich (Herzklappenverfahren, Medizinprodukte) zu zählen.

Beispielhaft sind Vorgehensweisen großer Bauunternehmen bei der Bildung von Baukartellen und dem Einsatz von Korruption zu nennen. 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 mit verschiedenen Kartellstrukturen wurden 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

---

<sup>4</sup>Bannenbergh 2002, S. 111ff. und S. 331ff.

beziehungsweise die Abrechnungen eingerechnet. Auf der Unternehmerseite 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 zum Beispiel in einem Elektrokartell ein pensionierter, sehr erfolgreicher Vertriebsleiter eines bekannten Großkonzerns (von 1953 bis 1986) sowie eines weiteren Elektronunternehmens. Im Laufe der Jahre hatte er sehr gute Kontakte sowohl zu nahezu allen größeren Elektronunternehmen wie auch zu den Behörden aufgebaut. Er war über Jahre die Verbindungsfigur der Elektronunternehmen 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, der 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 § 111 Nr. 2c StGB hatten, weil sie für Kommunen und Städte Aufgaben wahrgenommen haben, waren fast alle (mit wenigen Ausnahmen!) bestochen. 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.

## Politische Einflussnahmen

In großen Bauverfahren gab es mehr oder weniger eindeutige Versuche der Beeinflussung der Strafverfahren durch die kommunale Politik, Landespolitik und über Parteifreunde. Große Konzerne versuchen zudem mit einer Vielzahl von Strategien, Ermittlungen zu erschweren (z. B. durch den Einsatz politischer Kontakte, durch Politiker, die sich positiv über Leistungen der Beschuldigten für die Allgemeinheit verbreiten, durch Einsatz der Medien, die daraufhin Staatsanwälten persönlichen und sachlich unangemessenen "Jagdeifer" unterstellen, durch ausgefeilte Verteidigerstrategien, die teilweise schon bestehen, bevor strafrechtliche Ermittlungen begonnen haben, Kauttionen und Unterstützungen für inhaftierte Firmenangehörige). 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.

## Schädlichkeit der Korruption

Als besonders schädlich erweisen sich sowohl die Fallstrukturen monopolartiger oder besonders gefährdeter Vergabebereiche, Fallstrukturen organisierter Wirtschaftskriminalität unter Einsatz von Kartellbildungen und die jahre- bis jahrzehntelang gewachsenen Beziehungen in vielen Kommunen und Städten, die unter Missachtung des Vergaberechts zu manipulierten Vergaben an die "Hausunternehmer" der Städte und Gemeinden führen und dadurch den Steuerzahler immens schädigen. Es ist davon auszugehen, dass in den Strukturen 2 und 3 nicht nur Bestechungsdelikte begangen werden, sondern immer zugleich Vermögensdelikte und Steuerhinterziehungen die Regel sind. Somit lassen sich sowohl Sog- und Spiralwirkungen vielfältiger Art sowohl in materieller wie immaterieller Hinsicht nachweisen. Die hohen materiellen Schäden lassen sich nicht annähernd in zahlenmäßigen Größenordnungen schätzen, die Vorgehensweisen der Täter lassen jedoch keinen Zweifel daran, dass die Schäden enorm sind.<sup>5</sup>

Weitere Gefahren sind jedoch auch in immateriellen Schäden und Folgewirkungen zu sehen, die auf Dauer geeignet erscheinen, das demokratische System auszuhöhlen. So weisen &kapit;von Arnim&/kapit;<sup>6</sup> und &kapit;Scheuch / Scheuch&/kapit;<sup>7</sup>

auf einen zunehmenden Vertrauensverlust der Bürger in das demokratische System ebenso hin wie auf eine Ablösung der politischen Klasse von den Normen des Grundgesetzes, da reale Systeme des Machterhalts die Gemeinwohlorientierung zurück treten lassen. Diese Tendenzen würden durch Ämterpatronage und politische Korruption weiter verschärft und führten zur weiteren Abwendung der Bürger vom bestehenden System. Nach demoskopischen Umfragen hält danach knapp die Hälfte der Bevölkerung mittlerweile die Demokratie für unfähig, bestehende Probleme zu lösen.

## Wie kommt es zur Aufdeckung von Korruption beziehungsweise zum Strafverfahren ?

Da die Korruptionsbeziehungen nach außen verdeckt werden und es sich um so genannte opferlose Kontrolldelikte handelt, fällt der typische Anzeigerstatter weitgehend aus, um eine Tat zur Aufdeckung oder zur Kenntnis der Strafverfolgungsbehörden zu bringen. Ohne strafrechtliche Ermittlungen finden kompetente Aufdeckungen der Korruptionsstrukturen in Verwaltungen und Unternehmen nicht statt. Die Strafverfahren beginnen, wenn ein Zusammentreffen verschiedener Verdachtsmomente mit Hinweisen an die Strafverfolgungsbehörden stattfindet, aus Zufall (z.B. begann ein großes Korruptionsverfahren mit dem Verdacht auf eine Umweltstraftat durch Einbau von Müll in einen Lärmschutzwall, der nach einem Regen herausgeschwemmt wurde), durch Presseveröffentlichungen, Hinweise anderer Behörden (Rechnungshöfe, Rechnungsprüfungsämter, Steuerbehörden, Ermittlungen anderer Staatsanwaltschaften), auch durch Hinweise aus betroffenen Verwaltungen und Unternehmen und durch Anzeigen von Konkurrenten und Privatpersonen. Entscheidend für die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen ist häufig ein "geschulter" Blick spezialisierter Staatsanwälte.

## Verfahrenserledigungen im Überblick

Bei der strafrechtlichen Erledigung der Korruptionsverfahren ist zwar grundsätzlich eine angemessene Bewältigung und Reaktion gemessen am Schweregrad der Strukturen festzustellen. Die Erledigungen der Strafverfahren in den schädlichsten Strukturen sind jedoch erheblich durch Absprachen, folgenlose Einstellungen und Verurteilungen zu Freiheitsstrafen, die zur Bewährung ausgesetzt werden, geprägt. Die meisten Verfahren wurden eingestellt (über 40%), davon der größte Teil nach § 170 II StPO aus Beweisschwierigkeiten. Der Anteil ist sogar noch höher anzusetzen, weil unter den 28% nicht abgeschlossener Verfahren wiederum bei den meisten Verfahren eine Einstellung nach § 170 II StPO zu erwarten war.

## Täter

Die Täter weisen Besonderheiten bei den Sozialdaten und in der Vorgehensweise auf. 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

<sup>5</sup>Zur Problematik der Schadensschätzung ausführlich Bannenberg 2002, S. 366ff.

<sup>6</sup>Von Arnim 2001; von Arnim ZRP 2002, S. 223–232.

<sup>7</sup>Scheuch / Scheuch 2000.

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.

### Täter der Strukturen 2 / 3: "Betrügerpersönlichkeiten"

- &punkt; Recht selten ;
- &punkt; legale Fassaden, Lügen, Täuschungen, Fälschungen, geringe Qualifikationen ;
- &punkt; teilweise nach außen hoher beruflicher Status (Rechtsanwalt, Notar, Bürgermeister), in Wahrheit Auffälligkeiten (Entziehung der Zulassung, Straf- und Zivilverfahren wegen Vermögensdelikten ...);
- &punkt; ausgeprägter Hang zur Selbstdarstellung und Angeberei ;
- &punkt; sehr manipulativ ;
- &punkt; hohe kriminelle Energie ;
- &punkt; oft exotisches Leben (Immobilien im In- und Ausland, mehrere luxuriöse PKW, Bankkonten in den Steuerparadiesen, Freundinnen / Geliebte werden in die Taten eingebunden);
- &punkt; einschlägige Vorstrafen oder Verdacht (betrügerischer Bankrott, Betrug, Untreue, Steuerdelikte);
- &punkt; extreme Rechtfertigungen und Neutralisierungen des Fehlverhaltens ;
- &punkt; fehlende Verantwortungsübernahme und Leugnen der Verantwortlichkeit auch bei Verurteilung.

Sehr auffällig, aber eher selten (5–10% der Täter) sind hier so genannte "Betrügerpersönlichkeiten". Dieser Typ trat vor allem in den Treuhandverfahren auf, war aber auch bei anderen schwer wiegenden Korruptionsverfahren als Unternehmer / Selbstständiger, in freien Berufen oder als ehrenamtlicher Bürgermeister vertreten. 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. 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 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. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass "legale Fassaden", ob Unternehmen oder der Status des Berufes als Rechtsanwalt, Notar, Steuerberater, benutzt wurden, um die wahren Absichten eigensüchtiger Profitmaximierung zu verschleiern. Neben gravierenden Kontrolldefiziten, die diesen Tätern ihre Taten erleichtern, ist 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 rechtmäßigem Handeln vorhanden gewesen wären. Das spricht dafür, dass sie in ihrer jeweiligen Umgebung den erfolgreichen Geschäftsmann (Anwalt, Steuerberater, Bürgermeister usw.) überzeugend spielen konnten. Dabei zeigte sich das Bild von Personen, die andere sehr geschickt für ihre eigenen Zwecke einsetzen 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. 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. 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 wie Häuser, Villen, 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. Von den bekannten "Steuerparadiesen" (Schweiz, Liechtenstein, Luxemburg, Bahamas, Caiman- und Caicos-Inseln usw.) wurde reger Gebrauch gemacht. Der typische Täter struktureller Korruption ist dagegen "auffällig unauffällig" und hebt sich von "Betrügerpersönlichkeiten" deutlich ab.<sup>8</sup>

## Auffällig unauffällig – Der typische Täter struktureller Korruption & Punkt; Ganz überwiegend

- männlich
- deutsch
- nicht vorbestraft
- keine Schulden (zumindest nicht bekannt)
- gewisse Macht- und Entscheidungsbefugnisse in Unternehmen und Verwaltung
- ehrgeizig, investiert viel Zeit in den Beruf, meist Fachkompetenz
- eher "Aufsteiger", oft 2. Bildungsweg, viele Aus- und Fortbildungen, aber auch Vorstandsmitglieder
- mit Korruptionsstrukturen über 10–20 Jahre vertraut
- legt Wert auf gesellschaftlichen Status, hoher Lebensstandard
- keine illegalen Wertvorstellungen
- versteht sich nicht als kriminell 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 Führerscheinverfahren heraus, war nur ein nicht deutscher Verurteilter unter den Tätern.

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 Einflüssebenen als Unternehmer oder

---

<sup>8</sup>Zur Diskussion und kriminologischen Einordnung der Befunde Bannenberg 2002, S. 340ff.

Selbstständige, 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 Unternehmensebene das engagierte Bemühen um Kunden unter hohem zeitlichen 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, sodass 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"*.

## Unterschiede zwischen Gebern und Nehmern ?

Geber und Nehmer unterscheiden sich letztlich in geringerem Maße als vermutet wird. Die Charakterisierungen (ehrzeizig, 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 geleugnet wird, ergreift man keine Kontrollmaßnahmen, um Korruption wirklich zu ächten. Damit gewährt man den bestechlichen Amtsträgern den notwendigen Spielraum, um trotz umfangreicher Verbote eigensüchtige Interessen hinter der Vertrauensstellung verbergen zu können. 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. Natürlich war ein dominierendes Motiv für Bestechlichkeit das Geld. Aber mindestens ebenso wichtig waren vielen Tätern Statusgewinn und immaterielle Vorteile.

Warum erreicht der Normappell des Strafrechts die Täter nicht ?

&punkt; **GEBER UND NEHMER**

- Geringe/keine Entdeckungswahrscheinlichkeit
- Keine Abschreckung durch Strafdrohung
- Geringe Anzeigewahrscheinlichkeit
- Keine funktionierende Kontrolle
- Verdachtsmomenten in Unternehmen und Verwaltungen wird nicht nachgegangen

&punkt; **GEBER**

- Soziale Üblichkeit im Unternehmen
- Belohnung korrupter Verhaltensweisen (Erfolg, Gehaltssteigerungen, Beförderungen)
- Keine Ahndung / Ächtung korrupter Verhaltensweisen
- Oft Doppelmoral, Ethikerklärungen als Feigenblatt, Verhaltensstandards werden nicht durchgesetzt
- Förderung der korrupten Verhaltensweisen bis in die Vorstandsetagen (schwarze Kassen, Umgehung der Buchhaltungsregeln, schlechte Vorbilder)
- Ausgeprägte Neutralisierungs- und Rechtfertigungsmechanismen
- Persönliche Vorteile : materiell und immateriell

&punkt; **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 Vertrauensstellung, um

## Regeln zu brechen

– Teilweise ausgeprägte Doppelmoral : nach außen korrekter Vorgesetzter / Mitarbeiter, in Wahrheit Rechtsbruch zum eigenen Vorteil

– Persönliche Vorteile : Vorwurf der Geldgier greift zu kurz, erworben wird auch Macht, Ansehen, gesellschaftlicher Status

Zunächst ist man möglicherweise verwundert, warum gerade bei den typischen Korruptionsstraftätern, 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.<sup>9</sup>

Darüber hinaus verfügen sie meist über gute Fachkenntnisse und haben bestimmte Einflüssebenen als Unternehmer / Selbstständige, in Unternehmen oder Verwaltungspositionen erreicht, sind ehrgeizig und beruflich sehr engagiert. Sie sind selten vorbestraft und haben auch grundsätzlich legale Wertvorstellungen.<sup>10</sup>

Diese Charakterisierungen trifft auch der Frankfurter Oberstaatsanwalt & Kapit; Schauensteiner & Kapit;<sup>11</sup> : "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. 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 wirtschaftskriminellen Verhalten durch soziale Üblichkeit im Unternehmen bestärkt. Ohne die Verhaltensweisen (z.B. Bestechung eines Amtsträgers zur Auftragserrlangung) 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, sodass 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

<sup>9</sup>Auch Heinz, in Gropp (Hrsg.) 1998, S. 27 für Wirtschaftsstraftäter ; Dölling 1996, C 23: "gehobene berufliche Qualifikation und hoher sozialer Status".

<sup>10</sup>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.

<sup>11</sup>Schaupensteiner, in Pieth / Eigen (Hrsg.) 1999, S. 131, 136.

Vorgesetzten hat negative Auswirkungen und kann zu Sog- und Spiralwirkungen der Wirtschaftskriminalität führen, weil Mitarbeiter die für die Erreichung der Unternehmensziele geduldeten Verhaltensweisen häufig auch selbst übernehmen. Auffallend sind ausgeprägte Neutralisierungs- und Rechtfertigungsmechanismen für das unlautere Verhalten. Die persönlichen Vorteile liegen auf der materiellen und immateriellen Seite, neben dem materiellen Vorteil 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, sodass 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.

## Mängel der Strafverfolgung

Aus der Untersuchung ergeben sich eine Vielzahl bekannter Mängel der Strafverfolgung. Grundsätzlich bestehen im Bereich der Verfolgung der Wirtschaftskriminalität, der Organisierten Kriminalität und der Korruption Schwierigkeiten in der strafrechtlichen Verfolgung. Diese Erkenntnis ist nicht neu und wurde bereits 1972 von &kapit;Baumann&/kapit;<sup>12</sup> beklagt. Auch &kapit;Schönherr &/kapit;folgerte aus seiner Untersuchung, dass "Wirtschaftsstrafverfahren einen erheblichen Teil der Arbeitskapazität der Staatsanwaltschaften und der Gerichte für sich beanspruchen und gleichzeitig blockieren"<sup>13</sup>. 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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 ist die Aussagebereitschaft aufgrund der Besonderheit dieser Delikte eingeschränkt.<sup>16</sup> Beweisschwierigkeiten werden sowohl auf der tatsächlichen Ebene angeführt wie auch beim Nachweis insbesondere des ungeschriebenen Tatbestandsmerkmals der so genannten Unrechtsvereinbarung. Auch das Problem der Einzelfallorientierung des geltenden Strafrechts erschwert es, die strukturelle Korruption zu erfassen. Diese Meinung wird auch aus den Expertenbefragungen bei &kapit;Vahlenkamp&/kapit;<sup>17</sup> deutlich. Die unterschiedliche Strafverfolgungspraxis beruht anscheinend auch auf einem unterschiedlichen Problembewusstsein bei den Staatsanwaltschaften.<sup>18</sup>

---

<sup>12</sup>Baumann JZ 1972, S. 1ff.

<sup>13</sup>Schönherr, Vorteilsgefährdung und Bestechung als Wirtschaftsstraftaten 1985, S. 294.

<sup>14</sup>Auch Vahlenkamp / Knauß, Korruption – hinnehmen oder handeln ? 1995, S. 229.

<sup>15</sup>Vgl. Tewlin Kriminalistik 1999, S. 349.

<sup>16</sup>Vahlenkamp / Knauß 1995, S. 227: "Korruptionstaten sind immer auf Verdunkelung angelegt".

<sup>17</sup>Vahlenkamp / Knauß 1995, S. 229.

<sup>18</sup>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 bis hin zu subtilen Störungen wichtiger Ermittlungen durch den Abzug erfahrener Ermittler von Verfahren, die Versetzung in andere Dezernate, die sich nicht selten als Beförderungen darstellen oder auch die mangelnde personelle Ausstattung der Abteilungen.<sup>19</sup>

## 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 an die Staatsanwaltschaften durch Rechnungshöfe, Rechnungsprüfungsämter, Steuerfahndung, Zollämter, Anti-Korruptions-Stellen der Verwaltung, Einrichtung von Ombudsleuten als Vertrauensanwälte) möglich ist, aber auch durch einen verbesserten und sensibilisierten Umgang mit Informationen und abgegebenen Verfahren anderer Bundesländer. Macht man sich bewusst, dass Netzwerkkorruption sich nicht an die Grenzen der Bundesländer hält und von dieser Form der Korruption die größte Schädlichkeit ausgeht, muss die Strafverfolgung entsprechend effizient organisiert werden. Auch der Umgang mit anonymen Anzeigen sollte von der denkbaren "Zwickmühlensituation" von Insidern ausgehen und zur konsequenten Überprüfung des Wahrheitsgehaltes führen.

Zusammenfassend betrachtet ist Strafrecht für die Eindämmung der Korruption wichtig und notwendig.<sup>20</sup>

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 nutzen und andere Instanzen informeller Kontrolle aktivieren, um Korruption, insbesondere die Entstehung und das unbemerkte Wachsen von Netzwerken und Korruptionsstrukturen zu verhindern. Es gilt also, ein Gesamtkonzept zur Eindämmung der Korruption zu entwickeln und umzusetzen.<sup>21</sup>

&kapit;Dölling &/kapit;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".<sup>22</sup>

Eine verbesserte Intensivierung der Strafverfolgung bedarf personeller Verstärkung bei Polizei und Staatsanwaltschaft.<sup>23</sup>

Neben den Forderungen nach einer Personalaufstockung muss die Spezialisierung und der intelligente Einsatz der beschränkten Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden mit Priorität verfolgt werden. Bei

---

<sup>19</sup>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.

<sup>20</sup>Dazu Bannenberg 2002, S. 435ff. mit zahlreichen Nachweisen; Schaupensteiner NStZ 1996, S. 409ff.; Schaupensteiner, in Pieth / Eigen (Hrsg.) 1999, S. 141ff.; Schaupensteiner, Die neue Polizei 3/2002, 3ff.; Dölling Gutachten 1996, C 97ff.; Schubert, in Wabnitz / Janovsky (Hrsg.). 2000, S. 849ff.; Rogge / Rex, Die neue Polizei 3/2002, S. 20ff.

<sup>21</sup>So auch Schaupensteiner, Die neue Polizei 3/2002, S. 3ff.

<sup>22</sup>Dölling 1996, C 97.

<sup>23</sup>Schaupensteiner NStZ 1996, S. 412.

Staatsanwaltschaft und Polizei ist eine Spezialisierung erforderlich.<sup>24</sup>

Ideal wären (Landes-)Zentralstellen bei den Strafverfolgungsbehörden zur Intensivierung der Strafverfolgung bei Korruption und Wirtschaftskriminalität und zur Verbesserung eines länderübergreifenden Informationstransfers.<sup>25</sup>

Die seit etwa 1994 zu beobachtenden Schritte in Richtung auf eine Spezialisierung der Strafverfolgung reichen bei weitem nicht aus. Die Personalauswahl sollte nach Interesse für die Thematik und zumindest teilweise auch nach Erfahrungen mit Ermittlungen in Wirtschaftsstrafsachen oder Strafverfahren der Organisierten Kriminalität erfolgen. Personenkontinuität müsste angestrebt werden, zumindest die institutionalisierte Weitergabe der Erkenntnisse an die Nachfolger. Für die Strafverfolgung von Korruptionsstraftaten 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 die Praxis der Absprachen zur Erlangung von Aufträgen. Bei der Aus- und Fortbildung von Polizei und Justiz sollten diese Besonderheiten daher berücksichtigt werden.<sup>26</sup>

Wichtig ist auch die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden mit anderen Instanzen wie Kartellbehörden, Steuerfahndung und Rechnungshöfen<sup>27</sup>

• &kapit;Dölling & / kapit; fordert weiterhin die Speicherung der in den Strafverfahren gewonnenen Erkenntnisse in zentralen Informationssystemen.<sup>28</sup>

Interne Möglichkeiten der EDV sollten zum selektiven Informationsaustausch genutzt werden.<sup>29</sup>

• &kapit; Schubert & / kapit; 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.<sup>30</sup>

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, trägt 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.<sup>31</sup>

Damit steht in engem Zusammenhang das Erfordernis diskreter Vorermittlungen zur Person der Verdächtigen. Über das Umfeld des Beschuldigten, seine Lebensgewohnheiten, seine Eigentumsituation 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.<sup>32</sup>

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

---

<sup>24</sup>Dölling 1996, C 97; Dannecker, in Wabnitz / Janovsky (Hrsg.) 2000, S. 18f. sowie zu weiteren Forderungen zur Verbesserung der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität; siehe auch die praktischen Hinweise bei Bischeltzrieder 1995.

<sup>25</sup>Schaupensteiner NStZ 1996, S. 412; auch Huber NStZ 1996, S. 530, 531.

<sup>26</sup>Dölling 1996, C 98.

<sup>27</sup>Dölling 1996, C 98f.

<sup>28</sup>Dölling 1996, C 98.

<sup>29</sup>Tewlin Kriminalistik 1999, S. 349.

<sup>30</sup>Schubert, in Wabnitz / Janovsky (Hrsg.) 2000, S. 849.

<sup>31</sup>Allgemein Kubica, in Kube / Störzer / Timm (Hrsg.) 1994, S. 445, 464ff., 479ff.

<sup>32</sup>Tewlin Kriminalistik 1999, S. 349; Trenschele Kriminalistik 1999, S. 753.



Bürodurchsuchungen und Verhaftungen gegen eine größere Personenanzahl wie bei Korruption der Strukturen 2 und 3 üblich, sind fehleranfällig. Es beginnt mit der sorgfältigen 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 Beiziehung von Anwälten zu rechnen, sodass 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 &kapit;Tewlin&/kapit; 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."<sup>33</sup>

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, §§ 111d, 111e StPO.<sup>34</sup>

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.<sup>35</sup>

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 Möglichkeiten<sup>36</sup>

und Verwendung der strafrechtlichen Erkenntnisse zur Prävention begegnet werden. Es deutet sich an, dass Strafrecht gerade bei strukturellen Kriminalitätsproblemen möglicherweise nicht wirksam genug ist,

<sup>33</sup>Tewlin Kriminalistik 1999, S. 349.

<sup>34</sup>Schubert, in Wabnitz / Janovsky (Hrsg.) 2000, S. 849.

<sup>35</sup>Zu den Einzelheiten und strategischen Vorgehensweisen Knierim, in Wabnitz / Janovsky (Hrsg.) 2000, S. 288–296; Ciolek-Krepold 2000, S. 94ff.

<sup>36</sup>Vgl. auch Vahlenkamp / Knauß 1995, S. 226ff.; die angedeuteten Mängel der Strafverfolgung sind nicht neu sondern werden bei strafrechtlichen Ermittlungen in Wirtschaftsstrafverfahren und OK-Verfahren bereits seit längerem beklagt.

selbst wenn es zu Verurteilungen kommt. So berichtet Sieber in seiner Untersuchung zur "Logistik der Organisierten Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland"<sup>37</sup>, 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 50er 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.<sup>38</sup>

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 Amtsträger 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. Rechtlich bleiben nach wie vor Forderungen nach einer Aufnahme der Bestechungstatbestände (§§ 299, 200, 331ff. StGB) in § 100a StPO<sup>39</sup>, eine Kronzeugenregelung<sup>40</sup>, die Änderung des § 108e StGB, verbesserter Zeugenschutz<sup>41</sup> und auch die Einführung einer Unternehmensstrafbarkeit<sup>42</sup> virulent.

Die gesetzlichen Grundlagen bedürfen zwar kleiner Verbesserungen, das Hauptdefizit liegt jedoch in den schwachen personellen Ressourcen und der mangelhaften praktischen Umsetzung des vorhandenen strafrechtlichen Instrumentariums.

## Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft

Der Arbeitskreis deutscher, österreichischer und schweizerischer Strafrechtslehrer (Arbeitskreis AE) hat mit dem Alternativ-Entwurf Reform des Ermittlungsverfahrens (AE-EV)<sup>43</sup> auch einen Vorschlag für eine Neufassung von § 146 GVG vorgelegt, um "größtmögliche

---

<sup>37</sup>Sieber JZ 1995, S. 758, 766.

<sup>38</sup>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 "Schweigegehd" bei Verurteilung zu dienen. Für einen beruflichen Wiedereinstieg nach eventueller Haftentlassung ist ebenfalls gesorgt.

<sup>39</sup>Dazu Bannenberg 2002, S. 427f.

<sup>40</sup>Bannenberg 2002, S. 427ff., insbesondere ist auf die Bonusregelung des Bundeskartellamtes hinzuweisen, S. 431f.

<sup>41</sup>Zum Problemkreis whistleblower, Kronzeugen und Informanten auch aus internationaler Perspektive ausführlich Bannenberg 2002, S. 375ff.

<sup>42</sup>Noch vorsichtig Bannenberg 2002, S. 409ff.; mittlerweile bin ich der Ansicht, die Unternehmensstrafbarkeit sollte eingeführt werden und ein spezielles Sanktionsinstrumentarium aus Anreiz- und Repressionselementen sollte entwickelt werden, um Unternehmen bei organisierter Wirtschaftskriminalität zur Durchsetzung ehrlichen Verhaltens im Wettbewerb zu veranlassen.

<sup>43</sup>Arbeitskreis AE, AE-EV 2001.

Unabhängigkeit“ der Staatsanwaltschaft zu erreichen.<sup>44</sup>

Der Vorschlag orientiert sich an §§ 29–31 des österreichischen 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.<sup>45</sup>

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.<sup>46</sup>

Eine Einschränkung des externen Weisungsrechts ergibt sich weiter durch das fehlende Devolutionsrecht der Regierung: Die Ausübung der staatsanwaltschaftlichen Tätigkeit obliegt allein der Staatsanwaltschaft.<sup>47</sup>

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.<sup>48</sup>

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.<sup>49</sup>

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.<sup>50</sup>

Die weitere Problematik im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft betrifft den Status des politischen Beamten in der Person des Generalbundesanwalts und der staatsanwaltschaftlichen 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. &kapit;Roxin &kapit;hat deshalb zu Recht gefordert, von dieser ”historisch überlieferten Konstruktion“ Abschied zu nehmen.<sup>51</sup>

## Korruptionsprävention

Im Ergebnis erscheinen Vorschläge<sup>52</sup>

speziell zur strafrechtlichen Bekämpfung eingebettet in ein Gesamtkonzept zur Korruptionsbekämpfung am vielversprechendsten. Es existieren bereits eine Vielzahl von Vorschlägen zur Korruptionsprävention,

---

<sup>44</sup>Arbeitskreis AE, AE-EV 2001, S. 141, 142.

<sup>45</sup>Arbeitskreis AE, AE-EV 2001, S. 142.

<sup>46</sup>Höpfel 1988, S. 138.

<sup>47</sup>Arbeitskreis AE, AE-EV 2001, S. 143.

<sup>48</sup>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. 912f.

<sup>49</sup>Ähnliche Vorschläge (§ 146a I GVG) Kintzi 1985, S. 913.

<sup>50</sup>Arbeitskreis AE, AE-EV 2001, S. 144f.

<sup>51</sup>Roxin DRiZ 1997, S. 117.

<sup>52</sup>Schaupensteiner NStZ 1996, S. 409–416; Dölling 1996; ZStW 2000, S. 354, 355.

auf die hier aus Raumgründen nicht eingegangen werden kann.<sup>53</sup>

Wichtig ist es jedoch darauf hin zu weisen, dass langandauernde und verfestigte Korruptionsstrukturen im Kollegenkreis oft bereits erkannt oder vermutet werden, weil sich bestimmte Verhaltensauffälligkeiten häufen. Die Aufdeckung von Korruption ließe sich verbessern, wenn Vorgesetzte Andeutungen von Untergebenen Glauben schenken und Ermittlungen vornähmen (und nicht das Verhalten herunterspielen oder "wegsehen") und wenn unabhängige Kontrollstellen innerhalb der Verwaltungen und Unternehmen eingerichtet würden (Anti-Korruptions-Stellen, Ombudsleute), die zur Entgegennahme und Überprüfung dieser Verdachtsmomente zuständig sind.<sup>54</sup>

Das Problem der Korruptionsprävention liegt nicht in mangelnden Vorschlägen, sondern in der fehlenden Umsetzung, dem Versagen interner Kontrollen in Verwaltung und Unternehmen, im Fehlen kompetenter Aufklärung und Aufdeckung sowie fehlender Umsetzung empirischer Erkenntnisse in effiziente Prävention. Häufig scheint es auch am politischen Willen zur Umsetzung der Konzepte zu fehlen. In Verwaltungen und Unternehmen bestehen Hemmnisse zur Reaktion auf die Probleme ("in unserer Behörde, in unserem Unternehmen gibt es keine Korruption"). Weiter existiert keinerlei Evaluation von Maßnahmen der Korruptionsprävention im Hinblick auf die Wirksamkeit der Maßnahmen. Es muss vorrangig um eine Intensivierung von Kontrolle gehen. Als negativ hat sich in lange andauernden Korruptionsgeschehen immer wieder gezeigt, dass vorhandene Hinweise und Verdachtsmomente, die von Mitarbeitern geäußert worden waren, nicht ernst genommen wurden und diese Mitarbeiter, die versuchten, Kontrollen auszulösen, häufig noch negativen Reaktionen ausgesetzt waren. Dies schwächt nicht nur auf Dauer die Motivation der ehrlichen Mitarbeiter in der Verwaltung, sondern ermöglicht den Tätern, ihre Selbstbereicherung über Jahre zu verschleiern und das Recht zu missachten. Dabei zeigt sich weiter, dass die Täter gerade die leistungsstarken Amtsträger sind, die Vertrauen genießen und die Macht haben, Vorgänge abzuschotten. Als sehr vielversprechend zur Aufdeckung und Prävention scheint daher die Einrichtung von so genannten Ombudsleuten oder Vertrauensleuten in Verwaltungen und Unternehmen, an die auch anonym Hinweise erfolgen können. Darin darf sich die Kontrolle jedoch nicht erschöpfen, sondern die Aufdeckung sollte durch geschulte und relativ unabhängig arbeitende Anti-Korruptions-Stellen unterstützt werden. Es muss Hinweispflichten an die Staatsanwaltschaften geben, da sich bisher nur die strafrechtliche Verfolgung als tatsächlich effektiv erwiesen hat. Wenn Verwaltungen bereit sind, über veränderte Strukturen zur Korruptionsprävention nachzudenken, dann erfolgt dies regelmäßig nach strafrechtlichen Ermittlungen. Ein sehr wirksames Mittel könnte der konsequente Einsatz von Vergabesperrern sein, der allerdings zukünftig bundeseinheitlich geregelt werden sollte, damit gleiche Kriterien für Gerechtigkeit sorgen.

## KONKRETE VORSCHLÄGE

- &punkt; Ombudsmann, Vertrauensanwalt
- &punkt; Anti-Korruptions-Stellen mit mobilen Prüfgruppen
- &punkt; Whistleblower-Systeme
- &punkt; Information der Staatsanwaltschaft bei Korruptionsverdacht
- &punkt; Schulung von Rechnungsprüfern, internen Revisionen
- &punkt; Schwachstellenanalysen
- &punkt; Einsatz technischer Neuerungen im Vergabebereich
- &punkt; Grundsätzliche Trennung von Planung, Vergabe, Abrechnung
- &punkt; Vertragsstrafen

---

<sup>53</sup>Dazu ausführlich Bannenberg 2002, S. 446ff.; Vgl. auch Bartsch / Paltzow / Trautner (Hrsg.) 2001.

<sup>54</sup>Beim Einsatz von Ombudsleuten hat die Deutsche Bahn AG gute Erfahrungen vorzuweisen : Kunze, Die neue Polizei, 3/2002, S. 22.

## &punkt; Vergabesperren Ausblick

Man wird Korruption wie alle anderen Formen der Kriminalität nicht verhindern können. Bei ständigem Bemühen um die Umsetzung notwendiger Forderungen hilft aber vielleicht folgende hoffnungsvolle Aussicht : ”Schließlich ist nicht nur Korruption ansteckend. Sondern auch die Ehrlichkeit.”<sup>55</sup>

## Literatur

- Arbeitskreis deutscher, österreichischer und schweizerischer Strafrechtslehrer (Arbeitskreis AE): Alternativ-Entwurf Reform des Ermittlungsverfahrens (AE-EV). München 2001.
- Arnim, Hans Herbert von : Wer kümmert sich um das Gemeinwohl : Von der Auflösung der politischen Verantwortung im Parteienstaat. ZRP 2002, S. 223–232.
- Arnim, Hans Herbert von : Das System. Die Machenschaften der Macht. München 2001.
- Bannenberg, Britta : Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse. Neuwied und Kriftel 2002 (BKA-Reihe Polizei + Forschung, Band 18).
- Bartsch, Jörg, Wolfgang Paltzow und Wolfgang E. Trautner (Hrsg.): Der Antikorruptionsbeauftragte. Handbuch für die öffentliche Verwaltung. Neuwied, Kriftel 2001.
- Baumann, Jürgen : Über die notwendigen Veränderungen im Bereich des Vermögensschutzes. JZ 1972, 1–6.
- Bischelsrieder, Albert : Lehr- und Studienbriefe Kriminalistik Nr. 13. Wirtschaftskriminalität. Hilden 1995.
- Ciolek-Krepold, Katja : Durchsuchung und Beschlagnahme in Wirtschaftsstrafsachen. München 2000.
- Dannecker, Gerhard : Die Entwicklung des Wirtschaftsstrafrechts in der Bundesrepublik Deutschland. In : Wabnitz, Heinz-Bernd und Thomas Janovsky (Hrsg.): Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts. München 2000, 1–50.
- 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.
- Eisenberg, Ulrich : Kriminologie. (5. Aufl.) München 2000.
- Heinz, Wolfgang : Begriffliche und strukturelle Besonderheiten des Wirtschaftsstrafrechts. Eine Übersicht über die Entwicklung des Wirtschaftsstrafrechts in der Bundesrepublik Deutschland. In : Gropp, Walter (Hrsg.): Wirtschaftskriminalität und Wirtschaftsstrafrecht in einem Europa auf dem Weg zu Demokratie und Privatisierung. Leipzig 1998, 13–50.
- Huber, Rainer : Möglichkeiten der Beschleunigung von Wirtschaftsstrafverfahren. NStZ 1996, 530–533.
- Kintzi, Heinrich : Plädoyer für eine Neuordnung des Amtsrechts der Staatsanwälte. In : Broda, Christian, Erwin Deutsch, Hans-Ludwig Schreiber und Hans-Jochen Vogel, (Hrsg.): Festschrift für Rudolf Wassermann. Neuwied, Darmstadt 1985, 899.
- Kubica, Johann : Wirtschaftskriminalität. In : Kube, Edwin, Udo Störzer und Klaus Jürgen Timm (Hrsg.): Kriminalistik. Handbuch für Praxis und Wissenschaft. Bd. 2. Stuttgart u.a. 1994, 445–499.
- Kunze, Klaus : Korruptionsbekämpfung bei der Deutschen Bahn AG. Die neue Polizei 3/2002, 22.
- Rogge, Hans-Werner und Erhard Rex : Konzentration der Bekämpfung von Korruptionskriminalität. Die neue Polizei 3/2002, 20–21.
- Roxin, Claus : Zur Rechtsstellung der Staatsanwaltschaft damals und heute. DRiZ 1997, 109.
- Sieber, Ulrich : Logistik der Organisierten Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland. JZ 1995, 758–768.
- Trenschel, Wolfgang : Korruptionsverdacht – und was dann ? Vom Umgang mit Korruptionsverdacht innerhalb der Polizei. Kriminalistik 1999, 750–754.
- Schaupensteiner, Wolfgang : Globale Korruptions-Konjunktur. Die neue Polizei 3/2002, 3–8.
- Schaupensteiner, Wolfgang : Korruption in Deutschland – Das Ende der Tabuisierung. In : Pieth, Mark und Peter Eigen (Hrsg.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Neuwied 1999, 131–147.
- Schaupensteiner, Wolfgang : Gesamtkonzept zur Eindämmung der Korruption. NStZ 1996, 409–416.
- Scheuch, Erwin und Ute Scheuch : Die Spendenkrise – Parteien außer Kontrolle. Reinbek 2000.
- Schönherr, Roland : Vorteilsgewährung und Bestechung als Wirtschaftsstraftaten. Eine Untersuchung über

---

<sup>55</sup>Olaf Henkel, capital 24/2001, S. 238.

die Zuweisung dieser Delikte zur Wirtschaftskriminalität durch die Staatsanwaltschaften. Freiburg 1985.  
Schubert, Winfried : Korruption. In : Wabnitz, Heinz-Bernd und Thomas Janovsky (Hrsg.): Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts. München 2000, 793–850.  
Tewlin, Daniel : Kriminalität in der Chefetage. Kriminalistik 1999, 344–349.  
Vahlenkamp, Werner und Ina Knauß : Korruption – hinnehmen oder handeln ? (BKA – Forschungsreihe, Bd. 33) Wiesbaden 1995.

## Wachstumsbranche Korruption

### ”10 Gebote zur Korruptionsbekämpfung”

#### Forderungen an Gesetzgeber und Verwaltung

#### Wolfgang Schauensteiner

##### Thesen – 10 Gebote zur Korruptionsbekämpfung

1. **Korruptionsregister und Aussperrung**
2. **Unternehmensstrafrecht**
3. **5-Jahres-Sperre**
4. **Gesetzeslücken schließen**
5. **Telefonüberwachung**
6. **Kleine Kronzeugenregelung**
7. **Verbesserung der Strafverfolgung**
8. **Mehr Transparenz**
9. **Landesombudsmann**
10. **Verbesserung der Kontrollen**

#### Lagebildbeschreibung – Korruption in Deutschland

##### Deregulierung eines Ordnungsmusters

Korruption gibt es und wird es geben, solange es Menschen gibt. Korruption könnte man getrost als ein Menschheitserbe bezeichnen oder in Abwandlung eines bekannten Aphorismus auch defätistisch formulieren : ”corrumpo ergo sum”, ich besteche, also bin ich !

Trotz dieser alten Einsicht ist das Korruptionsphänomen in Deutschland jahrzehntelang nicht nur unterschätzt und seine Bekämpfung sträflich vernachlässigt, sondern seine Existenz schlicht gelehnet worden.

Noch heute wird der Kurs der öffentlichen Verharmlosung unbeirrt gesteuert, trotz hochschlagender Wellen im Korruptionsdreieck von Politik, Wirtschaft und Verwaltung.

Noch bis zu Beginn der 90er-Jahre glaubte man in Deutschland von dem Stigma korruptiver Befleckung frei zu sein. Da dieser Glaube angesichts vielfach aufgedeckter Schmiergeldfälle sich aber als Irrglaube erwies, entdeckte man die ”Schwarze-Schafe-Theorie”. Unter Verweis auf den statistischen Apparat und weil nicht sein kann, was nicht sein darf, wird fabuliert, dass es sich bei den aufgedeckten Fällen nur um das individuelle Versagen Einzelner handelt, dem auch mit den besten Sicherungssystemen nicht beizukommen ist. Fortwährende Untätigkeit wird mit dem fatalistischen Bekenntnis bemäntelt : Wo der Mensch handelt, ist sein Fehlverhalten nicht fern und auch bei dem Beamten sei schließlich der Mensch in Kauf zu nehmen. Dieses euphemistische Bild von der Korruption entspricht nicht der Realität.

Nach Aufdeckung zahlreicher Korruptionsfälle seit Ende der 80er-Jahre, die öffentlichkeitswirksam zu Affären und Skandalen hochstilisiert wurden (was sie nicht waren, weil sie die alltäglichen Korruptionspraktiken in Wirtschaft und Verwaltung widerspiegeln), ist es der Wachstumsbranche Korruption in wenigen Jahren gelungen, das Bild der Deutschen weltweit zu beschädigen.

Die nationale Öffentlichkeit reagiert zunehmend irritiert und glaubt den Beteuerungen nicht, dass es sich in Deutschland um eine weitgehend korruptionsfreie Zone handele.

Man kann bereits von einer massiven Deregulierung eines kollektiven Ordnungsmusters dieser Gesellschaft sprechen. Eine überkommene, ebenso eitle wie selbstzufriedene Selbstbespiegelung der Deutschen, die verbunden ist mit dem Idealbild von den ”anständigen Deutschen”, die sich nicht kaufen lassen und dessen Beamte als gesetzestreue Träger öffentlicher Gewalt einem ”preußischem Amtsethos” verpflichtet sind, die ihre Entscheidungen unbeeinflusst nur nach Recht und Gesetz treffen.

Ein Trugbild, wie wir heute schmerzlich einsehen lernen müssen, wie das vom ”ehrbaren Kaufmann” und

dem "fleißigen deutschen Arbeiter".

## Dunkelfeld und Hellfeld

### *Es gibt keine korruptionsfreien Zonen !*

- &punkt; Deregulierung eines Ordnungsmusters
- &punkt; Das Ende der Schwarze-Schafe-Theorie
- &punkt; Unrealistisches Korruptions-Lagebild

## Dunkelfeld

Wie schwer sich die Deutschen damit tun, anzuerkennen, dass wir in Deutschland ein ubiquitäres Korruptionsproblem haben, zeigt bereits der Umstand, dass erst 1997 die "Landeslagebilder Korruption" zu einem Bundeslagebild zusammengefasst wurden – und damit mehr als zwölf Jahre nach der Anthes-Affäre in Berlin und ein Jahrzehnt nach den 1987 in einer großen hessischen Kommunalverwaltung erstmals entdeckten, flächendeckenden Korruptionsstrukturen, in deren Kielwasser seitdem bundesweit weitere Korruptionsaffären ununterbrochen nachfolgen.

Dem letzten "Lagebericht Korruption" des BKA vom 26. 9. 2002 entnehmen wir, dass sich der seit 1994 kontinuierlich ansteigende Trend der Korruptionsverfahren auch im Jahre 2000 fortgesetzt hat. Insbesondere die Zahl der bereits im Vorfeld der Tatbegehung angelegten Bestechungsfälle (strukturelle Korruption) ist signifikant gestiegen.

Die Zahl der Verfahren stieg bundesweit von 258 in 1994 (jeweils einschließlich der situativen Korruptionsfälle) auf 1.243 in 2000. Die Zahl der Tatverdächtigen von 1.557 (1994) auf 2.853 (2000).

Ich bin mir sicher : Diese Zahlen beschreiben das ubiquitäre Korruptionsproblem nicht annähernd zutreffend. Schon der vormalige Präsident des BKA, Ludwig Zachert, hatte vor dem Trugschluss gewarnt, das Lagebild gäbe die tatsächliche Lage wieder und der Präsident des Bayerischen Landeskriminalamtes hat jüngst erneut auf das Grundproblem der mangelnden Genauigkeit und Verlässlichkeit der statistischen Daten hingewiesen.

Das Problem liegt nicht nur in der nach wie vor fehlenden Einbindung der Daten von Zoll und Justiz begründet.

Das eigentliche Problem eines unzureichenden Lagebildes ist in dem für Korruptionsdelikte typischen Dunkelfeld zu suchen.

Bei Korruption handelt es sich um ein so genanntes Heimlichkeitsdelikt. Die Korruptionsgeschäfte werden nicht auf offener Straße ausgehandelt.

Es gibt in der Regel weder Zeugen noch gibt es unmittelbar geschädigte Opfer. Man kann von der Korruption als ein opferloses Delikt sprechen.

Opfer ist die Allgemeinheit, also jeder Bürger, der zwar höhere Steuern und Gebühren zahlt, aber nicht wissen kann, dass er zur Kasse gebeten wird, weil

– zum Beispiel die Baukosten für einen überdimensionierten Klärwerksbau durch Bestechung hochgetrieben wurden,

– oder weil zum Beispiel sich die Gebühren für die Kindertagesstätte wegen der üblichen Einrechnung von Schmiergeldern in die Bauunterhaltungskosten verteuerten,

– und weil infolge von Bestechung und Preisabsprachen die Kosten der öffentlichen Baumaßnahmen jährlich um geschätzte 5 Mrd. Euro überteuert sind. Weshalb dem Fiskus wiederum die Mittel für dringend erforderliche Strukturmaßnahmen im Nahverkehrswesen oder bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wegbrechen.

Kriminalistisch gesehen heißt "opferloses Delikt": Wenn das Opfer fehlt, dann gibt es keinen Geschädigten, der Strafanzeige erstattet und als Zeuge zur Verfügung steht. Wenn es keine Strafanzeige gibt, kann kein Ermittlungsverfahren eingeleitet werden. Ohne Ermittlungsverfahren keine Sachverhaltsaufklärung. Und das bezeichnet man dann als das Dunkelfeld !

Das Dunkelfeld bei der Korruptionsdelinquenz schätze ich auf mindestens 95%, vermutlich ist das Hellfeld noch bedeutend kleiner als diese verbleibenden 5%.

## Beispiel : Komplex Messe Frankfurt

Der Verdacht der Angestelltenbestechlichkeit richtete sich zu Anfang lediglich gegen einen einzigen Mitarbeiter der Messe. Der Fall war sehr schnell aufgeklärt und das Verfahren konnte mit Anklageerhebung gegen diesen Mitarbeiter innerhalb kürzester Zeit beendet werden. Angesichts der bekannten Überlastung der Strafverfolgungsbehörden ein erfreuliches, weil prozessökonomisches Ergebnis. Mit ziemlicher Sicherheit wäre üblicherweise so verfahren worden.

Die Staatsanwaltschaft Frankfurt hat aber keine Anklage erhoben. Sie hat auch die Ermittlungen nicht eingestellt.

Denn sie hat es nicht bei diesem einen Fall belassen, sondern ermittelt seit zwei Jahren intensiv und erfolgreich zusammen mit dem zuständigen Sonderkommissariat der Frankfurter Kriminalpolizei. Aufgrund ihrer Kenntnisse über Korruptionsstrukturen und Manipulationstechniken lag der Verdacht nicht fern, dass nur die winzige Spitze eines ausgedehnten Bestechungs-Geflechtes zum Vorschein gekommen war.

Und die Erfahrungen haben ihr erneut Recht gegeben. Mittlerweile richten sich die seit über zwei Jahren andauernden Ermittlungen gegen 119 beschuldigte Mitarbeiter der Messe und Firmenangehörige. Hervorzuheben ist, dass sich die Ermittlungen bisher auf das Facility Management begrenzen. Hierbei handelt es sich nur um einen der vielen finanzintensiven Geschäftsbereiche der Messe Frankfurt.

## Beispiel : Korruptionsaffäre Frankfurt III

Der Anfangsverdacht lautete auf Korruption im Evangelischen Regionalverband. Wo zunächst Korruption angenommen wurde, wurde lediglich Unterschlagung durch einen Buchhalter aufgeklärt, das Verfahren hätte somit zügig abgeschlossen werden können.

Da war aber noch ein Zufallsfund, der die Korruptionsfahnder auf die Spur zur aktuellen Frankfurter Korruptionsaffäre wegen Bestechung, Absprachen und Betrug zum Nachteil der Stadtverwaltung Frankfurt, der Frankfurter Aufbau AG und des Evangelischen Regionalverbandes führte. Das Verfahren richtet sich mittlerweile gegen 211 Personen. 122 Firmen sind involviert.

In der Sonderabteilung zur Bekämpfung von Korruption und Absprachen bei der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main, die inzwischen auf vier Dezernenten angewachsen ist, werden seit 1997 über 3.200 Täter gezählt. Die Zahl der Straftaten liegt mit großem Abstand darüber. So wurden zum Beispiel im Komplex TÜV Frankfurt pro bestochenem Prüfer bis zu 900 Einzelfälle angeklagt und verurteilt.

## Korruption als Teil der Geschäftspolitik

### *Legal oder illegal, ganz egal !*

• Korruption ist in Deutschland weiter verbreitet als bisher angenommen.

• Die Bestechung von Entscheidungsträgern in Wirtschaft und Verwaltung ist Handlungsmuster alltäglicher Geschäftspolitik.

• Das Unrechtsbewusstsein ist gering ausgeprägt.

Kein Weg geht nach alledem an der Erkenntnis vorbei : Korruption ist mittlerweile in Deutschland weiter verbreitet und tiefer verwurzelt als bisher für möglich gehalten worden ist.

Bereits an der Wiege des Deutschen Reiches stand die Korruption als Geburtshelfer und auch bei der Gründung der BRD soll die parlamentarische Entscheidung über den Regierungssitz durch Bestechungsgelder beeinflusst worden sein.

„Bakschisch“ ist kein Import aus orientalischen Ländern oder den vielzitierten Bananenrepubliken.

„Bakschisch“ buchstabiert sich auch in deutsch und heißt „Geschenk“. Geschenke erhalten die Freundschaft und Freunde wird man ja wohl noch haben dürfen.

Das Bestechungsunwesen gehört mittlerweile in etlichen Wirtschaftszweigen zum Handlungsmuster alltäglicher Geschäftspolitik.

Korruption wird nicht dem Zufall überlassen, sondern planmäßig betrieben und von langer Hand vorbereitet.

Zahlungen „zur Klimapflege“ sind ebenso Standard wie das „Anfüttern“, worunter die Herstellung der Abhängigkeit durch die Steigerung von zunächst kleinen Aufmerksamkeiten bis zu regelmäßigen Vergünstigungen zu verstehen ist.

Schmiergelder werden in Prozentpunkten der Auftragssumme an Mitarbeiter von öffentlichen wie privaten Auftraggebern gezahlt und mit einem Aufschlag eingerechnet.

Dieser Betrug ist in der Praxis selbstverständlich („darüber muss nicht gesprochen werden“), wird aber von den Nutznießern wegen seiner Alltäglichkeit nicht als Straftat betrachtet.

In diesem Zusammenhang ist auf die außerordentliche hohe Professionalität der Bauwirtschaft zu verweisen, die gemeinhin als „korruptionsgeneigte Moralbrache“ gilt.

Das Unrechtsbewusstsein der Akteure ist nur gering ausgeprägt, man kann von einer Amnesie der Korrupten sprechen.

Bestechung ist nach verbreiteter Überzeugung Ausdruck eines freien und erfolgreichen Wirtschaftens. Die Ethik des Erfolges fragt nicht nach dem sozial Zutraglichen. Nicht ein Moralkanon leitet unternehmerische Entscheidungen, sondern die berechnende Abwägung des Vorteils einer Regelverletzung gegen das Risiko



ihrer Entdeckung.

## 10 Gebote zur Korruptionsbekämpfung

### ***Gesamtkonzept von präventiven und repressiven Maßnahmen !***

& punkt; Bekannte Abwehrstrategien in Verwaltung und Unternehmen werden nicht genutzt ;

& punkt; die Strafverfolgung ist nicht effizient genug ;

& punkt; weiterer Handlungsbedarf für den Gesetzgeber.

Ursächlich für die Ausbreitung der Korruption

– ist das Aufkommen eines Wertesystems, das einer privatnützigen, materialistischen Maxime den rücksichtslosen Vorrang gegenüber der Orientierung des individuellen Verhaltens am Gemeinwohl einräumt ;

– ist ein Staat, der durch die steuerliche Abzugsfähigkeit von Schmiergeldern die Korruption jahrzehntelang subventioniert hatte und auf diese Weise den Korruptionspraktiken auch noch die "Aura des Erlaubten" verlieh ;

– ist ein Strafrecht, das den Korrupten heute noch viele Schlupflöcher bietet ;

– sind fehlende Kontrollen in Wirtschaft und Verwaltung. Bekannte Abwehrstrategien werden nicht oder nur unzureichend genutzt ;

– ist schließlich eine Strafverfolgung, die nur bedingt effizient ist.

Es besteht kein Zweifel, dass Korruption in überaus gefährlichem Maße das politische, wirtschaftliche und soziale Leben beeinträchtigt, das Vertrauen in die Nichtkäuflichkeit staatlicher Entscheidungen und in das Funktionieren des Rechtsstaates ins Wanken geraten lässt.

Die zunehmend aufgedeckten Korruptionsaffären unterminieren das Rechts- und Gerechtigkeitsempfinden der Bürger.

Die Konferenz der Innenminister und -senatoren (IMK) warnte schon 1996 davor, dass Korruption sich zu einer "ernsthaften Bedrohung der moralischen Grundlagen unserer Gesellschaft entwickelt".

Was ist seitdem geschehen, um den sozialschädlichen Folgen von Korruption in Politik und Gesellschaft, und dem verbreiteten Bestechungsunwesen in Wirtschaft und Verwaltung wirksam zu begegnen ?

Welche Maßnahmen sind seitdem getroffen worden, um einer weiteren Ausbreitung der Korruption Paroli zu bieten ?

– Auf Länderebene sind eine Anzahl von Verwaltungsrichtlinien zur Korruptionsprävention auf den Weg gebracht worden, deren Umsetzung in der Praxis nicht durchgehend kontrolliert wird und für deren korruptionshemmenden Erfolg es keine Beweise gibt.

– Die verschiedenen Maßnahmen auf kommunaler Ebene sind vereinzelte Inselösungen geblieben, die untereinander nicht abgestimmt sind.

– Ein erster, wichtiger therapeutischer Ansatz war die Verabschiedung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes durch den deutschen Bundestag in 1997.

Mit der Novellierung der Bestechungstatbestände durch das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13. 8. 1997 war zwar ein guter Wurf gelungen.

Mit diesem ersten Maßnahmenpaket sind aber die Hausaufgaben bei weitem noch nicht gemacht. Bis heute fehlt der Wille, ein bundesweites Gesamtkonzept zur Korruptionsbekämpfung auf den Weg zu bringen.

## Forderungen an den Gesetzgeber und Verwaltung

Das mit "10 Gebote zur Korruptionsbekämpfung" umschriebene Koordinatensystem einer umfassenden Anti-Korruptionsstrategie verbindet repressive und präventive Regelungsbereiche.

### Erstes Gebot

#### Korruptionsregister

#### Fiskus und Wettbewerb schützen !

& punkt; Gesetzliche Regelung der Aussperrung und

Wiederzulassung ;

& punkt; konsequente Aussperrung durch zentrale Stellen der

Finanzverwaltung ;

## **&punkt; Mitteilungspflicht der Behörden und Rechnungshöfe ; &punkt; bundesweites Korruptionsregister.**

Ein erster Versuch, ein bundesweites Korruptionsregister einzurichten, ist in der letzten Legislaturperiode nicht zuletzt am Widerstand der Wirtschaft gescheitert. Es wurde vor einer gesetzlichen Überregulierung gewarnt und gefordert, man solle es den *”einzelnen Firmen selbst überlassen, sich zu kontrollieren”* (FR vom 9. 11. 2002). Solche Appelle an die Selbstregulierungskräfte der Privatwirtschaft, wie jüngst vom Präsidenten der Internationalen Handelskammer (ICC) erhoben, haben in der Vergangenheit nichts gegen Korruption und Kartellabsprachen bewirkt und werden dies auch in Zukunft nicht tun.

### **Aussperrung**

Die Aussperrung unzuverlässiger Unternehmen dient dem Schutz eines freien und ungestörten Wettbewerbs im Interesse der seriösen Mitbewerber sowie der Verbraucher und Steuerzahler. Unternehmen, denen schwerwiegende, insbesondere kriminelle Handlungen im Geschäftsverkehr nachgewiesen werden, ohne dass vernünftige Zweifel bleiben, sind auf Dauer oder zeitlich begrenzt vom öffentlichen Auftragswettbewerb auszuschließen und in ein Korruptionsregister einzutragen. Ich plädiere allerdings dafür, die Voraussetzungen für einen Ausschluss ebenso wie die Bedingungen der Wiedenzulassung im Einzelnen gesetzlich zu regeln. Die Zuständigkeit für die Ausschlussentscheidungen ist nicht auf über 32.000 Vergabestellen zu verteilen, sondern in den Bundesländern auf möglichst eine Dienststelle zu zentrieren (etwa bei den Oberfinanzdirektionen), damit das Gesetz in einheitlicher Anwendungspraxis auch verbindlich umgesetzt wird.

Die Verwaltung teilt ebenso wie die Rechnungshöfe und Strafverfolgungsbehörden der OFD unverzüglich alle Unregelmäßigkeiten mit, die Hinweise auf die Unzuverlässigkeit eines Unternehmens geben können.

### **Bundesweites Korruptionsregister**

Sobald ein Unternehmen oder rechtlich selbstständige Unternehmensteile vom Auftragswettbewerb ausgeschlossen sind, erfolgt die Eintragung in das bundesweite Korruptionsregister. Die Beteiligung registerrechtlich erfasster Firmen an Ausschreibungen der öffentlichen Hand, auch in einer Bietergemeinschaft ist ausgeschlossen. Dies gilt auch für eine Betätigung als Subunternehmer. Vor jeder Ausschreibung hat die Verwaltung, auch bei Aufträgen unterhalb des EU-Schwellenwertes, eine Registerauskunft einzuholen oder sich durch den Wettbewerber vorlegen zu lassen. Es sollte meines Erachtens klar sein, dass jeder Tag ohne ein bundesweites Korruptions-Kataster allen integren Unternehmen schadet. Die generalpräventive Wirkung dieser wirtschaftlich einschneidenden, außerstrafrechtlichen Maßnahme ließe nicht auf sich warten.

### **Zweites Gebot**

#### **Unternehmensstrafrecht**

**Anreize schaffen für eine neue Unternehmensethik !**

**&punkt; Aus der Machtfülle von Unternehmen folgt eine höhere Verantwortlichkeit.**

**&punkt; Erfolgreiche Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität durch ein Unternehmensstrafrecht sui generis.**

**&punkt; Ein abgestuftes Sanktionssystem schafft Anreize für effiziente Kontrollen.**

Eine ebenso starke generalpräventive Wirkung wie der Aussperrung käme einem Unternehmensstrafrecht zu.

Nicht Einzelpersonen repräsentieren in der modernen Industriegesellschaft die klassische Wirtschaftstätigkeit, sondern juristische Personen und Personenvereinigungen. Aus der wachsenden Freiheit eines grenzüberschreitenden, globalen Wirtschaftens und aus der zunehmenden ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Machtfülle von Unternehmen folgt eine höhere Verantwortlichkeit

gegenüber den von der unternehmerischen Betätigung ausgehenden potenzierten Gefahren für Mitarbeiter, Verbraucher und Allgemeinheit.

Es ist ein deutlicher Anstieg der Unternehmenskriminalität von 2001 auf 2002 um über 23% zu verzeichnen. Mehr als 80% aller Fälle schwerer Wirtschaftskriminalität werden unter dem Mantel eines Unternehmens begangen. Die Schätzungen der durch Unternehmenskriminalität in Deutschland verursachten materiellen Schäden schwanken zwischen zwei- und dreistelligen Milliardenbeträgen. Die wachsende Unternehmenskriminalität verdrängt den seriösen Wettbewerber, untergräbt die allgemeine Wirtschaftsmoral und hebelt nicht zuletzt wegen des Nachahmungseffekts das marktwirtschaftliche System aus.

Das derzeitige Sanktionensystem gegenüber juristischen Personen und Personengesellschaften ist unzulänglich.

Die Ahndung von schwerwiegenden Vergehen durch die Verhängung von Geldbußen gegen Unternehmen, die sich die Straftaten von Personen zurechnen lassen müssen, nach dem Kartellrecht und dem Ordnungswidrigkeitengesetz hat die weitere Zunahme wirtschaftskrimineller Aktivitäten mit ihren außerordentlichen sozialschädlichen Folgen nicht zu beschränken vermocht.

Wenn die Straftat zur Durchsetzung von Unternehmensinteressen begangen wurde, wird die Bestrafung allein der handelnden Personen dem Strafbedürfnis nicht gerecht. Auch wird mit dem Verzicht auf eine strafrechtliche Sanktionierung des Unternehmens eine abschreckende Wirkung nicht erzielt.

Die Öffentlichkeit reagiert mit wachsendem Unverständnis, wenn Unternehmen als eigentliche Nutznießer wirtschaftskrimineller Straftaten ungeschoren davonkommen.

Die für das Unternehmen und sogar oft auf ausdrückliche Anweisung der Geschäftsführung handelnden Personen, die ohne notwendig Nutznießer der Straftat zu sein mit allen persönlichen und sozialen Konsequenzen strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden, übernehmen eine Stellvertreterrolle wie weiland die so genannten Sitzredakteure bei presserechtlichen Vergehen.

Dieser Umstand schlägt sich in der Praxis der Rechtsprechung wiederum in einer teilweise erheblichen Strafmilderung nieder, wodurch in der Öffentlichkeit der fatale Eindruck verstärkt wird, dass sich Wirtschaftsvergehen bezahlt machen.

Ohne die Einführung eines Unternehmensstrafrechts ist eine effektive Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität, die ihr immenses Schädigungspotenzial typischerweise aus dem Einsatz von Unternehmen als Tatmittel gewinnt, nicht denkbar.

Die Verbandsstrafbarkeit als eine neben das Individualstrafrecht tretende eigenständige Sanktion ist kriminalpolitisch sinnvoll und ein geeignetes Mittel zur wirksamen Prävention von Umwelt- und Wirtschaftskriminalität, aber auch des organisierten Verbrechens, das sich zunehmend Unternehmen zur Erreichung seiner auf kriminelle Profitmaximierung angelegten Ziele bedient.

Mit dem Unternehmensstrafrecht wird das Unternehmen selbst – unabhängig von der Strafbarkeit einzelner Personen – zum Strafrechtssubjekt.

Eine Exkulpation auf Kosten von Personen, gegen die der Tatnachweis aufgrund der arbeitsteiligen Unternehmensstrukturen und einer hierarchisch organisierten Verantwortungsdelegation häufig schwer zu erbringen ist, wird damit ausgeschlossen.

Der Nachweis individueller Verantwortung der Täter ist nicht mehr erforderlich.

Der deutschen Rechtsordnung ist die Erklärung von Personenverbänden zu Strafrechtssubjekten nicht fremd. Bereits jetzt kann juristischen Personen das schuldhafte Verhalten von Personen, die für diese gehandelt haben, im Zivilrecht und im Ordnungswidrigkeitenrecht zugerechnet werden.

Die Verbandsstrafbarkeit entspricht auch der Entwicklung im internationalen Rechtskreis. Strafrechtliche Sanktionen gegen juristische Personen sind nach dem anglo-amerikanischen Recht seit Jahren anerkannt (corporate criminal liability) und auch von EU-Mitgliedsstaaten eingeführt.

Durch eine sich an dem Unrechtsgehalt der Verbandsdelinquenz orientierenden Strafe sui generis wird die Begehung von Straftaten in Verfolgung der Unternehmensziele unprofitabel gemacht. Wichtigste Sanktionsform ist die Geldstrafe.

Daneben tritt ein abgestuftes System von Sanktionen mit Auflagen und Weisungen, die den Besonderheiten des Einzelfalles und der Verfassung des betroffenen Wirtschaftsunternehmens Rechnung tragen sollen :

- die Anordnung der Bekanntgabe des Urteils ;
- die Einrichtung eines unternehmensinternen Kontrollsystems ;
- Schadenswiedergutmachung ;
- die Verhängung eines zeitlich begrenzten Betätigungsverbots ;
- der Ausschluss des Unternehmens von der Vergabe öffentlicher Aufträge und Eintragung in das

Korruptions-Register ;

- die treuhänderische Verwaltung für einen begrenzten Zeitraum durch einen staatlich bestellten Treuhänder ;
- der Ausschluss von der Börsennotierung ;
- die Einflechtung des Unternehmens, wenn dies zur Verhinderung künftiger Straftaten geeignet und geboten ist ;
- in schweren Fällen die Auflösung des Unternehmens oder von Unternehmensteilen (der Einziehung eines Tatwerkzeugs vergleichbar).

## Anreize

Die Einführung eines Unternehmensstrafrechts soll zugleich Anreize für ein gesetzesmäßiges Verhalten und zur Förderung einer kriminalitätshemmenden, ethikorientierten Unternehmenskultur schaffen. Ethik muss sich auszahlen ! Nicht Einsicht und Moral-Appelle, sondern erst wirtschaftliche Anreize werden den Verzicht auf wirtschaftskriminelle Praktiken einleiten.

## Gütesiegel

Als Anreiz für die freiwillige Einrichtung interner Kontrollsysteme könnte ein einem "Gütesiegel" vergleichbares Testat dienen.

Wer sich verpflichtet, Korruption, Absprachen und andere Regelverstöße im eigenen Unternehmen durch geeignete Maßnahmen zu unterbinden und eine entsprechende Kontrollstruktur nachweist, erhält nach Überprüfung (durch staatlich bestellte, vom Unternehmen angeforderte und bezahlte Prüfer) ein Zertifikat (das regelmäßig wie eine TÜV-Plakette nach festgelegtem Prüfverfahren neu zugeteilt wird).

Das durch solch ein "Gütesiegel" attestierte "Ethik-Management-System"

- dient zum Nachweis der Zuverlässigkeit des Unternehmens,
- steigert dessen Reputation
- und verschafft einen handfesten Wettbewerbsvorteil.

So ist daran zu denken, im öffentlichen Auftragswettbewerb dem Gütesiegel einen Preisvorteil von bis zu 5% einzuräumen.

## Punktesystem

Ferner könnte, amerikanischem Vorbild folgend (US Sentencing Guidelines), ein additives Punktesystem entwickelt werden.

Der Nachweis von praktizierten Präventions-Programmen und internen Kontrollsystemen, eines unabhängigen Ethik Managements (Compliance), die Selbstanzeige bei Verdacht auf Gesetzesverstöße und eine rückhaltlose Mitarbeit bei der Sachverhaltsaufklärung einschließlich der freiwilligen Vorlage von Dokumenten könnten sich strafmindernd im Sinne einer gestaffelten Reduzierung bis hin zur Freistellung von Sanktionen führen.

## Drittes Gebot

### Fünf-Jahres-Sperre

Erst protegieren, dann profitieren !

&punkt; Zeitliche Sperre für einen Lagerwechsel in die Privatwirtschaft nach dem Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst.

&punkt; Der Amtsträger war mit dem Unternehmen dienstlich näher befasst.

&punkt; Die Gefahr einer Interessenkollision ist nicht auszuschließen.

Die Fälle sind bekannt, dass Amtsträger, zumal in leitenden Funktionen, von einem Lagerwechsel zu solchen Unternehmen der Privatwirtschaft profitieren, die sie während ihrer dienstlichen Tätigkeit auffällig protegirt hatten.

Solche Korruptionsrisiken werden dadurch unterbunden, dass der Amtsträger vor Auslauf einer Sperrfrist

von fünf Jahren nach dem Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst in keine geschäftlichen oder arbeitsrechtlichen Beziehungen zu einem Unternehmen treten darf, mit dem er dienstlich näher befasst war, wenn die Gefahr der Interessenkollision nicht auszuschließen ist.

## Viertes Gebot

Gesetzeslücken schließen

Abgeordnetenbestechung

Ein typisches placebo-Gesetz !

& punkt; § 108e StGB auf alle wesentlichen Felder der politischen Betätigung von Abgeordneten ausweiten ;

& punkt; keine Privilegierung bei der Strafverfolgung ;

& punkt; auch nachträgliche Zahlungen (sog. "Dankeschön-Donationen") müssen strafbar sein.

Die eigentlichen Betätigungsfelder der Abgeordneten in den Ausschüssen, Kommissionen, Fraktionen und in anderen parlamentarischen Gremien werden von dem Tatbestand nicht erfasst. § 108e StGB gilt daher als ein typisches "placebo-Gesetz", das nur vortäuscht, die Bestechung von Abgeordneten umfassend regeln zu wollen.

Geschütztes Rechtsgut ist die Integrität des parlamentarischen Meinungsbildungsprozesses vor unlauterer Beeinflussung und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Unabhängigkeit und die Sachbezogenheit der Entscheidungen der gewählten Mandatsinhaber.

Die vor rechtswidriger Einflussnahme zu schützende parlamentarische Betätigung der Abgeordneten beschränkt sich dabei nicht auf das Abstimmungsverhalten im Parlament.

Die parlamentarische Meinungsbildung vollzieht sich vielmehr im Wesentlichen außerhalb der parlamentarischen Abstimmung im Plenum, in den Ausschüssen, Kommissionen, Fraktionen und in anderen parlamentarischen Gremien. Daher erscheint es sachgerecht, den Tatbestand des § 108e StGB klarstellend auf das Stimmverhalten in allen parlamentarischen Gremien auszudehnen.

Damit nicht genug, bleibt der Tatbestand noch hinter dem Regelungsbereich der Bestechung von Verwaltungsangehörigen zurück. Die Vorschrift des "§ 108e StGB stellt nach ihrem Wortlaut nur dann die Bestechung eines Abgeordneten unter Strafe, wenn dieser im Plenum entsprechend vorangegangener Abrede im Sinne des Vorteilsgebers abstimmt.

Darüber hinaus erfordert der Tatbestand des § 108e StGB in seiner derzeitigen Fassung den konkreten Nachweis der Unrechtsvereinbarung im Sinne eines *do ut des*.

So bleibt nach der jetzigen Gesetzeslage die Schmiergeldzahlung, die der Stimmabgabe nachfolgt (das sog. "Dankeschön") ebenso straflos wie Zahlungen zur Klimapflege.

Der Gesetzgeber sollte alles daran setzen, in der Öffentlichkeit nicht den Anschein aufkommen zu lassen, die Abgeordneten würden gegenüber den Amtsträgern strafrechtlich privilegiert.

Es empfiehlt sich daher, die Vorschrift des § 108e StGB den Amtsdelikten (§§ 331ff. StGB) anzugleichen.

Angestelltenbestechung

Keine Privilegierung von Selbstständigen !

& punkt; Korruptionstatbestände in der Privatwirtschaft strafrechtlich behandeln wie im Öffentlichen Dienst ;

& punkt; keine Freistellung der Selbstständigen und der beratenden Berufe von Strafverfolgung wegen Bestechlichkeit.

Nach § 299 StGB machen sich Angestellte und Beauftragte eines geschäftlichen Betriebes strafbar, wenn sie den Vorteilsgeber bei dem Bezug von Waren und gewerblichen Leistungen wettbewerbswidrig bevorzugen.

Das Gesetz erfasst hingegen nicht Geschäftsinhaber und freiberuflich Tätige und auch nicht die Bestechung

im Zusammenhang mit Aufklärungs- und Beratungsleistungen von Kunden.

Hier besteht dringender Regelungsbedarf, der insbesondere angesichts einer verbreiteten Bestechungspraxis der Pharmaindustrie im Zusammenhang mit der Bewerbung niedergelassener Ärzte erkennbar geworden ist.

Auch die als nachträgliches "Dankeschön" kaschierte Bestechung bleibt, anders als bei der Korruption im Amt, ebenso straflos wie das "Anfüttern" und die Zahlungen zur "Klimapflege".

Die Beschränkung der Strafverfolgung auf die wettbewerbswidrige Einflussnahme beim Bezug von Waren oder gewerblichen Leistungen greift zu kurz.

Die Bestechung im Zusammenhang mit Aufklärungs- und Beratungsleistungen von Kunden sowie bei gutachtlichen Stellungnahmen sollte wegen des damit verbundenen erheblichen Missbrauchs von Vertrauen vom Straftatbestand des § 299 StGB miterfasst werden.

§ 299 StGB dient nicht nur dem Schutz des Geschäftsherrn und des Konkurrenten, sondern allgemein der Einhaltung der grundlegenden Regeln des fairen und ungehinderten Wettbewerbs und im besonderen der Verhinderung der Korruption im Wirtschaftsleben.

Aber nicht nur die Bestechung von Angestellten und Beauftragten eines geschäftlichen Betriebes verursachen gravierende Schäden, sondern auch die Korruption von Geschäftsinhabern und freiberuflich Tätigen.

Es besteht dringender Regelungsbedarf angesichts einer verbreiteten Bestechungspraxis, wie sie bei der Pharmaindustrie im Zusammenhang mit der Bewerbung niedergelassener Ärzte erkennbar geworden ist. Der Tatbestand erfasst nicht einmal alle modernen Formen der Korruption, die Anlass für die Novellierung der Amtskorruption gewesen sind.

So wird die Strafverfolgung auf die Gewährung von Vorteilen für eine künftige Bevorzugung im Wettbewerb beschränkt. Die als nachträgliches "Dankeschön" kaschierte Bestechung bleibt mithin weiterhin straflos.

Nach der bisherigen Gesetzeslage ist Strafbarkeitsbedingung die Vereinbarung einer Bevorzugung als konkrete Gegenleistung für den Vorteil (do ut des). Damit bleiben Vorteile, die zur "Klimapflege" gewährt werden und das so genannte "Anfüttern" nach der jetzigen Regelung ebenfalls straffrei.

Diese Strafbarkeitslücken sind durch eine Angleichung an die Regelung der §§ 331ff. StGB zu schließen.

## **Geldwäsche**

**Vortatbestände erweitern !**

**&punkt; Geldwäsche ist ein typisches Begleitdelikt der Bestechungskriminalität ;**

**&punkt; den Katalog der Vortaten erweitern auf §§ 108e, 299f., 331f. StGB.**

Die Geldwäsche ist ein typisches Begleitdelikt der Korruption. Die Beschränkung des Straftatenkatalogs gem. § 261 Abs. 1 Satz 2 StGB auf lediglich die aktive und passive Bestechung (§§ 332, 334 StGB) macht keinen Sinn.

Diese Gesetzeslücke sollte daher geschlossen und ausnahmslos alle Korruptionstatbestände (§§ 108e, 299, 300, 331 bis 335 StGB) in den Katalog der Geldwäschevortaten einbezogen werden.

## **Gewinnabschöpfung**

**Straftaten dürfen sich nicht lohnen !**

**&punkt; Der so genannte "Totengräber des Verfalls" (§ 73 Abs. 1 Satz 2 StGB) schützt den Täter vor dem Verlust der Beute.**

**&punkt; Im Interesse eines konsequenten Opferschutzes werden kriminelle Gewinne von Amts wegen arretiert und an die**

**Geschädigten ausgekehrt.**

Ziel der Korrupten ist die Bereicherung der eigenen Person oder Dritter.

Der konsequenten Abschöpfung der durch Korruption erlangten kriminellen Gewinne kommt daher eine

erhebliche generalpräventive Wirkung zu. Gleichwohl sind nach wie vor die Möglichkeiten der Gewinnabschöpfung begrenzt.

So schließt die Regelung des § 73 Abs. 1 Satz 2 StGB ("Totengräber des Verfalls") des aus der Tat oder für die Tat erlangten rechtswidrigen Vorteils (Verfall des Wertersatzes) aus, wenn dem aus der Tat Verletzten ein Entschädigungsanspruch zusteht.

Dies gilt nach dem Gesetz unabhängig davon, ob der Verletzte seinen Anspruch durchsetzt oder überhaupt Kenntnis davon hat. Dies führt in nicht wenigen Fällen dazu, dass der Täter im Besitz der kriminell erlangten Vorteile bleibt.

Die durch die Tat erlangten Vermögensvorteile sind daher von den Strafverfolgungsbehörden durch vorläufigen Arrest zu sichern und werden nach Verurteilung entweder zugunsten der Staatskasse eingezogen oder an die Geschädigten ausgekehrt.

Dies ist nicht nur ein Beitrag zum Opferschutz, sondern setzt auch ein deutliches Signal, dass sich Straftaten nicht lohnen dürfen.

Ferner sollte auf den im Einzelfall nur schwer zu führenden Nachweis der Gefahr einer beabsichtigten Vermögensbeseitigung, die nach derzeitiger Gesetzeslage Voraussetzung der Arretierung ist (§ 917 ZPO i.V.m. § 11d Abs. 2 StPO), verzichtet werden.

## Verdunkelungsgefahr

### Gesetzliche Vermutung des Haftgrundes !

& punkt; Bei Straftaten, denen Verdunkelungshandlungen bei und nach der Begehung immanent sind, besteht eine gesetzliche Vermutung für den Haftgrund des § 112 Abs. 2 Nr. 3 StPO.

& punkt; Korruption ist auf Verschleierung von Tat und Täter deliktstypisch angelegt.

Korruptionsdelikte sind Heimlichkeitsdelikte, die von Beginn auf die Verschleierung von Tat und Täter angelegt sind.

Diese konspirative Vorgehensweise setzen die Straftäter nach Tatentdeckung konsequent fort, wodurch eine Sachverhaltsaufklärung in vielen Fällen nachhaltig erschwert oder unmöglich wird.

Im Interesse einer effizienten Strafverfolgung ist daher eine klarstellende Regelung in § 112 Abs. 2 Nr. 3 StPO geboten, wonach von Verdunkelungsgefahr auszugehen ist, wenn der Straftat Verschleierungshandlungen vor und nach ihrer Begehung deliktssimmanent sind.

## Zuständigkeit der Wirtschaftsstrafkammer

Aktive und passive Bestechung sind die Kehrseiten einer Medaille !

& punkt; Der Gesetzgeber hat es versäumt, § 74c Abs. 1 Nr. 6 GVG auf Bestechlichkeit zu erstrecken.

Nach derzeitiger Gesetzeslage kann gegen den Bestecher unter den sonstigen prozessualen Voraussetzungen Anklage bei der Wirtschaftsstrafkammer erhoben werden.

Nicht aber die Anklage gegen den Bestochenen, für den die Wirtschaftsstrafkammer nicht zuständig ist. Das kann zu dem grotesken Ergebnis führen, dass bei identischem Sachverhalt die Hauptverhandlung gegen Vorteilsgeber und Vorteilsnehmer bei zwei verschiedenen Strafkammern eines Landgerichts durchgeführt werden muss, wenn eine gemeinsame Anklage nicht erhoben wird.

Der Gesetzgeber hat es schlicht redaktionell übersehen, die Zuständigkeit der Wirtschaftsstrafkammer gem. § 74c Abs. 1 Nr. 6 GVG auf die passive Korruption zu erstrecken. Diese Regelungslücken gilt es zu schließen.

## Fünftes Gebot

### Telefonüberwachung

## Korruption ist ein Kommunikationsdelikt

&punkt; Die Bestechungstatbestände (§§ 108e, 299–300, 331–335 StGB) sind in den Katalog des § 100a StPO aufzunehmen.

&punkt; Auswirkungen auch für § 100c StPO.

Die Aufdeckung von Korruptionsstraftaten ist wegen der konspirativen, auf Verschleierung der Tatbegehung angelegten Vorgehensweise der Täter und der Tatsache, dass es sich um eine opferlose Straftat handelt, besonders erschwert.

Zeugenaussagen zur Überführung der Straftäter stehen in der Regel nicht zur Verfügung. Geständnisse werden nicht frei Haus geliefert und sind auch nach Tatentdeckung regelmäßig nur von versierten Ermittlern hereinzuholen.

Ein unauffälliges Eindringen in die überwiegend über einen langen Zeitraum aufgebauten und gegenüber Dritten streng abgeschotteten Beziehungsgeflechte ist mit den zur Verfügung stehenden kriminalistischen Instrumentarien nur schwer möglich. Dies gilt zumal, wenn die Täterkreise einen Bezug zur traditionellen organisierten Kriminalität aufweisen.

## Korruption ist ein Kommunikationsdelikt

Verhandlungen werden in der Regel mündlich geführt und die Unrechtsvereinbarungen nicht schriftlich niedergelegt.

Für ihre korruptiven Abreden sowie die häufig damit einhergehenden kartellwidrigen Absprachen über Auftragsvergaben und für die Weitergabe von Insiderinformationen bedienen sich die Straftäter neben dem hergebrachten Telefon der modernen Kommunikationstechniken wie Fax und E-Mail.

Um eine effektive Bekämpfung der Korruption zu gewährleisten, ist die Einführung der Überwachung und Aufzeichnung des Fernmeldeverkehrs und der Einsatz technischer Mittel unumgänglich.

Schon 1995 hatte die Arbeitsgemeinschaft der Generalstaatsanwälte die Zulassung der Telefonüberwachung in diesem Deliktsbereich gefordert. Auch die Bundesratsinitiative vom 3. 11. 1995 scheiterte in diesem Punkt.

Es ist vor dem Hintergrund der allüberall beklagten besonderen Sozialschädlichkeit der Korruption schlicht nicht nachvollziehbar, wieso sich der Gesetzgeber bis heute weigert, dieser Einsicht zu folgen und auf die Möglichkeiten einer effektiveren Strafverfolgung verzichtet.

Dies erscheint umso unverständlicher, als die bisher im Katalog des § 100a StPO aufgeführten Straftaten hinsichtlich der Schwere ihrer Rechtsgutverletzung teilweise weit unterhalb der Korruptionsstraftaten angesiedelt sind.

Dies wird augenfällig in der Regelung des § 100a Nr. 1d StPO (Anstiftung zum Ungehorsam) und im besonderen Maße in Nr. 2 dieser Vorschrift (gewerbsmäßige Hehlerei, z.B. von Fahrrädern).

Bis heute hat es der Gesetzgeber versäumt, den Wertungswiderspruch aufzulösen, der darin besteht, dass nach dem geltenden Recht gem. § 100c Abs. 1 Nr. 3 StPO bei aktiver und passiver Bestechung (§§ 332, 334 StGB) die akustische Wohnraumüberwachung zulässig ist, während das mildere Mittel der Telefonüberwachung untersagt ist.

Diese gesetzgeberische Ungereimtheit (*Karlsruher Kommentar, 4. Aufl., Rdnr. 44 zu § 100c StPO*) ist nicht länger hinnehmbar.

Es empfiehlt sich, die Korruptionstatbestände der §§ 108e, 299, 300, 331 bis 335 StGB in den Deliktskatalog der Vorschrift des § 100a StPO einzubeziehen.

Aus der Aufnahme dieser Straftatbestände folgt zugleich die Zulässigkeit des Einsatzes technischer Mittel unter den Voraussetzungen des § 100c Abs. 1 Nr. 2 StPO ("kleiner Lauschangriff").

## Sechstes Gebot

### Kleine Kronzeugenregelung

Den Schulterchluss des Schweigens aufbrechen !

&punkt; Die Justiz muss denjenigen, die bereit sind aus dem Korruptionssumpf auszusteigen, die Hand reichen.

&punkt; Wer sich freiwillig stellt, erhält einen gesetzlichen



## Anspruch auf Strafmilderung.

Da es nur Täter gibt, gerät jede Strafanzeige zur Selbstanzeige. Um den Schulterschluss des Schweigens aufzubrechen, muss die Justiz denjenigen, die aus dem Korruptionssumpf aussteigen wollen, die Hand reichen und einen Anreiz bieten, bei der Aufdeckung von Straftaten mitzuwirken, in die sie selbst verstrickt sind.

Dem Selbststeller muss hierbei ein berechenbarer Anspruch auf Strafmilderung bei Mitwirkung an der Tataufklärung zustehen. Eine klare, gesetzlich eindeutig umrissene Kronzeugenregelung ist daher kriminalpolitisch wünschenswert.

In Anlehnung an die bereits bestehenden Regelungen nach §§ 261 Abs. 9 StGB (Geldwäsche) und § 31 BtMG gestattet die Kronzeugenregelung es, bei einem Täter, der über die freiwillige Offenbarung seines Tatbeitrags hinaus daran mitwirkt, in die Strukturen der Korruptionskriminalität einzudringen, die gesetzlich vorgesehene Strafe nach allgemeinen Grundsätzen mildern (§ 49 StGB) oder ganz von Strafe abzusehen.

Das Disziplinarrecht trägt im Übrigen diesem Gedanken gegenüber dem sich offenbarenden Beamten bereits Rechnung.

## Siebtes Gebot

### Verbesserung der Strafverfolgung

#### Kompetenzzentren einrichten !

&punkt; Ländergestützte Zentralstellen bei Justiz und Polizei gewährleisten eine höhere Verfolgungsintensität gegen Korruption

;

&punkt; überbehördliche Zusammenarbeit nach dem Prinzip der Mehrspurigkeit ;

&punkt; den Informationsaustausch institutionalisieren ;

&punkt; Plattform schaffen für einen Know-how-Transfer.

Nicht hohe Strafen schrecken bekanntlich von der Tatbegehung ab, sondern das Risiko schneller Tataufklärung und Verurteilung. Die Entdeckung von korruptiven Straftaten ist aber bisher weitgehend dem Zufall überlassen und im Übrigen von der einschlägigen Erfahrung des zuständigen Ermittlers abhängig. Es mangelt an einer zureichenden personellen Ausstattung der Strafverfolgungsbehörden.

Wir wissen, dass der Straftäter nur so erfolgreich sein kann, wie es der Strafverfolger zulässt.

Wir kennen den alten kriminalistischen Erfahrungsgrundsatz : *”Wo gesucht wird, da wird auch gefunden”*. Soll heißen, die Aufklärungsquote steigt in direkter Abhängigkeit zur Intensität und Qualität der Ermittlungen.

Wir beklagen nicht zum ersten Mal, dass die Personaldecke der Ermittlungsbehörden, insbesondere im Bereich der Wirtschaftskriminalität, dünn und löchrig ist und die Ermittler häufig nur unzureichend sachverständig.

An allen Ecken und Enden mangelt es an Wirtschaftskriminalisten, nur nicht an Wirtschaftskriminellen.

Die Korrupten sind wie das flüchtige Wild. Man kann es nur mit einer dichten Treiberkette aus der Deckung jagen. Mit anderen Worten : Ohne eine qualifizierte personelle Verstärkung ist eine erfolgreiche Strafverfolgung nicht sicherzustellen.

## Schwierige Tataufklärung

Bei der Korruptionsdelinquenz handelt es sich um ein Deliktsfeld, in dem uns wirtschaftskriminelle Intensivtäter begegnen, die den Einsatz erfahrener Spezialisten erfordern.

Um die Korruptionsstrukturen aufzubrechen, müssen die Fahnder mit den Schmiergeldmethoden ebenso vertraut sein wie mit den Möglichkeiten verdeckter Gewinnaufspürung. Sie sollten die Indikatoren für Korruption beherrschen und die rechtlichen Fallstricke der Amtsdelikte kennen. Die Usancen der Bauwirtschaft dürfen ihnen ebenso wenig ein Buch mit sieben Siegeln sein wie das Vergaberecht.

## Personalwirtschaftliche und organisatorische Maßnahmen

Das hierfür notwendige Know-how kann nur heranwachsen, wenn durch personalwirtschaftliche und organisatorische Maßnahmen den Strafverfolgern die Chance zur Spezialisierung und Langzeitbefassung eröffnet wird.

Es gilt daher die bisherigen Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption und Wirtschaftskriminalität auf den Prüfstand der Effizienz zu stellen.

Mit überkommenen Ermittlungskonzepten – dem Trampelpfad der Vorladung und Vernehmung – wird man jedenfalls den neuen kriminalpolitischen Herausforderungen nicht gerecht.

Was wir brauchen ist eine maximale und keine marginale Bekämpfung von Korruption und Wirtschaftskriminalität.

Aus gutem Grund hatte der Bundestag die Verabschiedung des Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption vom 13. 8. 1997 (in Kraft seit 20. 8. 1997) seinerzeit zum Anlass genommen, Bund, Länder und Gemeinden anzumahnen, unverzüglich und konsequent die erforderlichen administrativen Maßnahmen zu ergreifen<sup>56</sup>

. Denn es bedarf noch umfassender organisatorischer und personalwirtschaftlicher Anstrengungen<sup>57</sup>, um das Ziel des KGB, dass die Strafverfolger endlich eingreifen können, wo ihnen bislang die Hände gebunden waren<sup>58</sup>, zu erreichen.

Die Organisationsstruktur der Staatsanwaltschaften mit ihrer örtlichen Zuständigkeits-Zersplitterung ist nicht mehr zeitgemäß.

Sie verstellt den Blick

- für die *cross-border-Strukturen* des organisierten Verbrechens, das sich nicht um Landgerichtsbezirke schert
- und verhindert eine Gesamtschau auf das organisierte System länderübergreifender Kartellabsprachen und weitverzweigter Korruptionsverflechtungen.

## Landeszentralstellen zur Korruptionsbekämpfung

Die Einrichtung von Landeszentralstellen zur Korruptionsbekämpfung bei Justiz und Polizei wird die Strafverfolgung erheblich voranbringen ("Kompetenz-Zentren").

Bei den Staatsanwaltschaften bietet sich eine Zentralisierung auf Landesebene oder die Bildung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften entsprechend der regionalen Wirtschaftsräume an.

Bei den Polizeidienststellen ist im Interesse einer engen Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden für eine kompatible Sonderzuständigkeit zu sorgen.

Praktizierte Vorbilder gibt es in nur wenigen Bundesländern.

Schleswig-Holstein hat bisher als einziges Bundesland eine Landeszentralstelle mit einer ressortübergreifenden Zusammenarbeit als Aufgabenstellung eingerichtet. Task-forces wurden ferner bei der Polizei in Hamburg und der Staatsanwaltschaft in Hannover aufgebaut.

Bereits seit 1992 existiert bei dem Hessischen Landeskriminalamt ein Spezial-Sachgebiet zur Korruptionsbekämpfung, das erstaunliche Ermittlungserfolge an seine Fahnen heften darf. Gleichwohl ist hier nicht zuletzt im Hinblick auf die zeit- und personalaufwändige Auswertung sichergestellter Geschäftsunterlagen und Bankkonten und anderes mehr eine personelle Verstärkung mit Nachdruck zu fordern.

Bei der Frankfurter Kriminalpolizei besteht seit 1995 ein Sonderkommissariat, im welchem sich innerhalb kurzer Zeit großer Sachverstand sammeln konnte, der Voraussetzung für die aktuelle Aufklärung der Korruptionsstrukturen in der Messe Frankfurt und der Stadtverwaltung Frankfurt gewesen ist.

## Die Zentralstelle zur Korruptionsbekämpfung

- zentralisiert die landesweiten Ermittlungen wegen Korruption und wirtschaftskriminellen Begleitdelikten sowie bei Submissionsabsprachen bei einem Standort (Zentralisierung und

---

<sup>56</sup>Entschließungsantrag, BT-Drs. 13/8085; Plenarprotokoll BT-Drs. 13/184 S. 16645; Maßnahmekatalog BMI, BMJ v. 20. 3. 1996.

<sup>57</sup>Dölling Gutachten C 97f; Schaefer Referat L 28; Verf NStZ 96, 412f.

<sup>58</sup>Plenarprotokoll BT-Drs. 13/184 S. 16646; Koalitions-E BT-Drs. 13/5584 S. 8.

Konzentrierung der Kräfte. Nutzung von Synergieeffekten, der Staat hat nicht Augen genug);

- sorgt für das Heranwachsen einschlägiger wirtschaftskriminalistischer Erfahrung (Spezialisierung und Professionalisierung);
  - ermöglicht eine enge und kontinuierliche Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei (Langzeitbefassung);
  - ermittelt in allen Verfahren von besonderer Bedeutung ;
  - stellt eine einheitliche Vorgehensweise bei vergleichbaren Sachverhalten sicher ;
  - setzt Schwerpunkte bei der Ermittlung von Korruptionsdelinquenz ;
  - wird von allen Staatsanwaltschaften und Polizeidienststellen des Landes über Korruptionsverfahren informiert und entscheidet über die Übernahme (Kompetenz-Kompetenz);
  - koordiniert die zur Unterstützung bei der Sachverhaltsaufklärung herangezogenen externen Dienststellen (ressortübergreifende Bekämpfung). Die behördenübergreifende Zusammenarbeit nach dem *Prinzip der Mehrspurigkeit* hat sich bewährt. Sie wird zwar allgemein begrüßt, aber immer noch nicht institutionalisiert<sup>59</sup>
- );

---

<sup>59</sup>Die Staatsanwaltschaft schaltet frühzeitig andere staatliche Einrichtungen zur Sachverhaltsaufklärung ein : Die Steuerfahndung, die Kartellbehörde, Rechnungsprüfungsämter, den Rechnungshof und fakultativ externe Sachverständige zur Schadensfeststellung. Über die Ermittlungsschritte wird, wo immer nötig und möglich, das betroffene Amt – unter Beachtung des Primats des staatlichen Strafverfolgungsanspruchs – zeitnah informiert. Wo dies sachgerecht ist, wird auch die Vorgehensweise mit dem Amt abgestimmt. Etablierte Personal-Kontakte, erleichtert durch die Bestellung von Korruptionsbeauftragten, dienen der Vertrauensbildung und bauen Hemmschwellen gegenüber der Justiz ab.

- garantiert einen schnellen länderübergreifenden Informationsfluss und Erfahrungsaustausch ;
- sammelt fachkundig verfahrensintegrierte und verfahrensunabhängige Informationen und wertet sie aus (Informationsbörse statt Datenverlust). Dies bezieht sich insbesondere auf das Erkennen von Korruptionsstrukturen und Manipulationstechniken, überregionale Korruptionsverflechtungen und Absprachekartelle, beteiligte Firmen und Personen sowie personelle Beziehungen in Unternehmen und Behörden ;
- entwickelt Strategien zur Korruptionsbekämpfung ;
- fasst die Erfahrungen über korruptive Schwachstellen, die Tatgelegenheiten bieten, in "Indikatoren-Listen" zusammen ;
- berät Wirtschaft und Verwaltung bei Verdachtslagen zwecks Abstimmung der Vorgehensweise ("erst unterrichten, dann untersuchen");
- ist Anlaufstelle für den Bürger und (anonyme) Hinweisgeber und steht für allgemeine Fragen der präventiven wie repressiven Korruptionsbekämpfung zur Verfügung (Ansprechpartner, Korruptionsbeauftragter, zentrale Beratungsstelle);
- ist zuständig auch für externe Schulungsmaßnahmen zum Thema Korruption in Behörden und Firmen (Erkennen von Indikatoren, Reaktion auf Korruptionsverdächtige);
- betreibt Gewinnabschöpfung ;
- unterstützt die Geschädigten bei Schadensfeststellung, Vermögenssicherung und bei Ausschlussverfahren ;
- gibt Empfehlungen zur Umsetzung korruptionsvermeidender Maßnahmen.

### Plattform zur Verbrechensvorbeugung – beratende Justiz

Die Zentralstelle steht nicht nur für eine effizientere Strafverfolgung (Repression). Sie dient auch mit ihrem Know-how der Verbrechensvorbeugung (Prävention).

Zu der permanenten Herausforderung, die die Aufgabe einer effizienten Verbrechensbekämpfung an die Kriminalpolitik stellt, gehört auch eine Neu-Orientierung des Selbstverständnisses der Strafjustiz, die nicht nur eine bestrafende sein sollte, sondern auch eine beratende sein kann.

Die Strafjustiz hat bisher ihre Möglichkeiten zu wenig genutzt, ihr Präventions-Know-how gezielt der Wirtschaft wie der staatlichen Verwaltung zum Auf- und Ausbau interner Kontroll- und Sicherungssysteme anzubieten.

Die Zentralstelle bildet die Plattform für eine kooperative Zusammenarbeit von Arbeitsgruppen aus Vertretern der Justiz, Wirtschaft einschließlich ihrer Verbände und der öffentlichen Verwaltung beim Auf- und Ausbau interner Kontrollsysteme ("*Kooperation statt Konfrontation*").

Ziel der Arbeitsgruppen ist es, die Möglichkeiten für einen Mindest-Standard interner Kontrollen (IKS), die Schaffung von Verhaltenscodices (code of conducts, code of ethics) sowie anderer delikt vorbeugender Maßnahmen aufzuzeigen.

Durch den Abbau missbrauchsfördernder Organisations-Strukturen und durch den Aufbau auch technisch qualifizierter Kontrollen können die kriminogenen Bedingungen beseitigt werden, die Korruption und andere Formen wirtschaftskriminellen Handelns ermöglichen oder begünstigen.<sup>60</sup>

## Effektive Korruptionsbekämpfung bedeutet erfolgsorientierte Korruptionsbekämpfung

Eine erfolgsorientierte Strafverfolgung ist Ausdruck eines wehrhaften Rechtsstaates. Ein wehrhafter Staat benötigt dazu eine funktionsfähige Rechtspflege. Ohne sie ist materielle Gerechtigkeit nicht denkbar. Die Gewährung einer der Gerechtigkeit verpflichteten Strafrechtspflege ist ein verfassungsrechtliches Gebot, woran immer wieder erinnert werden muss. Diesen Verfassungsauftrag darf man auch bei der Frage nach der technischen und personellen Ausstattung von Justiz (und Polizei) nicht aus den Augen verlieren. Das zum Glaubensbekenntnis der Justizpolitik geronnene Bonmot :

„Justiz darf zwar nicht viel kosten, dafür muss sie aber gut funktionieren“, leugnet, dass es Rechtsschutz und erfolgreiche Verbrechensbekämpfung nicht zum Nulltarif geben kann.

Das Totschlagargument der „leeren Kassen“ erspart keine Prioritätensetzung. Der Sparkommissar mag gut im Rechnen sein. Wer den Strafverfolgern aber den Gürtel zu eng schnallt, der riskiert, dass ihnen unterwegs die Luft ausgeht.

Eine Kriminalpolitik, die diese Bezeichnung verdient, muss sich kraftvoll den Herausforderungen einer ausufernden Wirtschaftskriminalität stellen.

Wenn frei nach dem Motto, „nur wer sich verändert, bleibt sich treu“, das Verbrechen immer neue Betrugs- und Korruptionsmethoden entwickelt, kann die Kriminalpolitik nicht auf den Plätzen verharren, sonst droht die bei der Verabschiedung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes zu Protokoll gegebene Ankündigung des Bundesgesetzgebers, künftig mit allen dem Rechtsstaat zur Verfügung stehenden Mitteln gegen Korruption und Wettbewerbsabsprachen vorzugehen<sup>61</sup>, folgenlos zu bleiben.

## Achtes Gebot

### Mehr Transparenz

Transparenz ist der Todfeind der Korruption !

&punkt; Korruption blüht im Verborgenen ;

&punkt; Informationsfreiheit – die Offenlegung von Entscheidungsvorgängen in der Verwaltung erhöht das Entdeckungsrisiko.

Transparenz ist der Todfeind der Korruption, denn die Korruption blüht im Verborgenen. Sie baut auf der Abschottung des Manipulationssystems gegenüber Dritten und Geheimhaltung der personellen Verflechtungen auf. Die Korrupteure sind „*Liebhaber des Halbschattens*“ (Oliver Fahrni) und Meister im Verdunkeln, im Tarnen und Täuschen. Der Missbrauch amtlicher und vergleichbarer Entscheidungskompetenzen und Einflussmöglichkeiten in Wirtschaft und Politik erfolgt konspirativ.

Als ein „*Beziehungsnetzwerk der Heimlichkeit*“ hat Rohde-Liebenau von *Transparency Deutschland* die Korruption treffend bezeichnet. Die Korrupten erfüllen alle klassischen Elemente der Repräsentanten der „*white-collar-crime*“.

Sie verstehen sich nicht als Straftäter, sondern zählen zu den gesellschaftlich anerkannten Personenkreisen mit hohem sozialen Ansehen. Ihre Vorbildfunktion und moralische Integrität wird regelmäßig nicht in

---

<sup>60</sup>Laut KPMG-Untersuchung von 1995 wurden in der freien Wirtschaft nur 35% der wirtschaftskriminellen Handlungen durch die Innenrevision aufgedeckt, weitere 32% aufgrund von Hinweisen durch Mitarbeiter und 25% durch Zufall. Dieses Umfrageergebnis belegt, dass die Kontrollsysteme defizitär sind.

<sup>61</sup>RA BT-Drs. 13/8079 S. 13.

Zweifel gezogen.

Wenn die Korrupteure im Establishment rückhaltlos an das Licht der Öffentlichkeit gezerrt werden, bleibt die generalpräventive Abschreckungswirkung gerade bei den tatbereiten Personen nicht aus, die auf jede nachteilige Veränderung ihres Sozialstatus seismographisch reagieren und denen die gesellschaftliche Anerkennung Triebfeder ihres Verhaltens ist.

## Akteneinsichtsrecht

**Eine gläserne Verwaltung schaffen !**

**&punkt; Die Gewährung eines allgemeinen Einsichtsrechts der Bürger in Unterlagen der staatlichen Verwaltung stellt einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsvorbeugung dar.**

Ich halte zunächst den – von Ausnahmen abgesehen – grundsätzlich ungehinderten Zugang der Bürger zu Akten der staatlichen Verwaltung für ein wichtiges Signal gelebter Demokratie.

Darüber hinaus stellt die Offenlegung von Verwaltungsentscheidungen eine nicht zu unterschätzende Maßnahme der Vorbeugung gegen Korruption dar, weil auf diese Weise die Kontrolle der Verwaltung "unkontrollierbar", das heißt nicht berechenbar wird. Hierdurch wird das Risiko der Aufdeckung von Regelverstößen und Manipulationen entscheidend hoch gefahren.

Eine dem Informationsfreiheitsgesetz vergleichbare Regelung existiert bisher in den Bundesländern Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen.

In vielen Ländern hat sich das Akteneinsichtsrecht, wonach dem Bürger das Recht zusteht, Verwaltungsvorgänge ungehindert einzusehen, als wichtiges Instrument zur Vorbeugung gegen Korruption bewährt (wie dem US-amerikanischen freedom of information act). Die geringe Korruptionsanfälligkeit der skandinavischen Länder, die bekanntlich auf dem weltweiten Korruptionsindex als nur gering korruptionsanfällig die vordersten Plätze belegen, ist nicht zuletzt auf dieser Form von staatlich verordneter Transparenz zurückzuführen. In Schweden kommt dem Akteneinsichtsrecht bekanntlich seit 1766 Verfassungsrang zu.

## Anzeigepflicht

**Aufklären statt vertuschen !**

**&punkt; Strafbewehrte Anzeigepflicht der öffentlichen Verwaltung und der Rechnungshöfe bei Korruption ;**

**&punkt; es ist originäre Aufgabe der öffentlichen Hand, die Verschwendung von Steuergeldern zu verhindern,**

- auffällige Verstöße gegen Ausschreibungs- und Vergabevorschriften,
- unvollständige Dokumentation von Vergabeentscheidungen,
- bis hin zu fehlenden, prüffähigen Unterlagen

werden häufig auch dann nicht von den Verwaltungsbehörden zur Anzeige gebracht, wenn sich der Verdacht der korruptiven Manipulation aufdrängt.

Die öffentliche Verwaltung, insbesondere die Kommunalverwaltung,

- neigt aus missverstandener Fürsorgepflicht gegenüber Mitarbeitern
- und auch aus der Befürchtung heraus, für Fehlentwicklungen im eigenen Beritt zur (disziplinarischen oder gar strafrechtlichen, § 357 StGB) Verantwortung gezogen zu werden,
- oder schlicht um der Karriere willen

dazu, Hinweisen auf Verdächtige nicht nachzugehen und unter den Teppich zu kehren.

Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Korruptionsstraftat werden nicht ernst genommen, als zu unbestimmt eingeschätzt oder als nicht nachweisbar abgetan.

Falls interne Prüfungsmaßnahmen ohne Einschaltung der Strafverfolgungsbehörden überhaupt eingeleitet werden, wird – ungewollt – den Tätern Gelegenheit zu Absprachen und anderen Verdunkelungshandlungen

gegeben.

Es ist die staatliche Verwaltung, die in vorderster Linie Zugang zu einschlägigen Erkenntnisquellen besitzt und bereits von Amts wegen im Bemühen um gesetzeskonformes Handeln von Verwaltungsangehörigen und Geschäftspartnern interne Kontrollen durchzuführen hat.

Die Bereitschaft der Verwaltungsbehörden wie auch der Rechnungshöfe, an der Aufdeckung von strafrechtlich relevanten Sachverhalten mitzuwirken und Strafanzeige zu erstatten, ist für die Aufhellung des immensen Dunkelfeldes der Korruption von großer Bedeutung.

Einer entsprechenden gesetzlichen Mitteilungspflicht käme eine nicht zu unterschätzende präventive Wirkung zu.

Soweit ein gesetzliches Hindernis an der Mitteilung besteht (§ 203 Abs. 2 StGB), bedarf es einer dem § 4 Abs. 5 Nr. 10 EStG vergleichbaren Rechtsgrundlage zur Offenbarung.

Danach ist die Finanzverwaltung verpflichtet, Tatsachen, die den Verdacht eines Bestechungsdelikts begründen, der Staatsanwaltschaft mitzuteilen.

Grundsätzliche Bedenken sollten nicht bestehen. Für alle Mitarbeiter der Hamburger Behörden besteht bereits jetzt eine Verpflichtung, Korruptionsverdächtige den Strafverfolgungsbehörden zu melden.

Es empfiehlt sich daher eine bundeseinheitliche Regelung,

- wonach Angehörige der öffentlichen Verwaltung einschließlich der Prüfverbände und der Finanzverwaltung sowie der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder
- verpflichtet sind,
- bei Vorliegen des Verdachtes von Korruption und vergleichbar schwerwiegenden,
- insbesondere den Fiskus schädigenden Handlungen
- die Strafverfolgungsbehörden umgehend zu unterrichten (vgl. Art. 40 Code de procedure penale, CPP).

Die Verletzung dieser Pflicht sollte mit einer strafrechtlichen Sanktion belegt werden.

## Neuntes Gebot

### Landesombudsmann

#### Vertrauliches Telefon !

&punkt; Der vom Landtag gewählte Vertrauensanwalt ist Ansprechpartner für Bürger und Selbststeller.

&punkt; Der Ombudsmann hat ein originäres Recht auf Auskunft gegenüber der Verwaltung und Einsicht in Verwaltungsakten.

Was sich in der freien Wirtschaft als "vertrauliches Telefon" bewährt hat und zum Beispiel bei der Deutschen Bahn AG über zwei durch den Vorstand bestellte Rechtsanwälte mit Erfolg Anwendung findet, sollte in den Bundesländern als ein von den Landesparlamenten berufener Landesombudsmann institutionalisiert werden.

Der der anwaltlichen Schweigepflicht unterworfenen Landesombudsmann dient als Ansprechpartner für Bürger, Selbststeller und Hinweisgeber.

Das Landesombudsmann ist unabhängig von Weisungen und besitzt gegenüber staatlichen Dienststellen einen Anspruch auf Auskunft und Akteneinsicht.

Er entscheidet allein in Abstimmung mit dem Hinweisgeber, ob er den Weg zur Staatsanwaltschaft nimmt.

## Zehntes Gebot

### Verbesserung der Kontrollen

#### Korruption ist ein Kontrolldelikt !

&punkt; Die internen Kontrollstrukturen sind überwiegend nicht auf die Entdeckung doloser Handlungen angelegt.

&punkt; Unzureichende Kontrollen fördern Korruption.  
&punkt; Qualifizierte Kontrollen beugen Selbstbereicherung und Rechtsmissbrauch vor.

Der Korruption ist allein mit den Methoden der repressiven Strafverfolgung nicht beizukommen. Das Schwergewicht eines umfassenden Anti-Korruptions-Programms liegt auf der Prävention. Gleichwohl wissen wir aus Erfahrung, dass vorbeugende Maßnahmen nur so erfolgreich sind, wie sie von wirksamen repressiven Maßnahmen begleitet werden.

## Qualifizierte Kontrollen

Eine der Hauptursachen für die zunehmende Ausbreitung der Korruption ist das Fehlen qualifizierter Kontrollen.

”Gegen so viel kriminelle Intensität ist man machtlos”, klagte nach der Enttarnung des Korruptionsgeflechts die überraschte Geschäftsführung der bundeseigenen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit.

Tatsache ist jedoch, dass die Kontrollen in Wirtschaft und Verwaltung überwiegend nicht auf die Entdeckung von Korruption und Betrug angelegt sind. Organisatorische Schwachstellen und Kontrolldefizite schaffen die Bedingungen für dolose Handlungen. Wenn die Kontrollen berechenbar und leicht zu umgehen sind, wächst auch die Bereitschaft zur Selbstbereicherung.

## Mindeststandards der Kontrollen

Die kriminogenen Faktoren, die Korruption ermöglichen, lassen sich reduzieren.

Ein auf die Entdeckung und Abwehr von Korruption angelegtes Kontrollsystem umfasst die Mindeststandards der Eigenkontrolle :

- **Unabhängigkeit** des der Führungsebene unmittelbar unterstellten Kontrollapparats ;
- technisch **qualifizierte Prüfungskompetenz** (z.B. Plausibilität der ausgeschriebenen Leistung, unzulässige Vorgabe bestimmter Produkte ; Abgleich der ausgeschriebenen mit den aufgeführten Leistungen ; Überprüfung von Abschlagszahlungen (Dokumentation, Nachweis der erbrachten Teilleistungen, Aufmaßprüfung, Überzahlung ?));
- zentrales **Antikorruptionsreferat** als unmittelbare Anlaufstelle für Mitarbeiter und Externe sowie Kontaktstelle für die Ermittlungsbehörden ;
- **EDV-gestützte Auftragsdatei**

EDV-gestützte Auftragsdatei gibt unter anderem Aufschluss über die relative Häufigkeit der Auftragsvergaben, die Bevorzugung bestimmter Firmen durch einzelne Mitarbeiter, ”Haus- und Hoffirmen” für bestimmte Gewerke, Anzahl der objektbezogenen Bauunterhaltungsmaßnahmen, Häufung von Nachträgen, Zusammensetzung der Bieterkreise, Kohärenz von Planungsbüros und Wettbewerber ;

- **mobile Prüfgruppen**

Kontrolldichte erhöhen, mobile Prüfgruppen insbesondere im Baubereich vorhalten.

Unangemeldete Kontrollen bei laufenden Baumaßnahmen im Tief- und Hochbau (auch bei Bauunterhaltungsmaßnahmen ; welches Unternehmen ist mit wie vielen und wie qualifizierten Arbeitern vor Ort, Überprüfung der Tagelohnzettel anhand der ausgeführten Arbeiten);

- **grundsätzliche Trennung** von Planung, Vergabe, Ausführung und Abrechnung ;
- **Planungsaufträge** an Ing.-Büros **streuen** ;
- Einrichtung von **zentralen Vergabe- und Beschaffungsstellen** ;
- strikte Einhaltung der **Vergabevorschriften** (VOB, VOL);
- Verbot der **Preisnachverhandlung** (bei öffentlichen Auftraggebern);
- Angebotsunterlagen **zweifach** einreichen lassen ;
- **Unterkostenangebote** kritisch prüfen ;
- **Vertragsstrafe**

Vereinbarung von mindestens 15% Vertragsstrafe für den Fall von Korruption und Submissionsabsprachen.

Nach Nr. 12 der ZVB / September 2000 (zusätzliche Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen (VOB / B)) ist für den Fall wettbewerbswidriger Absprachen (vgl. § 8 Nr. 4 VOB / B) eine Vertragsstrafe von 15% der Auftragssumme fällig ;

- **Korruptionsklausel**

Vertragsstrafenbewehrte Erklärung des Bieters, dass keine Kartell- oder Strafverfahren gegen das Unternehmen oder Mitarbeiter anhängig sind, dass keine Verurteilungen einschließlich Strafbefehle und



keine Aussperrungen bekannt sind.

Die Erklärung erstreckt sich auch auf gegen das Unternehmen oder Führungskräfte gemäß §§ 30, 130 OwiG verhängte Geldbußen.

Ferner legt der Bieter jede gewährte Form der Planungshilfen offen ;

– **Transparenzklausel**

Alle privaten rechtsgeschäftlichen Beziehungen zu Geschäftspartnern sind offen zu legen, wenn die Gefahr einer Interessenkollision nicht auszuschließen ist. Diese Verpflichtung gilt (arbeitsrechtlich) für die Mitarbeiter wie (AGB) für die Geschäftspartner. Die Mitarbeiter legen ferner solche unternehmerischen Betätigungen im eigenen Namen oder von Angehörigen offen, die in ihr Geschäftsfeld fallen ;

– **24-Stunden-Anzeigepflicht**

von Mitarbeitern und Geschäftspartnern bei Korruptionsverdacht, das heißt Vorteilsangebote oder entsprechende Forderungen ;

– **Sensibilisierung** der Mitarbeiter über die Gefahren der Korruption ("Anfüttern") und das Erkennen von Manipulationstechniken ;

– **Konsequente Reaktion** auf Fehlverhalten

Arbeits- und dienstrechtliche Maßnahmen einleiten, Regressansprüche durchsetzen, Strafanzeige erstatten, Ausschluss unzuverlässiger Unternehmen betreiben.

## Wachstumsbranche Korruption

Agieren statt laviere !

&punkt; Die Bekämpfung der Korruption ist eine Daueraufgabe.

&punkt; Tatkraft und Entschlossenheit sind gefordert.

*Goethe* machte seine ersten Erfahrungen mit der Korruption bei dem Reichskammergericht in Weimar.

Lassen Sie ihn mich deswegen an dieser Stelle zitieren :

*"Wer nur hofft, dass es besser wird,*

*statt dafür etwas zu tuen,*

*darf sich nicht wundern,*

*wenn sich die Hoffnungen zerschlagen*

*und die Befürchtungen bewahrheiten".*

Das Ziel sollte klar und selbstverständlich sein :

Wir sind keine Bananenrepublik und wollen auch keine werden !

Der Weg zu diesem Ziel ist kein Spaziergang. Er ist steil und steinig. Es gibt weder einfache Antworten noch schnelle Lösungen. Die Korruptionsbekämpfung ist keine Speisekarte, aus der man beliebig das auswählen kann, was wenig kostet und leicht verdaulich ist. Vor unbequemen Maßnahmen darf nicht zurückgeschreckt werden. So wie Krebsgeschwüre nicht durch Gesundbeten austrocknen, so heilen auch Maßhalteappelle nicht von der Sucht zur Selbstbereicherung. Das letzte was wir brauchen können, sind Schein-Aktivitäten und Alibi-Aktionen, um danach so schnell wie möglich wieder zum Alltag zurückzukehren.

Korruption ist eine ständige Herausforderung, eine kriminalpolitische und gesellschaftliche Daueraufgabe.

Lassen wir uns nicht von Schlagworten täuschen, die nur tatkräftiges Handeln vorgaukeln wollen.

Schlagworte, wie *Job-Rotation* und *4-Augen-Prinzip*, werden zu Wundertüten der Korruptionsbekämpfung aufgeblasen. Wie aber in den Wundertüten keine Wunder stecken, so steckt auch hinter den Schlagworten zumeist nicht viel mehr als heiße Luft, nur geeignet und bestimmt, dem staunenden Publikum die fortdauernde Untätigkeit zu verschleiern.

Von der Politik kann erwartet werden, dass das Hohelied der Korruptionsbekämpfung nicht nur sonntags gepfiffen wird, sondern den Bekenntnissen, alles erforderliche zur Eindämmung des Bestechungsunwesens zu tun, werktags auch Taten folgen. Das Gebot der Stunde lautet : Agieren statt laviere. Mit geschmeidigem Wegducken werden drängende Probleme nicht gelöst. Wir können es uns nicht leisten, zuzuwarten, bis der Firnis der Korruption alles und jeden überdeckt hat und leises Gähnen das Maximum an gesellschaftlicher Resonanz auf die alltägliche Korruption geworden ist.

Wir dürfen nicht zulassen, dass hierzulande ein Klima der Akzeptanz von Korruption entsteht. Korruption darf nicht zur Logik des Alltags werden. Ich warne davor, auf eine schnelle Verfallszeit des Kölner Schockeffektes zu setzen und darauf zu hoffen, dass Korruption wieder zum medialen Schattenthema verkümmert. Das Korruptionsphänomen wird weiterhin die Öffentlichkeit beschäftigen. Denn es werden

neue Affären bekannt werden und die werden der Lackmustest für die eingeleiteten Antikorruptionsmaßnahmen sein.  
Es besteht kein Anlass, die Hände in den Schoß zu legen. Die Straftäter werden es jedenfalls nicht tun.

# Korruption aus der Sicht einer Nicht-Regierungsorganisation

Hansjörg Elshorst

## Bumerang Effekt zwingt zu globalem Vorgehen

Firmen, die ihre Mitarbeiter ermutigen, im Süden oder im Osten zu bestechen, können ihnen, wenn diese Mitarbeiter nach Deutschland zurückkommen, kaum glaubhaft vermitteln, dass das in Deutschland nicht mehr üblich ist. Zumindest so lange nicht, wie Steuerabzugsfähigkeit auch in Deutschland signalisierte, dass Bestechung ein gesellschaftlich akzeptables Phänomen war. TI hat deshalb von Anfang an unterstrichen, dass man Korruption nur national bekämpfen kann, wenn man es auch global tut. Folgerichtig wird das Verbot von Korruption im Ausland und die Abschaffung der Steuerabzugsfähigkeit konzentriert in allen OECD-Ländern betrieben. Damit erledigt sich auch das Argument, dass Firmen in anderen Exportländern einen rechtlich verankerten Konkurrenzvorteil haben. Wir haben Koalitionspartner in unserem Kampf gefunden, weil wir von vornherein auch Konkurrenzfähigkeit der nationalen Volkswirtschaften mit berücksichtigt haben.

## Formen der Korruption

Hierzu ist viel gesagt worden. Früher musste man in Deutschland erklären, dass Korruption nicht nur zur Verteuerung von Investitionen führt, sondern zu glatten Fehlinvestitionen. Jetzt muss man nur an Köln erinnern. Es wäre dort keine Müllanlage gebaut worden ohne Korruption. Die war gar nicht nötig; andere Städte hätten sogar viel Geld dafür bezahlt, damit die Kölner ihren Müll in unausgelastete benachbarte Müllverbrennungsanlagen geliefert hätten. Während die Stadt hier noch wenigstens die ersparten Gebühren bei den Nachbarn gegenrechnen konnte, ist Korruption in vielen armen Ländern der Grund für die weißen Elefanten, die man gemeinhin der Entwicklungshilfe anlastet.

Noch schädlicher, weil noch weiter verbreitet, ist die Verführung zu falschen Investitionen, zum Beispiel eine neue Investition statt Investitionen in Unterhaltung und Erhaltung der vorhandenen. Statt darauf zu sehen, dass eine Anlage oder ein Leitungsnetz unterhalten wird und damit für seine kalkulierte Lebensdauer funktioniert, lässt man zu, dass die öffentlichen Güter verfallen, weil man an einer neuen Investition verdienen kann. Weil Betriebsdauer und -kosten so unkalkulierbar und damit irrelevant wurden, konnten Firmen der Industrieländer zahllose unangepasste technische Lösungen an den Kunden bringen, weil dieser daran verdiente. Gleichzeitig wurden dadurch Arbeitsplätze in arbeitsintensiven, angepassten Lösungen vernichtet.

Maßnahmen und Regelungen zur Verhinderung von Korruption konzentrieren sich in der Regel auf den Prozess der Vergabe, das heißt der Erstvergabe des Auftrags. Mindestens so problematisch ist die weit verbreitete Übung der "Nachbesserung" des Auftrags während der Durchführung, die aus der Sicht der Steuerzahler in der Regel eine "Nachschlechterung" ist. Gründe oder Vorwände zu Preiserhöhungen gibt es viele, verdeckte und deshalb oft interessantere Möglichkeiten, um Geld zu verdienen. Natürlich für die Firmen aber auch für die, die diese Verteuerung administrativ und politisch zu vertreten haben. Eine Analyse der Preisentwicklung bei öffentlichen Investitionen und der Gründe dafür würde sicher viele Fälle zu Tage fördern, in denen nicht schlüssig ist, warum den Parlamenten und Aufsichtsgremien irreführende Beschlussvorlagen gemacht wurden. Natürlich spreche ich auch nicht nur über den Süden und den Osten.

## Gründe für Korruption

Auch im Süden, später im Osten, war Korruption nicht immer gleich schlimm. Wir sind nicht mit einem stabilen Zustand konfrontiert, festgeschrieben durch Kulturen und Mentalitäten oder Lage auf dem Globus. Unzweifelhaft von Einfluss ist der Platz auf der Skala von arm und reich. Je ärmer ein Land umso größer die Gefahr, in Korruption abzusinken. Doch Armut ist auch relativ, vor allem relativ zu dem, was man einmal gewohnt war. In sehr vielen Ländern hat es in den letzten 20 Jahren einen drastischen Einbruch der Realeinkommen gegeben. Sei es wegen Zusammenbruch real existierender Sozialismen oder von Spekulationsblasen. Argentinien als jüngstes Beispiel ist noch in aller Erinnerung. Zuvor in Ländern Ostasiens, in Mexiko – dort und in vielen anderen Ländern standen Bevölkerungsgruppen, zu denen wir uns zählen würden, plötzlich mit der Hälfte ihres Realeinkommens da und zwar ohne persönliches Verschulden, also quer durch die Bank. Darunter natürlich auch öffentlich Bedienstete. Über Krisen von früher besonders erfolgreichen Ländern hinaus haben Faktoren wie etwa die

Verschuldung zu drastischen Einbrüchen in der öffentlichen Leistungsfähigkeit auch in den traditionell armen Ländern geführt. Das hat sich natürlich auch auf die Korruption ausgewirkt, und sei es nur, weil die Funktionsfähigkeit von Behörden, die für die Korruptionsbekämpfung relevant sind, durch dauernde Reduzierung der Ressourcen nicht mehr Schritt halten können. Denn durch Verarmung wächst die Versuchung, sich durch Korruption einen gefährdeten Lebensstandard zu sichern. Mindestens der Effekt der Reduzierung der Ressourcen ist angesichts der zunehmenden öffentlichen Armut in Deutschland gar nicht so weit weg von uns. Doch das Risiko greift noch breiter.

In den 80er und 90er Jahren wurde insbesondere in Entwicklungsländern der Staat durch eine von außen hineingetragene marktfundamentalistische Ideologie abgewertet. Wo er früher als Entwicklungsmotor geschätzt wurde, galt er nun als Entwicklungshindernis. Schlimmer noch, die Bevölkerung nahm den Staat nicht mehr ernst, da die Leistungen, die er zuvor erbracht hatte, wegbröckelten. Die Menschen sahen oft nicht den enormen Druck, unter dem die Volkswirtschaften wegen Verschuldung und rückläufiger Wettbewerbsfähigkeit standen. Sie waren sehr wohl in der Lage, die Berichte darüber zu verstehen, dass sich die politischen Eliten durch Korruption davor schützten, ihrerseits abzurutschen. Beides führte zu einer drastischen Reduzierung der Achtung vor dem öffentlichen Dienst und der Politik. Vielleicht kommt manchem diese Logik vertraut vor, auch wenn er sich nicht mit Entwicklungsländern befasst hat.

Was zunächst Folge von vereinzelter Korruption ist, kann bald Ursache dafür werden, dass sie sich ausbreitet. Wenn der öffentlich Bedienstete, der Staatsdiener, nicht mehr als solcher respektiert wird, wenn solcher Respekt nicht mehr ein Teil der Kompensation für seine Anstrengungen ist, schwindet die Sicherung dagegen, einer allgemeinen gesellschaftlichen Übung zu folgen. Wenn dann Konsum und Geld zu den zentralen gesellschaftlichen Werten geworden sind, steigt die Versuchung, die anvertraute öffentlich Macht zum privaten Nutzen einzusetzen.

Breit verankerte Gründe für Korruption können natürlich auch immer als subjektive Legitimation von Fehlverhalten gelesen werden. Wenn man mit mir unfair umspringt, wenn man mich nicht fair bezahlt und meine Leistung nicht achtet, dann ist auch meine Verpflichtung gegenüber dem Gemeinwesen geringer. Dieses Argument ist auch in Deutschland weit verbreitet, als Entschuldigung für Steuer-, Subventions- und Versicherungsbetrug. Unheilvoll verbunden ist damit die wachsende Skepsis gegenüber dem politisch-öffentlichen System, der abnehmenden Hoffnung, dass es die Zukunftsprobleme lösen kann. Als die Hoffnung schwand, dass Entwicklung gelingt, stieg in vielen Ländern des Südens die Korruption. Hoffentlich greift dieser Mechanismus nicht, wenn in Deutschland die Skepsis steigt, ob das deutsche Modell der Herausforderung der globalisierten Wirtschaft gewachsen ist. Zweifel an einem System, das auf Solidarität aufgebaut ist, könnte auch den Grundkonsens gefährden, der Voraussetzung ist für ein effizientes Zusammenspiel zwischen Bürgern und den für die öffentlichen Belange Verantwortlichen.

## Korruption als Normalfall

In einer Reihe von Ländern ist Korruption zum Normalfall geworden, unter anderem aus den oben skizzierten Gründen. Das hat zu einer anderen Funktion der legalen Strukturen geführt, die auf dieser Tagung natürlich im Mittelpunkt stehen. Sie sind zu Scheinstrukturen degeneriert oder standen von Anfang an nur auf dem Papier. TI hat als eine Basis unserer Arbeit das so genannte Integritätssystem entwickelt, das die Voraussetzung für nachhaltige Überwindung von Korruption beschreibt. Wir analysieren weltweit solche Integritätssysteme in ihrer jeweils unterschiedlichen kulturellen und rechtlichen Ausgestaltung. Dabei stellt sich immer wieder heraus, dass formal die Systeme im Prinzip in Ordnung sind: Die Institutionen, die wir für notwendig halten, existieren in halbwegs akzeptabler Form auch in sehr korrupten Ländern. Aber vieles von dem, was da formal in den Büchern steht, was gesetzlich geregelt ist und in Organisationen institutionalisiert ist, leistet nicht wofür es geschaffen wurde, regelt nicht, was geregelt werden sollte. Vom Auseinanderklaffen von Realität und institutionellen Regelungen ist es nur ein Schritt bis zur Veränderung des Wertesystems. Wenn jemand für seine Zeugniszensur bezahlt, statt dafür zu arbeiten, dann lernt er etwas grundsätzlich Falsches für sein Leben.

Wenn Institutionen entwertet und Unwerte institutionalisiert sind, sprechen wir von endemischer Korruption. Doch das ist noch steigerungsfähig. Die effizienteste Gesellschaftsform aus der Sicht der Korrupten ist, dass die Gesetze und die Institutionen selbst so gemacht werden, dass sie denen, die Privatinteressen verfolgen, dienen und nicht mehr dem Gemeinwohl. Wir kennen das von Phasen der Entwicklung in Osteuropa, insbesondere Russland, bereits seit langem aus Lateinamerika. Die Weltbank hat das state-capture genannt, die Kaperung des Staates durch Partikularinteressen. Doch diese Form der Legalisierung von Korruption ist nicht nur eine Steigerung von endemischer Korruption und damit weit weg von uns. Im Augenblick beobachten wir solche Tendenzen in Italien.

In der internationalen Diskussion wird manches von dem, was der Weltwährungsfonds gemacht hat, was die Welthandelsorganisation tut, als strukturelle Korruption gebrandmarkt, als durchsichtige Vertretung von Machtinteressen. Private Machtinteressen, etwa der Wall Street-Banken oder von Firmen, die ihre Marktinteressen durch eine neue Form der Handelsregulierung absichern. Dass private Interessen die öffentlichen Institutionen kapern, vor allem auch multilaterale, ist ein wichtiges Motiv der globalisierungskritischen Bewegung, mit der sich Ihre Beamten auf den Straßen auseinander zu setzen haben. Bemerkens- und bedenkenswert, dass sich Konsequenzen der endemischen Korruption, die weit weg von uns ist, mit Phänomenen berühren, die uns ganz schön auf die Haut rücken können. Ein Argument mehr für das Vorgehen von TI, Probleme wie Korruption im globalen Kontext zu sehen.

## Der breitere Rahmen

Auch wenn ich im Folgenden direkt und nicht nur implizit über Deutschland spreche, tue ich das, anders als meine beiden Vorredner, nicht als spezialisierter Fachmann. Zunächst einmal bin ich das nicht. Es ist nach meiner Überzeugung auch nicht die primäre Aufgabe einer Nicht-Regierungsorganisation, die besseren Fachleute zu haben. Ich werde versuchen, den breiten Kreis der Faktoren zu skizzieren, die zur Korruption beitragen, um dann ausführlicher über Wege zu sprechen, wie Korruption auch außerhalb der von Ihnen verantworteten legalen Instrumente bekämpft wird. Diese sind selbstverständlich zentral ; ohne qualifizierte und gut ausgestattete Strafverfolgung, Rechtsprechung und Strafvollzug sind alle anderen Anstrengungen nur die Hälfte oder auch mal gar nichts wert, da ihnen dann der Biss fehlt. Doch ein Überblick über das, was andere tun, mag Sie ein wenig von der großen Verantwortung entlasten, die in dieser Einschätzung liegt. Neben Rechtsrahmen und Wirksamkeit der Durchsetzung des Rechts dürften folgende Faktoren darauf Einfluss haben, wie vorherrschend Korruption in einem Land ist. Die Aufzählung versucht weder vollständig noch in der Reihenfolge gewichtet zu sein.

Die Einstellung der Öffentlichkeit zur Korruption, deren Duldung oder Zurückweisung ist von großer Bedeutung. Dazu gehört die öffentliche Bewertung des Dienstes am Gemeinwohl. Das hat wiederum Einfluss auf die im öffentlichen Bereich Tätigen. Sodann die Werteordnung und das Vorbild der wirtschaftlichen Eliten ; die kurz- und langfristige Orientierung der Firmen, deren Spielräume für Selbstschutz beziehungsweise Selbstregulierung von Firmen. Die Sicherheit beziehungsweise Gefährdung der Wettbewerbsfähigkeit. Die faire Bezahlung beziehungsweise Belastung durch Steuern, Abgaben. Die hier präsentierte Auswahl hebt Faktoren im Bereich der Wirtschaft heraus, weil sich darauf der Block der Veranstaltung bezieht, in dem dieser Beitrag platziert ist.

## Vorteile der Zivilgesellschaft – Vertrauenswürdigkeit

Als Vertreter der Zivilgesellschaft könnte ich noch einen viel breiteren Ansatz wählen, also etwa die große Bedeutung der Medien, der in einer Gesellschaft vorherrschenden Transparenz beschreiben. Das von TI erstellte Integritäts-System umfasst 15 "Säulen" einer nachhaltig integren Gesellschaft. Da wir weniger als andere als Spezialisten gefragt sind, fällt es uns leichter, die Komplexität und den Facettenreichtum eines Phänomens wie der Korruption umfassend darzustellen. Für Spezialisten wäre das zu komplex ; sie können nicht, wie wir, mit dem benefit of doubt rechnen, können nichts schreiben, was nicht völlig abgesichert ist. Obwohl wir das oft tun, zeigen Umfragen, dass Nicht-Regierungsorganisationen, NROs, in der Bevölkerung eine größere Glaubwürdigkeit haben als der öffentliche und der private Bereich. Der öffentliche Bereich hat an Glaubwürdigkeit verloren. Das gilt vielleicht weniger für die Bereiche, die Sie vertreten. Aber viele andere Gebiete öffentlicher Belange haben an Reputation verloren, weil immer mehr und unrealistisch viel von ihnen erwartet wird. Die Firmen haben lange die Situation genossen, dass man von ihnen nur Eigennutz erwartete. Das reicht nicht mehr. Zunehmend wird deutlich, dass sie für vieles verantwortlich sind, was später als öffentliches Versäumnis kritisiert wird. Deswegen verändert sich die Erwartungshaltung der Öffentlichkeit auch gegenüber Firmen. Sie versuchen, sich als good corporate citizens zu profilieren und qualifizieren. Doch das wird noch mit Zurückhaltung aufgenommen von der Öffentlichkeit.

Auf globaler Ebene ist das Defizit an Vertrauen noch größer. Dort fehlt der Staat, die Regierung, die die Aufgabe wahrnimmt, die Eigeninteressen der verschiedenen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Gruppen zusammenzubinden oder in die Schranken zu weisen. Damit fehlt das Gegengewicht zu den privaten global players. Es gibt natürlich multilaterale und internationale Großorganisationen. Doch die sind alles andere als unbestritten und niemand würde sie als Teil einer Weltregierung akzeptieren. Deshalb spricht man nicht von global government sondern von global governance, einem Flickenteppich von Ersatzlösungen für das Fehlen des Weltstaates und der Weltregierung, die niemand will. Auch NROs sind Teil dieses Flickenteppichs und gerade auf globaler Ebene ist ihre Glaubwürdigkeit essentiell.

## Stärken der Zivilgesellschaft – Flexibilität

Glaubwürdigkeit ist nur eine der Stärken der Nicht-Regierungsorganisationen. Ein anderer Grund ihrer Wirkung ist die konsequente Orientierung auf Öffentlichkeit und Beeinflussung der Öffentlichkeit. Ein Beispiel aus dieser Konferenz. Auch wir sorgen uns um die heute angesprochenen Defizite in der Gesetzgebung, Defizite in der Ausstattung der Strafverfolgung usw. Um dazu unseren Beitrag zu leisten, müssen wir nicht spezialisierte Fachleute sein. TI-Mitglieder mit einer soliden Grundkompetenz können sich mit Herrn Schauensteiner, Frau Bannenberg und anderen Fachspezialisten zusammensetzen und gemeinsam die Aspekte definieren, für die wir uns engagieren sollten. Wenn es sich um längere Prozesse handelt, können wir Fachverstand aus einem breiten Pool von kooperationsbereiten Freiwilligen abrufen. Ansonsten können wir unsere Anstrengungen ganz darauf konzentrieren, was wir tun müssen, um über Medien, über politische Lobby die Umsetzung einiger dieser Forderungen zu unterstützen. Dafür kann es eine Stärke sein, dass wir nicht Spezialisten sind. Für unsere Advocacy-Rolle, die klassische Rolle der Nicht-Regierungsorganisationen, müssen wir das nicht sein.

Spezialisten sind festgelegt auf ihr Feld. Wir sind das nicht oder nur in einem so breiten Sinn wie Kampf gegen Korruption. Auch die meisten anderen Institutionen sind festgelegt durch Vorinvestitionen in die Qualifikation von Menschen, in Gebäude, Maschine, Brand-name und Kundenstamm. Da wir das nicht sind, können wir flexibel Gelegenheiten aufgreifen, heute bei deutscher Gesetzgebung mitwirken, morgen auf Interesse an Korruption im Umweltbereich reagieren, dann mit Banken arbeiten an Selbstregulierungen gegen Geldwäsche. Oder dies und vieles andere parallel. Wir finden dafür die Fachleute, wenn die Gelegenheit, Einfluss zu nehmen, wirklich gut ist. Dann können die Fachleute, mit unserer Hilfe, endlich mal das umsetzen, was sie schon lange im Kopf haben, wofür sie aber bisher kein Forum hatten. Das motiviert zu freiwilligem Engagement.

Dass wir nicht auf Probleme reagieren müssen, sondern auf Gelegenheiten warten können, gibt uns bei dramatisch geringeren Ressourcen auch Vorteile gegenüber dem politischen Raum. Bei Ihnen, könnte ich mir vorstellen, ist das umgekehrt. Sie können sich fast nie den Zeitpunkt aussuchen, wann sie sich mit einem Problem am erfolgreichsten beschäftigen wollen. Sie werden auf Themen angesetzt – Terror ist so ein Thema zurzeit –, die nicht deshalb ausgewählt wurden, weil jetzt der beste Zeitpunkt ist etwas zu erreichen. Transparency kann die Chance aufgreifen, dass Interpol-Chef Nobel die enge Verknüpfung von Terror und Korruption beschrieben hat. Wir müssen aber nicht. Es gibt so viele Probleme, gerade auch im Bereich der Korruption, keiner erwartet von uns, dass wir uns um alle kümmern.

## Verbesserung der Rechtslage

Natürlich gibt es auch Themen, an denen wir dranbleiben, unabhängig von Konjunktur und Gelegenheit. Im Bereich Rechtsordnung war das etwa die OECD-Konvention, die Steuerabzugsfähigkeit von Schmiergeldern und die Praxis der Exportversicherungen, in Deutschland bekannt unter Hermes-Versicherung. Wir haben dazu beigetragen, dass in 34 Ländern Korruption im Ausland ein strafbares Delikt ist. Unser Beitrag bestand auch darin, große Firmen mit ins Boot zu holen. In der entscheidenden Phase 1997 wirkte sich aus, dass TI zuvor Vorstände von Weltfirmen überzeugt hatte, dass Korruption nicht auf Dauer der Weg ist, in dem sie mit ihren Firmen erfolgreich sein wollen und können. Als die deutsche und französische Regierung als letzte die OECD-Konvention blockierten, wurden sie von einem Schreiben von Wirtschaftsführern an die Wirtschaftsminister überrascht, dass das nicht in ihrem Interesse sei. Da haben auch diese beiden Länder zugestimmt zu unterschreiben, die Strategie von TI hatte sich bewährt, auch mit den im Problem Involvierten Koalitionen einzugehen, wenn Chancen zu Veränderungen bestehen.

Weniger bekannt, wir haben die Chance genutzt, die diese neue Rechtslage bot, um zu erreichen, dass in zwanzig Ländern die Exportversicherungen korrupte Geschäfte nicht mehr abdecken, wenn Korruption offengelegt wird. In sehr vielen Ländern der Welt ist Korruption jetzt ein politisches Thema erster Ordnung; Wahlen werden daran entschieden wer glaubwürdiger gegen Korruption antritt. Wenn es einer Opposition gelingt, auf dieser Plattform die Regierung abzulösen, werden nicht selten die Verträge der vergangenen Periode öffentlich auf Anzeichen von Korruption analysiert. Damit kann für eine Firma, die sich korrupter Praktiken bedient hat, der Fall eintreten, für den sie die Exportversicherung abgeschlossen hat, also das politische Risiko. Und genau dann zahlen Hermes und die anderen nicht mehr, weil Korruption im Spiel war. Wenn sich das genügend herumgesprochen hat, könnte es ein ebenso wirksames Instrument gegen Korruption werden wie eine gut umgesetzte OECD-Konvention.

In Deutschland bleiben wir, mit oder ohne günstige Gelegenheit, am Informationsfreiheitsgesetz und am Zentralregister (Schwarze-Listen) dran. Mehr Transparenz, für die das IFG steht, ist für uns ein zentrales Mittel gegen Korruption. Und zur Überwindung der allgemeinen Politik- und Staatsverdrossenheit, die

abnehmendes Vertrauen in den öffentlichen Bereich widerspiegelt. Wo das Vertrauen verloren ist, hilft nur noch Transparenz. Das heute Morgen ebenfalls erwähnte Unternehmensstrafrecht führt zu einem anderen unserer Instrumente. Zu unserer Überraschung hat die CDU in unseren Wahlprüfsteinen dazu eine recht positive Rückmeldung gegeben. Da wir wegen des Zentralregisters eh unsere Lobbyarbeit auf CDU-geführte Landesregierungen richten müssen, können wir auch am Thema Unternehmensstrafrecht dranbleiben.

## Die Öffentlichkeit ist sensibilisiert

Ich habe oben bereits auf die Bedeutung der öffentlichen Wertordnung hingewiesen, also ob Korruption toleriert wird oder ob die Öffentlichkeit darauf allergisch reagiert. Korruption war ein Tabu-Thema als TI zu arbeiten begann. Das ist jetzt anders, und zwar fast überall in der Welt. Ich bin deshalb auch optimistischer als Frau Bannenber, dass sich der Kampf lohnt. Das Bewusstsein der Öffentlichkeit hat sich so stark verändert, dass sehr viele vorsichtig werden. Sie wissen, dass sie jetzt ihren Arbeitsplatz in einer Behörde riskieren oder den Ruf ihrer Firma. Auch die früher gängige Rechtfertigung, man müsse gerade wegen der Arbeitsplätze schmieren, wird heute nicht mehr so ohne weiteres in der Öffentlichkeit akzeptiert. Wir haben diesen Erfolg mit herbeigeführt. Time Magazin hat bereits 1998 in einer Titelzeile formuliert, dass Transparency International Korruption auf die Agenda der Welt gesetzt hat.

Was zunächst nur für den Süden und Osten galt, verbreitet sich auch Schritt für Schritt im Norden. In Deutschland relativ spät; der entscheidende Durchbruch kam nach unserer Beobachtung erst durch den Kölner Skandal. Die CDU-Spendenaffäre, insbesondere um Altkanzler Kohl, wirkte demgegenüber irgendwie abgehoben, aus einer anderen Welt. Was dagegen in Köln passierte kam vielen Leuten bekannt vor, wenn auch in weniger krasser Form. Seit diesem Skandal gibt es eine ganz andere Sensibilität im Land; wir wollen das nutzen können in unserer gerade beginnenden Arbeit mit Kommunen. Deutschland hinkt mit dieser gerade entstehenden Sensibilität hinter einer internationalen Entwicklung her. International wird der Staat wiederentdeckt, ist die Ideologie am Ende, die behauptet, dass der Markt alles besser kann. Im Gegenteil, jetzt steht vielerorts die Wirtschaft im Rampenlicht der Kritik. Hier geht es nicht nur um Betrug an den zum einzigen Zweck des Wirtschaftens erhobenen share-holders. Es geht um ganz legale aber dennoch schamlose Bereicherung der Vorstände, um Ver-20-, -30-, -40-fachung der Einkünfte, während die breite Masse der Menschen selbst vom boom nicht profitierte.

## Bedeutung des öffentlichen Bereichs

Bei uns mag es noch ein bisschen dauern, bis der öffentliche Bereich die Rolle des Prügelknaben weiterreichen kann. Im Augenblick sieht man wenig Chancen für Anerkennung. Aber ich glaube, die internationalen Trends werden sich auch bei uns auswirken. Doch nicht von selbst. Wir müssen gemeinsam dafür kämpfen, dass öffentliche Armut nicht als wohlverdiente Sanktion für öffentliche Ineffizienz und – aus der Perspektive von TI natürlich auch – von Korruption dargestellt und akzeptiert wird.

Das mag für Sie eine ungewöhnliche Sprache sein für den Sprecher einer Nicht-Regierungsorganisation. In anderen Bereichen gibt es eine Spannung zwischen Zivilgesellschaft und Staat. Sie haben das in Ihrem Berufsleben sicher schon erlebt, etwa in Auseinandersetzungen über die Grenzen von Bürgerrechten. In anderen Bereichen gibt es Zivilgesellschaft, weil der Staat in seine Grenzen gewiesen werden muss. Auch bei der Bekämpfung der Korruption ist der Staat natürlich nicht nur Partner, sondern auch Teil des Problems. Insoweit ist es unsere Aufgabe, etwas zu bekämpfen an dem der Staat und die Wirtschaft gleichermaßen beteiligt sind.

Doch TI hat auch immer darauf gedrungen, dass die staatlichen Aufgaben nicht abgewertet werden. Wenn man das tut, kann man nicht erwarten, dass sie effizient und dann auch mit dem entsprechenden Selbstbewusstsein wahrgenommen werden. Transparency hat schon 1995 ein im Wesentlichen auf öffentliche Institutionen basierendes Integritätssystem beschrieben, der Beitrag von TI zur Theorie der Korruptionsbekämpfung. Das war zu einer Zeit, als ökonomische Theorien die Bedeutung staatlicher Institutionen übersahen oder leugneten und damit den Weg ebneten zum Mafia-Kapitalismus etwa in Russland. Koalition mit dem öffentlichen Bereich, sei es auf globaler Ebene oder auf nationaler, ist deshalb immer dann Teil von TI's Strategie, wenn es dort glaubwürdige Ansätze gibt, sich in die Front gegen Korruption einzureihen.

## Koalitionen mit der Wirtschaft

Das gilt allerdings auch für die Wirtschaft. Wie zuvor am Beispiel der OECD-Konvention dargelegt, gibt es unterschiedliche Formen der intensiven Zusammenarbeit. Zum Beispiel wenn Firmen verstehen, dass sie gemeinsam was verändern können. Etwa indem sie, mit Hilfe von TI, untereinander Regeln vereinbaren,

auf deren Einhaltung sie sich auch gegenüber dem potenziellen Konkurrenten verpflichten. Dabei geht es etwa um den Abgleich von Compliance-Systemen, also Systemen, wie man die Entscheidung gegen Korruption von der Spitze in ein großes Unternehmen tragen kann. Das kann so weit gehen, dass bei bestimmten Projekten Firmen miteinander Verträge abschließen, in denen Sanktionen festgelegt sind für den Fall, dass sich eine Firma nicht an die Absprache hält. Diese Verträge können Teil von Integritätspakten sein, einem TI-Instrument, das bereits dutzendfach international erprobt ist. Bei einem solchen Pakt muss zusätzlich ein glaubwürdiger politischer Wille auf der Seite des öffentlichen Auftraggebers vorhanden sein und die Bereitschaft beider Vertragspartner, einem glaubwürdigen Vertreter der Zivilgesellschaft Einsicht zu gewähren auch in den vertraulichen Teil der Verhandlungen. Dieses inzwischen ausgefeilte System wird zur Zeit adaptiert an die Nutzung in Branchen, in denen nur wenige Firmen eine Weltführung haben. Wir ermutigen diese Firmen, darüber nachzudenken und zu sprechen, ob man sich nicht oberhalb der Ebene des Einzelprojekts absprechen kann, nicht mehr zu schmieren. Unter dem Aspekt der Konkurrenz wären sie dann wieder da, wo sie waren, als alle schmierten. Bei dem von TI angeregten System vermeiden sie jedoch ein immer größer werdendes Risiko vor Gesetz und Öffentlichkeit, sie können einen verlorenen Wettbewerb wieder als Rückmeldung ihrer Leistungsfähigkeit bewerten statt als Aussage darüber, wer am besten schmiert.

Es gibt andere Formen solcher Gespräche, in denen TI mindestens involviert ist. So hat die Deutsche Bahn begonnen, Gespräche mit der Bauindustrie zu führen, um dort einen gemeinsamen Verzicht auf Korruption zu erreichen. Das ist Teil eines eindrucksvollen Programms der Bahn, zum Teil wiederum zusammen mit TI, Korruption zu vermeiden und aufzudecken.

Man muss der Fairness halber hinzufügen : es hat schon immer Firmen gegeben und es gibt sie heute wesentlich häufiger, deren Profil, auch in der einschlägigen Öffentlichkeit, geradezu dadurch geprägt ist, dass sie nicht schmieren. Und andere, die auf den großen Schaden, den ein schlechter Ruf gerade bei kundenorientierten Unternehmen anrichtet, mit einer konsequent durchgehaltenen ethischen Orientierung reagieren. Das zu befördern, durch Werbung für solche positive Orientierung und *shaming and blaming* wenn Firmen erwischt werden, ist natürlich auch eine eingespielte Form der Zivilgesellschaft, Wirkung zu erzielen.

Lassen Sie mich schließen. Ich habe versucht, andere Aspekte auszuleuchten als den Strafverfolgungs- und den rechtlichen Teil. Ich hoffe, dass deutlich geworden ist, dass bei der Aufgabe, der viele von Ihnen Ihre berufliche Energie widmen, auch Organisationen eine Rolle spielen können, die ihre wesentliche Kompetenz aus dem Engagement ihrer Freiwilligen ziehen. Es gibt natürlich Felder, wo unsere Instrumente versagen und nur Ihre greifen. Drogen- und Menschenhändler sind weder als Koalitionspartner zu gewinnen noch lassen sie sich durch öffentliches Blamieren beeinflussen. Hier müssen Sie allein das Gemeinwohl verteidigen und wir beneiden Sie nicht darum. Doch in anderen Feldern sollten Sie in uns Koalitionspartner sehen in einem Kampf, der an vielen Fronten, auf vielen Ebenen gleichzeitig geführt werden muss, wenn es eine Chance geben soll, ihn zu gewinnen.

## Tatort Börse ?

### Klaus-Dieter Benner

#### Eine Bestandsaufnahme in Hinblick auf das Vierte

#### Finanzmarktförderungsgesetz

*„Eigentlich müsste die Schärfe von Strafen im Bereich der Börsenkriminalität zyklisch mit dem Aktienkurs schwanken.“<sup>1</sup>*

## 1 Einführung

Im EU-Binnenmarkt ist insbesondere in den Zeiten des Aufschwungs die Nachfrage von Unternehmen nach Eigenkapital deutlich größer, als das entsprechende Angebot. Um den primären Börsenzweck, eine optimale Kapitalallokation, zu gewährleisten, müssen die europäischen Volkswirtschaften in einen

---

<sup>1</sup>Seifert / Voth, Krise des Kapitalismus und Neuorientierung der Wirtschaftspolitik, Beitrag : Kursverluste, Konkurse, "Kapital"verbrechen – Für eine Allianz von aufgeklärten Bürgern und Staat, FAZ-Institut, September 2002.



Wettbewerb um Investitionskapital eintreten. Wesentliches Wettbewerbskriterium ist die Wirksamkeit des Schutzes des zu investierenden Kapitals. Ein Vertrauensverlust führt zur Verteuerung des Kapitalbedarfs bis hin zu – in Zeiten von Basel II zusätzlich kritisch – einem Erliegen des Primärmarktes mit den daraus entstehenden Folgen für die Realwirtschaft.

Kapital kann investiert werden oder auch gespart. Eine umfangreiche Informations- und Aufklärungskampagne der Bundesregierung und aller sonstigen Kapitalmarktorganisationen hatte Mitte der 90er Jahre dazu geführt, dass sich größere Kreise der Gesellschaft den Wertpapiermärkten zugewandt hatten. Mit den Finanzmarktförderungsgesetzen auf der Basis der europäischen Richtlinien hatte der Gesetzgeber den Markt umgestaltet und mit der Behauptung, der Anleger wäre geschützt und könne in die Marktorganisation vertrauen, die Bereitschaft der Bürger, Aktien zu erwerben, weiter gefördert. Die Entwicklung in der Altersversorgung gab zusätzlichen Anlass, Vertrauen zu stärken.

## 2 Der freie Kapitalverkehr in der EU

Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs im Rahmen der Bildung eines europäischen Binnenmarktes ist Realität geworden. Das heißt, dass Sondervermögen von Kapitalanlagegesellschaften und Lebensversicherungen ohne Unterschied an allen Kapitalmärkten innerhalb der EU unter gleichen Bedingungen investiert werden können. Voraussetzung ist lediglich, dass der Kapitalmarkt nach Artikel 16 der Wertpapierdienstleistungsrichtlinie<sup>2</sup> von dem Mitgliedstaat den Status des „geregelten Markts“ verliehen bekommen hat.<sup>3</sup>

Das Gesetz über Kapitalanlagegesellschaften (KAGG) untergliedert zulässiges Sondervermögen lediglich in Wertpapiere, die an einer Börse in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in einem Vertragsstaat des Abkommens über den europäischen Wirtschaftsraum zum amtlichen Handel zugelassen oder in einen organisierten Markt<sup>4</sup> einbezogen sind<sup>5</sup>, in Abgrenzung zu solchen außerhalb dieses Bereiches.<sup>6</sup>

In gleicher Weise wird in den Anlagegrundsätzen nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) der europäische Binnenmarkt unterteilt. Innerhalb des vorgenannten Bereiches sind keine Diskriminierungen zulässig.

Der Europapass für Finanzdienstleister ermöglicht gar ein Abholen von Investitionskapital aus einem anderen Mitgliedstaat ohne jegliche Beschränkung. Die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit innerhalb Europas führt zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes mit freiem Marktzutritt.<sup>7</sup>

---

<sup>2</sup>(93/22 / EWG) [ABl. L 141 vom 11. 6. 1993]

<sup>3</sup>In Artikel 1 Absatz 13 der Richtlinie 93/22 / EWG wird ein „geregelter Markt“ als ein Markt für die in Abschnitt B des Anhangs aufgeführten Finanzinstrumente definiert, der von seinem Herkunftsmitgliedstaat als solcher anerkannt ist (der Herkunftsmitgliedstaat wird gemäß Artikel 1 Absatz 6 Buchstabe c der Wertpapierdienstleistungsrichtlinie bestimmt); der regelmäßig funktioniert ; der dadurch gekennzeichnet ist, dass die Funktionsbedingungen des Marktes, die Bedingungen für den Zugang zum Markt sowie, wenn die Richtlinie 79/279 / EWG [über die Zulassung zur amtlichen Notierung] Anwendung findet, die in dieser Richtlinie festgelegten Bedingungen für die Zulassung zur Notierung und, wenn die genannte Richtlinie keine Anwendung findet, die Bedingungen, die diese Finanzinstrumente erfüllen müssen, um tatsächlich auf dem Markt gehandelt werden zu können, durch Bestimmungen festgelegt sind, die von den zuständigen Behörden erlassen oder genehmigt wurden ; auf dem alle Melde- und Transparenzvorschriften, welche nach den Artikeln 20 und 21 [der Wertpapierdienstleistungsrichtlinie] gelten, eingehalten werden müssen.

<sup>4</sup>Die Europäische Kommission veröffentlicht jährlich ein Verzeichnis im Amtsblatt mit einer aktualisierten Fassung der Liste und macht diese auf ihrer offiziellen Internetseite zugänglich [[http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/finances/mobil/isdlist\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/mobil/isdlist_de.pdf)].

<sup>5</sup>Nach Artikel 16 der Richtlinie 93/22 / EWG muss jeder Mitgliedstaat ein aktuelles Verzeichnis der von ihm genehmigten Märkte führen. Dieses Verzeichnis ist den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission zu übermitteln. Die Kommission ist nach diesem Artikel dazu verpflichtet, einmal jährlich ein Verzeichnis der ihr mitgeteilten geregelten Märkte zu veröffentlichen.

<sup>6</sup>§ 8 KAGG.

<sup>7</sup>Haug in Szagunn / Haug / Ergenzinger, Gesetz über das Kreditwesen, 6. Auflage, 1997, § 53b, Rdnr. 1ff.

Damit können die Ströme von Investitionskapital innerhalb des Binnenmarktes nur noch durch wettbewerbliche Anreize, jedoch nicht mehr durch regulatorische Schranken gelenkt werden.<sup>8</sup>

Kapitalallokation ist damit nur noch über Wettbewerb zu realisieren, dabei ist der Wettbewerb auf den Anleger auszurichten.

### 3 Die Börsenorganisation

Die nachfolgenden Ausführungen beschreiben in erster Linie die Auswirkungen der deutschen Regulierungssysteme, die Position der Börse mit ihren beiden Kernmärkten, dem Primär- und dem Sekundärmarkt, als Mittler zwischen Unternehmen und Kapital.<sup>9</sup>

#### Der Primärmarkt

Die volkswirtschaftliche Aufgabe von regulierten Finanzmärkten (in Deutschland derzeit die Börsen im Sinne des Börsengesetzes<sup>10</sup>

) liegt in der Allokation von Investitionskapital.<sup>11</sup>

Die Börse soll dafür sorgen, dass Kapitalgeber ihre Mittel nutzbringend anlegen können und Kapitalnehmer Ausgaben finanzieren können, für die ihre eigenen Mittel nicht ausreichen.<sup>12</sup>

Die Kapitalmärkte sollen auch die Mobilisierung umfangreicher Mittel, wie sie etwa für die Finanzierung großer Industrieanlagen benötigt werden, ermöglichen.<sup>13</sup>

In der Epoche schnell aufeinander folgender innovativer Erfindungen und Entwicklungen, die in der Fläche der Industriestaaten relativ gleichzeitig an mehreren Orten realisiert werden, ist die erfolgreiche Nutzung derartiger Produkte von deren schnellen serienreifen Entwicklung, der intensiven Bewerbung, der kurzfristigen Produktion in hohen Stückzahlen und der zügigen Belieferung des Marktes abhängig. Verzögerungen in der Entwicklung und Herstellung sind ebenso problematisch wie nachlässige Bewerbung und unzureichende Marktversorgung. Den Wettbewerb um den Konsumenten kann nur gewinnen, wer rechtzeitig ausreichendes (Eigen-)Kapital<sup>14</sup> zur Verfügung hat.

#### Der Sekundärmarkt

Die Bereitschaft eines Investors, sich durch Zeichnung oder Erwerb von Aktien an einem Unternehmen zu beteiligen, wird wesentlich von dem Ausmaß der Bindung seines Kapitals geprägt. Die Kündigung des eingesetzten Kapitals oder die Auszahlung des aktuellen Wertes der Unternehmensbeteiligung von der Aktiengesellschaft ist mit der Qualität des Anlagekapitals als Investitionskapital nicht vereinbar. Um dem Investor gleichwohl die Möglichkeit einzuräumen, über das Kapital zu verfügen, bieten die

---

<sup>8</sup>Der "Börsenzwang" nach § 22 BörsG n.F. (Gesetzestext siehe Anhang) wird demzufolge auf alle europäische "Börsen" und Handelsplattformen auszudehnen sein, die nach der Wertpapierdienstleistungsrichtlinie als regulierte Märkte anerkannt sind.

<sup>9</sup>Dies ist von grundsätzlicher Bedeutung, da Börse in der Wahrnehmung der Mehrzahl der Bürger eine Veranstaltung des Börsenhandels und nicht der Kapitalaufnahme durch Unternehmen ist.

<sup>10</sup>Mit dem 4. FFG wird der Markt auch für außerbörsliche elektronische Transaktionssysteme, die als börsenähnliche Einrichtung nach § 59 BörsG n.F. der Aufsicht der Börsenaufsichtsbehörde unterstellt werden, geöffnet.

<sup>11</sup>Der Entschließungsantrag der Fraktion der CDU / CSU (BT Drucksache 14/8647 zu der Dritten Beratung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung, 4. FFG (Drucksachen 14/8017, 14/8600) formuliert: "Gut funktionierende Finanzmärkte leisten einen wesentlichen Beitrag zur *effizienten Allokation von Kapital* und wirken somit wohlfördernd."

<sup>12</sup>von Rosen, Börsen und Börsenhandel in Handwörterbuch des Bank- und Finanzwesens, Sp. 356ff; Hellwig: Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Finanzsystems, in Obst / Hintner, Geld-, Bank- und Börsenwesen, 40. Auflage, S. 3.

<sup>13</sup>Ein entscheidender Sprung in der Entwicklung von Börsen ist in der Zeit des Eisenbahnbaus zu beobachten; die für den Eisenbahnbau erforderliche Kapitalaufnahme erfolgte Mitte des 19. Jahrhunderts an den Börsen. Vgl. Merkt in Börsenreform, eine ökonomische, rechtsvergleichende und rechtspolitische Untersuchung (sog. Hopt-Gutachten), Hamburg 1996, II. Teil, 1. Kapitel, Zur Entwicklung des deutschen Börsenrechts von den Anfängen bis zum 2.FFG, S. 37.

<sup>14</sup>Haller, Kapital der Aktiengesellschaft in Handwörterbuch des Bank- und Finanzwesens, Sp. 1199ff. zur Bedeutung des Eigenkapitals.

Börsen den Kauf oder Verkauf von Wertpapieren auf einer eigens dafür eingerichteten Plattform, dem Sekundärmarkt an. Die Wahrscheinlichkeit, Wertpapiere zu einem fairen Preis, dem wirklichen Preis des Handels an der Börse zu erwerben oder zu verkaufen, steigt mit der Liquidität im Handel mit diesem Wertpapier, steigt mit Angebot und Nachfrage.

Damit ist die durch den Sekundärmarkt ermöglichte Verfügbarkeit über das festgelegte Anlagevermögen eine Voraussetzung für die Bereitstellung von Investitionskapital an der Börse. Der Sekundärmarkt gibt dem Investor die jederzeitige Möglichkeit, sich von seinem Unternehmensanteil zu trennen, ohne dass der Emittent über eine Rücknahme der Aktie das vereinnahmte Kapital wieder herausgeben muss. Die Börse sichert dem Anleger dann einen Verkauf der Aktie zu dem Preis zu, welcher der wirklichen Geschäftslage des Handels an der Börse entspricht.<sup>15</sup>

Der Primärmarkt mit dem Gang an die Börse oder mit der Kapitalerhöhung über die Börse erfüllt damit überwiegend volkswirtschaftliche Belange einer Gesellschaft.<sup>16</sup>

## 4 Zielrichtung der Gesetzgebung ist der Schutz des Investitionskapitals

Um Investitionskapital wieder zurück an die Börse zu führen, bedarf es einer Untersuchung, welche wettbewerbsrelevanten Vorgaben der binneneuropäische Kapitalmarkt vorhält. Am 9. 11. 2002 berichtete die Zeitschrift Finanz und Wirtschaft, dass 75% aller Börsengänge Europas an der London Stock Exchange stattgefunden hätten. (In Frankfurt hatte gerade die 6. Kapitalaufnahme, ein Pornographiefilmrechthändler, 3 Millionen EURO einsammeln können.) Gegenüber dem Vorjahr hatte London seinen Anteil von 58% deutlich steigern können, während der Primärmarkt der Frankfurter Wertpapierbörse in Ermangelung des Angebotes an Kapital die Eigenkapitalsuche der deutschen Wirtschaft enttäuschen musste.<sup>17</sup>

Marktrisiken sind im europäischen Binnenmarkt in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht wesentlich verschieden. Hier kann der Gesetzgeber nur indirekt Wirkung erzielen. Verluste auf Grund krimineller Interventionen werden oft mit allgemeinen Marktrisiken verwechselt – von Dritten, Täter und Opfer jedoch haben durchaus ein Blick auf die Realitäten und ziehen ihre Konsequenzen.

Ein gegen Manipulationen, insbesondere gegen den kriminellen Zugriff auf Investorenvermögen, wirksam geschützter Markt ist wesentliche Voraussetzung für die Realisierung der volkswirtschaftlichen Ziele des Primär- und des Sekundärmarktes.

## 5 Der wirksame Schutz gegen kriminelle Interventionen

*„Der Ruf nach der Strafverfolgung ist richtig – es kann nicht sein, dass sich die großen Gewinner der Spekulationsblase, die auch mit gezielten Falschinformationen reich geworden sind, neue Häuser bauen,*

---

<sup>15</sup>Die veröffentlichten Umsätze auf dem Sekundärmarkt beinhalten nicht die Käufe und Verkäufe von Aktien, sondern auch die Differenzgeschäfte, die über taggleiches Glattstellen lediglich auf Kursdifferenzgewinne zielen, nicht jedoch auf den Transfer der Wertpapiere. In einem Beitrag zum Thema Daytrading in Börse Online Nr. 25.2002, S. 70f. wird zufällig ein Hinweis auf das Daytradingvolumen außerhalb der Banken und Wertpapierdienstleistungsunternehmen gegeben. Ein Kleinunternehmen machte mit derartigen Differenzgeschäften im Jahre 2001 einen Gesamtumsatz von ca. 160 Mio. Euro nach jeweils rund einer Milliarde in den beiden Jahren zuvor.

<sup>16</sup>Es ist daher nachvollziehbar, warum in Deutschland die Börse als (nicht rechtsfähige) Anstalt des öffentlichen Rechtes ausgestaltet ist. So bildet die Zulassung von Wertpapieren zum Börsenhandel mit amtlicher Notierung, im Regierten Markt und im Freiverkehr den börsengesetzlichen Schwerpunkt von §§ 29-§ 57 BörsG ergänzt durch die Verordnung über die Zulassung von Wertpapieren zur amtlichen Notierung an einer Wertpapierbörse (Börsenzulassungs-Verordnung). Die Zulassungsstelle der Wertpapierbörse § 30 BörsG n.F. ist ein Organ der Börse, die Genehmigung des Börsenprospektes, die Entscheidung über die Zulassung zum Börsenhandel und die Aufnahme der Notierung sind jeweils Verwaltungsakte.

<sup>17</sup>Genauere Daten sind der Homepage der LSE zu entnehmen : <http://www.londonstockexchange.com>. Beispiel : bis September haben 2002 über IPOs im Alternativ Investment Märkte 50 Unternehmen 384,2 Mio. Pfund bei Börsengängen aufgenommen, hinzukommen Kapitalerhöhungen über insgesamt 422,7 Mio. Pfund, insgesamt also 806,8 Mio.

während Rentner einen guten Teil ihrer Ersparnisse verloren haben.“<sup>18</sup>

In dem Prozess gegen die Verantwortlichen der COMROAD AG erläuterte der Gründer, Vorstand, Hauptaktionär und Hauptangeklagte Bodo S.

„Die echten Umsätze hätten niemals für einen Börsengang an den damals lukrativen Neuen Markt ausgereicht ; Die COMROAD AG wäre ohne Börsengang schnell am Ende gewesen.“<sup>19</sup>

Das deutsche Strafrecht und Nebenstrafrecht kennt eine Vielzahl kapitalmarktschützender Strafvorschriften (nach § 74c Abs. 1 Nr. 2 Gerichtsverfassungsgesetz) in den Gesetzen über das Bank-, Depot-, Börsen- und Kreditwesen, des Versicherungs- und Wertpapierhandelswesen :

das Börsengesetz (BörsG),

das Wertpapierhandelsgesetz (WpHG),

das Kreditwesengesetz (KWG),

das Aktiengesetz (AktG)<sup>20</sup>

,  
das Handelsgesetzbuch (HGB)<sup>21</sup>

,  
das Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz (WpÜG),

das Depotgesetz (DepotG),

das Hypothekendarlehenbankgesetz (HypBankG),

das Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz,

das Gesetz über Kapitalanlagegesellschaften (KAGG),

das Auslandsinvestmentgesetz (AusInvestmG),

das Gesetz über Unternehmensbeteiligungsgesellschaften (UBGG),

das Verkaufsprospektgesetz (VerkProsV),

das Geldwäschegesetz (GWG),

das Gesetz über die Deutsche Bundesbank und

das Versicherungsaufsichtsgesetz ;

aus dem Strafgesetzbuch sind dem Bereich der kapitalmarktbezogenen Delikte zuzuordnen : gem. § 74c Abs. 1 Nr. 5: der Kapitalanlagebetrug (§ 264a StGB) sowie gem. § 74c Abs. 1 Nr. 6 Betrug (§ 263 StGB), Untreue (§ 266 StGB), soweit zur Beurteilung des Falles besondere Kenntnisse des Wirtschaftslebens erforderlich sind.

Eine gemeinsame Arbeitsgruppe der Bundesministerien für Justiz, Wirtschaft und Finanzen hat am 28. August 2002 ein 10-Punkte-Papier zur Stärkung der Unternehmensintegrität und des Anlegerschutzes veröffentlicht. Unter Punkt 10 heißt es : **Spürbare Erhöhung der Strafdrohung für vorsätzliche Delikte im Kapitalmarktbereich, insbesondere bei Falschangaben des Vorstandes und des Abschlussprüfers zur Lage der Gesellschaft oder in der Bilanz sowie beim Insiderhandel ; Einführung der Strafbarkeit schon bei Leichtfertigkeit, da Vorsatz oft nicht nachweisbar.**

These : Der Markt leidet (auch) unter den Mängeln der Strafverfolgung.

Aus der Sicht des Marktes können diese Mängel auf Entscheidungen Einfluss haben. Ob im Falle Bodo S. eine effiziente Strafverfolgung den Börsengang verhindert, den Schaden gemindert und/oder den Tatzeitraum verkürzt hätte, soll hier noch offen bleiben.

## 6 Die ökonomischen Kriterien der Strafverfolgung

Der Marktteilnehmer berücksichtigt bei der Entscheidung über die Einhaltung von Regeln im Verlaufe der Ausführung des Geschäftes folgende Variablen :

Wie groß ist die **Entdeckungswahrscheinlichkeit** ?

Wie bemisst sich die **Verurteilungswahrscheinlichkeit** ?

Wie wirkt die **Sanktionseffizienz** ?

---

<sup>18</sup>Seifert / Voth, a.a.O.

<sup>19</sup>Handelsblatt, 15. 11. 2002.

<sup>20</sup>Soweit die Straftat in Zusammenhang mit den börsenrechtlichen Informationspflichten begangen wird und somit in das Börsenwesen eingreift, ist die Strafnorm § 74c Abs. 1 Nr. 2 zuzuordnen.

<sup>21</sup>Soweit die Straftat in Zusammenhang mit den börsenrechtlichen Informationspflichten begangen wird und somit in das Börsenwesen eingreift, ist die Strafnorm § 74c Abs. 1 Nr. 2 zuzuordnen.

(Oder : Kann der Täter im Falle der Entdeckung und Überführung davon ausgehen, dass sich der Regelverstoß gelohnt hat, weil der Saldo des Aufwandes aus erkannten und des Ertrags aus nicht erkannten Regelverstößen positiv ist und somit ökonomisch keine Sanktion zu erleiden ist ?)

Ein Anreizsystem zur Einhaltung von Regeln hat demzufolge alle drei Entscheidungsebenen zu berücksichtigen.

Vertrauen in den Kapitalmarkt als Voraussetzung für das Anvertrauen von Investitionsvermögen basiert auf einer wirksamen<sup>22</sup>

Regulierung aller kapitalmarktrelevanten Ebenen. Regulierung entwickelt Wirksamkeit durch lückenlose und systematische Überwachung des Marktgeschehens, Auswertung und gegebenenfalls Ermittlung von Regelverstößen<sup>23</sup>

sowie durch die Verhängung ökonomisch sinnvoller und wirksamer Sanktionen.

Damit stellt sich dem Gesetzgeber die Frage, ob mit den bisherigen Strafrechts- und Haftungstheorien den von der EU beschriebenen Entwicklungen zu mehr Anreizen, Mitteln und Gelegenheiten zur Marktmanipulation entgegengetreten werden kann, damit die Börsen der Kernaufgabe einer optimalen Kapitalallokation nachkommen können, oder ob im Gegensatz dazu das bisherige Straf- und Haftungsrecht ob des offensichtlichen Versagens als untauglich betrachtet werden muss.

Die Gesellschaften mit Unternehmensstrafrecht haben mit der Hinzufügung der Strafandrohung für juristische Personen eine grundlegende Innovation in der Steuerungslogik des Strafrechts aktiviert.<sup>24</sup>

Strafzumessungsrichtlinien binden die Unternehmen in den Kampf gegen die Wirtschaftskriminalität mit ein und bieten damit ein Anreizsystem, mit welchem das Strafrecht die Steuerungslogik der ökonomischen Institution Unternehmen als Ansatzpunkt greift.<sup>25</sup>

## 7 Das Rechtssystem in Deutschland

Ein Anreizsystem, die Regeln der Kapitalmärkte einzuhalten, wäre mit nachfolgender Gleichung zu beschreiben : Die Summe der Erträge aus Regelverstößen muss kleiner sein als die realistisch kalkulierbaren Aufwendungen aus Sanktionen für Regelverstöße.

Die Größe der Aufwandseite wird bestimmt durch (die messbaren Größen) Entdeckungswahrscheinlichkeit, Überführungswahrscheinlichkeit und Sanktionseffizienz.

Die Wahrscheinlichkeit des Eintritts einer effizienten Sanktion kann nur dann vom Adressaten richtig eingeschätzt werden, wenn alle wesentlichen Informationen über Sanktionsverfahren öffentlich bekannt sind.

Die Reaktion auf Fehlverhalten orientiert sich einerseits am Sanktionenrecht, andererseits am Schadensersatzrecht. Das Sanktionenrecht gliedert sich in Verwaltungssanktionen mit Strafcharakter, Straftatbestände, Ordnungswidrigkeitstatbestände und Verwaltungssanktionstatbestände, in Verwaltungssanktionen<sup>26</sup>

mit ökonomischem Charakter : befristetes Handelsverbot und Entzug der Zulassung sowie Schadensersatzrecht, dieses ist zu unterteilen in : Ersatz des verursachten Schadens und Ausgleich in Bezug auf die erzielte Beute.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup>Die deutsche Rechtskultur sieht im Sanktionsrecht mit dem Verfassungsgrundsatz nulla poena sine lege im Gegensatz zum case law angloamerikanischer Kultur eine wesentliche Hürde der Regulierung sich schnell verändernder internationaler Kapitalmärkte ; die EU begegnet diesem Problem mit dem Komitologieverfahren.

<sup>23</sup>Modell der Handelsüberwachungsstellen an den Börsen nach § 1b BörsG.

<sup>24</sup>Die Diskussion in Deutschland wird zusammengefasst bei Alwart (Hg.), Verantwortung und Steuerung von Unternehmen in der Marktwirtschaft, international diskutiert auf einem Colloquium des Max Planck Instituts, Berlin 1998, Criminal Responsibility of Legal and Collective Entities ; Hetzer, Verbandsstrafe : Dogma und Defizit, Zeitschrift für Innere Sicherheit, 1999, S. 212; Scholz, Strafbarkeit juristischer Personen, ZRP 2000, 435.

<sup>25</sup>Steinherr / Steimann / Olbrich dokumentieren eine beeindruckende Zusammenfassung in Die US-Sentencing Commission Guidelines, Diskussionsbeitrag am Lehrstuhl für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Unternehmensführung der Universität Erlangen-Nürnberg, Nürnberg 1997.

<sup>26</sup>Für das deutsche Rechtsgebiet ist davon auszugehen, dass die Börsen als Anstalten des öffentlichen Rechts mit Verwaltungsakten tätig werden.

<sup>27</sup>Berührungspunkte zum Strafrecht demonstriert jüngst wieder der Bundesverband Deutscher Banken ; in

## 8 Entdeckungswahrscheinlichkeit

Die Bedeutung der Entdeckungswahrscheinlichkeit von Regelverstößen zeigt sich darin, dass sie den wesentlichen Wertfaktor darstellt und in der Überlegung des Ausführenden den breitesten Raum einnimmt. Der Akteur geht im Regelfall davon aus, dass er auf Grund seiner Intelligenz und seiner sonstigen überlegenen Fähigkeiten nicht entdeckt werden wird. Die Fehler, die bei dem zuvor Entdeckten zur Verfolgung führten, hätte er nicht gemacht, wird er auch nicht machen. Die eigene Überlegenheit reduziert die vergangene Entdeckungshäufigkeit. Überlegenheit entwickelt sich zwar an einem ihm bekannten Akteur, sie misst sich jedoch an der Fähigkeit von Aufsichts- und Verfolgungsbehörden, an der Wirksamkeit von deren Werkzeugen und der Effizienz der Sanktionen. Nachsichtige Aufsichtsbehörden, fachlich wenig qualifizierte Ermittlungsbehörden und harmlose Sanktionsbehörden schaffen kein wirksames Gegengewicht zu dem errechenbaren ökonomischen Erfolg des Regelverstoßes.

Hinzu kommt jedoch, dass von einem geringen Grad der Entdeckungswahrscheinlichkeit ein eigener Anreiz für Regelverstöße ausgeht, da die Versuchung der günstigen Gelegenheit zu einer Überschätzung der eigenen Fähigkeit und Geschicklichkeit führt. Dem Vertrauen in die Fähigkeit, die Entdeckungswahrscheinlichkeit durch eigene Geschicklichkeit überdurchschnittlich zu reduzieren, kann sowohl mit größeren Anstrengungen in der Überwachung als auch mit der Anpassung des Berechnungsfaktors an die Selbsteinschätzung reagiert werden.

Die Entdeckungswahrscheinlichkeit von Kursmanipulationen soll mit dem 4. FFG deutlich erhöht werden. Bislang war die Strafbarkeit der Kursmanipulation in § 88 BörsG (a.F.) normiert worden, der Gesetzgeber hatte jedoch darauf verzichtet, die Überwachung des Marktes zur Bekämpfung der Kursmanipulation vergleichbar mit der Insiderbekämpfung<sup>28</sup>

zu organisieren.

Mit § 20b WpHG werden diese Schwächen im Bereich der Durchsetzung des Kursmanipulationsverbotes beseitigt und die Aufsichtskompetenzen effektiviert werden.<sup>29</sup>

Die Entdeckungswahrscheinlichkeit wird damit deutlich erhöht werden. Die Überwachungskompetenzen entsprechen denen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BAFin, insoweit früher BAWe) im Bereich Insiderhandel nach § 16 WpHG oder der Marktüberwachung der Börsenaufsichtsbehörde nach § 1a BörsG.

Die Länderaufsichtsbehörden waren vom Gesetzgeber nicht für eine wirksame Bekämpfung der Kursmanipulation ausgestattet, sie konnten allenfalls die Teilmenge der Manipulation bekämpfen, die der Börse und den an der Börse zugelassenen Handelsteilnehmern zuzuordnen sind.<sup>30</sup>

Dafür standen den Länderaufsichtsbehörden die Überwachungsergebnisse der Handelsüberwachungsstellen der Börsen zur Verfügung. Nunmehr sind die Handelsüberwachungsstellen verpflichtet, über alle festgestellten Tatsachen, deren Kenntnis für die Erfüllung der Aufgaben der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht erforderlich ist, diese unverzüglich zu unterrichten (§ 4 Abs. 5 BörsG n.F.).

---

einem Interview der Börsen-Zeitung am 17. 7. 2002, S. 19f., äußert sich der Vorsitzende des Ausschusses für Bilanzierung Sprißler : "Standards, die zu einem für die Märkte verlässlichen Finanzausweis führen, sind so lange zahnlose Tiger, wie kein glaubwürdiges Verfahren zur institutionellen Durchsetzung vorhanden ist. Der Tiger braucht also Zähne. Es muss überzeugende Mechanismen geben, um gegen fehlerhafte Jahresabschlüsse vorgehen zu können. Und zwar außerhalb des bestehenden Durchsetzungssystems mit Abschlussprüfer, Aufsichtsrat, Strafbestimmung oder neuerdings auch Peer Review. Der Bundesverband deutscher Banken ist dabei einhellig für eine privatwirtschaftliche Lösung. Selbst die SEC als eine staatliche Instanz, die über alle Instrumente des Inforcement verfügt, ist ja den Beweis schuldig geblieben, dass sie die Dinge immer voll im Griff hat".

<sup>28</sup>§§ 16ff. WpHG.

<sup>29</sup>Möller, Die Neuregelung des Verbotes der Kurs- und Marktpreismanipulation, WM 2002, S. 309ff., S. 310.

<sup>30</sup>Die Bundesregierung hatte gegenüber dem Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren zum Richtlinienumsetzungsgesetz und Begleitgesetz BT Drucksache 13/7142 Anlage 3 ausgeführt : "Die Befugnisse der Börsenaufsichtsbehörde beschränken sich auf die Aufsicht über die Börse nach den Vorschriften des Börsengesetzes. ... Demzufolge muss sich die Ermittlungskompetenz im Fall der Verfolgung möglicher Verstöße gegen börsenrechtliche Vorschriften auf die Handelsteilnehmer beschränken."

## 9 Verurteilungswahrscheinlichkeit

Voraussetzung für jede Überführung eines Straftäters ist die Verbindung zwischen Erkenntnis- und Beweisquellen mit den Strafverfolgungsbehörden. Eine grundsätzliche Pflicht zur Strafanzeige besteht nicht. Auch die Aufsichtsbehörden und die Handelsüberwachungsstellen haben mit einer Ausnahme keine Pflicht zur Anzeige und damit verbunden zur Vorlage von Beweismitteln bei Sachverhalten, die Anhaltspunkte für Wirtschaftsstrafsachen mit Kapitalmarktbezug (Kapitalmarktdelikte)<sup>31</sup> enthalten. Lediglich im Bereich des Insiderhandels hatte der Gesetzgeber das BAWe verpflichtet, Tatsachen, die den Verdacht einer Straftat nach § 38 WpHG begründen der zuständigen Staatsanwaltschaft anzuzeigen. Ergänzende Pflichten treffen die Marktaufsichten der Länder (§ 6 Abs. 3 WpHG) und die Handelsüberwachungsstellen an den Börsen (§ 1b Abs. 5 BörsG), die Tatsachen an die anzeigenpflichtige BAFin weiterzuleiten haben, sodass bislang insoweit der Grad der Überführungswahrscheinlichkeit lediglich im Bereich des Insiderhandels auf Regulative zurückzuführen war.

Im WpHG in der Fassung des 4. FFG ist die Anzeigepflicht auch für Manipulationen normiert (§ 20b Abs. 6 WpHG)<sup>32</sup>

, hingegen sind die weiteren Kapitalmarktdelikte nicht berücksichtigt.

Eine weitere quantitative Verbesserung könnte dadurch erreicht werden, dass neben den Aufsichtsbehörden auch die Organe der Börsen, die Geschäftsführung der Börsen, der Zulassungsausschuss (und die Zulassungsstelle) der Börse und die Handelsüberwachungsstellen zu Strafanzeigen verpflichtet werden, wenn sie im Verlaufe ihrer nur dem öffentlichen Interesse dienenden Tätigkeit, Kenntnis von Tatsachen erhalten, die eine Straftat begründen könnten.<sup>33</sup>

Die Verurteilungswahrscheinlichkeit basiert auf den Fakten, die im Rahmen der Überwachung gesammelt werden können und der Zurechnung dieser Informationen auf konkrete Personen, die Täter. Wesentliche Bedeutung hat dabei die Bewertung der Umstände, die auf die weiterhin erforderliche innere Tatseite schließen lassen. Diese Fakten und Informationen können weiterhin nur durch die

Strafverfolgungsbehörden gesammelt, ausgewertet und bewertet werden. Die

Verurteilungswahrscheinlichkeit hängt damit von der Effizienz der Strafverfolgungsbehörden ab.<sup>34</sup>

Insoweit kommt der Justizverwaltung eine wesentliche Aufgabe zu.<sup>35</sup>

Der Wirtschaftsminister des Landes Hessen, Dieter Posch (FDP), hat für den zentralen Standort der Börsen

---

<sup>31</sup>Wirtschaftsstrafsachen mit Kapitalmarktbezug sind Delikte nach § 74 Abs. 1 Nr. 2, 5 und 6 GVG. Zu den Gesetzen über das Bank- Depot-, Börsen- und Kreditwesen, das Versicherungs- und Wertpapierhandelswesen nach § 74c Abs. 1 Nr. 2 gehören das Börsengesetz (BörsG), das Wertpapierhandelsgesetz (WpHG), das Kreditwesengesetz (KWG), das Aktiengesetz (AktG), das Handelsgesetzbuch (HGB), das Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz (WpÜG), das Depotgesetz (DepotG), das Hypothekendarlehenbankgesetz (HypBankG), das Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz, das Gesetz über Kapitalanlagegesellschaften (KAGG), das Auslandsinvestmentgesetz (AusInvestmG), das Gesetz über Unternehmensbeteiligungsgesellschaften (UBGG), das Verkaufsprospektgesetz (VerkProsG), das Geldwäschegesetz (GWG), das Gesetz über die Deutsche Bundesbank und das Versicherungsaufsichtsgesetz. Aus dem Strafgesetzbuch sind dem Bereich der kapitalmarktbezogenen Delikte zuzuordnen : gem. § 74c Abs. 1 Nr. 5 der Kapitalanlagebetrug (§ 264a StGB) sowie gem. § 74c Abs. 1 Nr. 6 Betrug (§ 263 StGB), Untreue (§ 266 StGB), soweit zur Beurteilung des Falles besondere Kenntnisse des Wirtschaftslebens erforderlich sind.

<sup>32</sup>Die Bundesanstalt hat Tatsachen, die den Verdacht einer Straftat nach § 38 Abs. 1 Nr. 4 oder Abs. 2 begründen, der zuständigen Staatsanwaltschaft anzuzeigen.

<sup>33</sup>Dazu gehören auch wesentliche weitere Vermögensstrafataten neben den reinen Kapital-marktdelikten des verbotenen Insiderhandels und der Kursmanipulation ; wenn ein Organ der Börse oder eine Aufsichtsbehörde bei seinen Untersuchungen Straftaten der Untreue, des Betruges, selbst des Prospektbetruges oder der Urkundenfälschung feststellen, besteht auch in Zukunft nach dem 4. FFG keine Anzeigepflicht. Es besteht auch keine Offenlegungspflicht zur Information der Kapitalmarktakteure und der Anleger.

<sup>34</sup>Möller a.a.O., S. 311.

<sup>35</sup>Benner, Konsequenzen der Zentralisierungsbestrebungen der Wertpapiermarktauficht, ZRP 2001, S. 450ff.

in Deutschland bereits die Zentralisierung der Strafverfolgung bei Kapitalmarktdelikten angekündigt.<sup>36</sup>

## 10 Sanktionseffizienz

Die Folgen der Entdeckung einer Tat und der Überführung des Täters bilden den gewichtigsten Faktor bei der Bekämpfung von Marktmissbrauch. Die Wahrscheinlichkeit des ökonomischen Erfolgs von Regelverstößen muss durch die angedrohten und verhängten Sanktionen nicht nur auf Null reduziert werden, sondern der ökonomische Misserfolg muss für den potenziellen Täter sicher sein.

Sowohl bei der natürlichen Person des Täters als auch bei jedem Dritten muss der Vorteil aus dem Marktmissbrauch nicht nur neutralisiert werden, das Sanktionensystem muss auch indirekte Vorteile abschöpfen, letztendlich muss nach der Eliminierung des Vorteils auch noch eine spürbare Sanktion verhängt werden. Bei der Berechnung muss berücksichtigt werden, welche Effizienzlücken im Bereich der Aufdeckung und Überführung bestehen, diese möglichen ökonomischen Vorteile müssen ebenfalls in die Berechnung einbezogen werden.

Zuzüglich zu den Eingriffen in den Bereich der Beute ist dem Schadensausgleich Beachtung zu schenken. Dieser wird üblicherweise dem Zivilrecht zugeordnet. Die Wertpapierhandelsgesetzgebung hat jedoch wesentliche Vermögensdelikte beschnitten und dem Schadensersatzrecht entzogen.

## 11 Die Bedeutung der Bestrafung des Täters für das Opfer

Da das Investitionskapital offensichtlich dem deutschen Kapitalmarkt den Rücken gekehrt hat, sollte die Frage nicht ungestellt bleiben, ob ein Geschädigter nicht auch durch Aktivierung eines Genugtuungsempfindens veranlasst werden kann, zum Finanzplatz Frankfurt zurück zu kehren. In der Strafrechtswissenschaft hat sich die Vorstellung verfestigt, dass der immaterielle und überwiegend auch der Vermögensschaden eines Opfers symbolisch durch die Bestrafung des Täters und die hierin zum Ausdruck gebrachte Solidarisierung des Sozialverbandes ausgeglichen werde. Zwar sei dem Opfer die Rache nicht gestattet, aber die Strafe bewirke bei ihm eine Genugtuung und sei mithin so etwas wie die soziale Sublimierung des Rachebedürfnisses des Opfers.<sup>37</sup>

Allein die Androhung der Verhängung einer Strafe mag zwar Vertrauen im Wege eines "Vorschusses" entwickeln, wenn jedoch die offensichtlichen Regelverstöße, durch welche Vermögensschäden verursacht wurden, nicht zu einer Bestrafung des Täters führen, fühlt sich der Anleger zu Recht von der eine Volkswirtschaft bildenden Gemeinschaft im Stich gelassen. Er wird für seine künftigen Investitionen einen Finanzplatz aufsuchen, auf welchem ihm diese Genugtuung nicht versagt wird.<sup>38</sup>

## 12 Der Lösungsansatz des 4. FFG am Beispiel der Kursmanipulation

Die erfolgreiche Bekämpfung von Kurs- und Marktmanipulation ist nur nachrangig eine Frage der redaktionellen Überarbeitung der Strafvorschrift des § 88 BörsG<sup>39</sup>

. Materiellrechtlich unterscheidet sich die am 1. Juli 2002 in Kraft getretene Fassung der Strafnorm nach § 20a WpHG nicht wesentlich von den bisherigen Strafbarkeiten nach § 88 BörsG. Der Entwurf der Bundesregierung zeigte seine einzige Verbesserung in der Tatbestandsvariante 2, die sich mit den sonstigen Täuschungshandlungen befasst. Verboten ist nach der Neufassung, eine sonstige Täuschungshandlung

---

<sup>36</sup>Dieter Posch, Ansätze zum Verfolgen Kapitalmarktbezogener Delikte, Börsen-Zeitung 1. Februar 2002; DM EURO, Mai 2002, S. 94ff.

<sup>37</sup>Reemtsma, das Recht des Opfers auf die Bestrafung des Täters – als Problem, München 1999, S. 24.

<sup>38</sup>Hier wird das Schutzgut : "Kapitalmarkt an sich" ernst genommen, wenn Reemtsma weiter geht : "Für das Opfer ist die Bestrafung des Täters keine Wiedergutmachung, sondern die Abwendung weiteren Schadens. – Das Recht des Opfers auf Bestrafung des Täters erwächst aus der Pflicht des Staates, den Schaden, den ein Verbrechen anrichtet, zu begrenzen. – Die Pflicht zur Re-Etablierung von Recht erwächst aus der Schadensbegrenzungspflicht des Staates.", a.a.O., S. 26–27.

<sup>39</sup>Auf Grund der Überwachungsmöglichkeiten und deren konsequenter Ausnutzung konnte nach dem 2. FFG die Marktüberwachung zur Bekämpfung der Kursmanipulation erst realisiert werden. Nunmehr zeigt sich, dass die bisherige Strafvorschrift des § 88 BörsG durchaus wirksam ist. So sind aktuell 3 Wirtschaftsstrafkammeranklagen anhängig, in einem weiteren Fall wird Untersuchungshaft vollstreckt. Die Prognose von Benner in Wabnitz / Janovski, Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts, Kriminalität im Wertpapierhandel, Rdnr. 28 ist damit bestätigt worden.



vorzunehmen<sup>40</sup>

. Die Besonderheit des Entwurfes betraf die subjektive Tatseite. Das bislang in § 88 BörsG enthaltene Absichtserfordernis (dolus directus ersten Grades) im Hinblick auf die Preisbeeinflussung sollte mit der Neufassung entfallen.<sup>41</sup>

Nicht erforderlich sollte es sein, dass es dem Täter darauf ankommt, eine Preisbeeinflussung herbeizuführen (was dem Täter bewiesen werden müsse).<sup>42</sup>

Es reiche aus, dass er den Eintritt des tatbestandsmäßigen Erfolges als gewiss voraussieht oder ihn zumindest ernstlich für möglich hält und sich mit ihm abfindet. Damit sollten auch die Fälle erfasst werden, bei denen die Zielrichtung des Handelns des Täters nicht die Preisbeeinflussung war, er aber die Möglichkeit einer solchen infolge seines Handelns in sein Bewusstsein aufgenommen hat.<sup>43</sup>

Im Gesetzgebungsverfahren ist dieser einzige signifikante materiellrechtliche Unterschied der Neufassung zum bisherigen Börsengesetz abhanden gekommen. Das Gesetz lautet nunmehr : ” ... **sonstige Täuschungshandlungen vorzunehmen, um auf den ... Preis ... einzuwirken.**”<sup>44</sup>

Die Frage des Investors nach der Sicherheit des Kapitalmarktes und der Preisbildung auf diesem kann ohne Zweifel damit beantwortet werden, dass Kurs- und Preismanipulationen strafrechtlich verboten sind. Das Ziel des Manipulationsverbotes, die Sicherstellung der Zuverlässigkeit und Wahrheit der Preisbildung<sup>45</sup> wird jedoch nicht dadurch erreicht, dass Handlungsvarianten, die eine Preisbildung beeinträchtigen, einfach nicht als Manipulation bezeichnet werden.

Die ökonomische Auswirkung von Einflussnahmen und Eingriffen in die Preisbildung wird bei den Marktteilnehmern unter dem Gesichtspunkt Kosten und Erfolg einer Investition gemessen. Wenn das Ergebnis (im Wettbewerb mit anderen Finanzplätzen) nicht stimmt, wird auch das Versprechen von Vertrauenswürdigkeit das Kapital nicht von der Abwanderung abhalten.

## 13 Effizienz und Organisation

Das 4. FFG wird konzeptionell und redaktionell im Bundesministerium für Finanzen bearbeitet. Der zuständige Mitarbeiter im Bundesministerium für Finanzen Burkhard Caspari ist mittlerweile Vizepräsident

---

<sup>40</sup>Möller (Mitarbeiter des federführenden Bundesfinanzministeriums, Berlin), Die Neuregelung des Verbots der Kurs- und Marktpreismanipulation, WM 2002, S. 309ff., S. 314.

<sup>41</sup>Schwark, Börsengesetz, 2. Auflage, § 88 Rdnr. 11: ”dolus eventualis genügt”; Ledermann in Schäfer, Börsengesetz, § 88 Rdnr. 13 unterscheidet : dolus eventualis reicht aus ; darüber hinaus muss der Täter in der Absicht gehandelt haben, auf den Börsen- oder Marktpreis einzuwirken und zwar im Sinne des dolus directus ersten Grades ; identisch : Gross, Kapitalmarktsrecht, § 88 BörsG, Rdnr. 10 und Rössner / Worms in Assmann / Schütze, Handbuch des Kapitalanlagerechts, 2. Auflage, Börsenstrafrecht, Rdnr. 11.

<sup>42</sup>Lenzen führt in Unerlaubte Eingriffe in die Börsenkursbildung, Frankfurt 2000, S. 256 aus, dass bei der Verbreitung falscher, übertriebener oder tendenziöser Nachrichten, die zur erheblichen Kursbeeinflussung geeignet sind, die Strafbarkeit angenommen werden soll, auch wenn diese Wirkung nicht angestrebt wird (so genannte absichtlose Manipulation). In ihrer Reaktion auf den Entwurf der Bundesregierung vom 3. 9. 2001, Finanz Betrieb 2001, S. 603ff. (Verbot der Kurs- und Marktpreismanipulation im Referenten-Entwurf für das 4. FFG) kritisiert sie jedoch den Ansatz der absichtlosen Manipulation.

<sup>43</sup>Möller, a.a.O., S. 316.

<sup>44</sup>Daraus folgt, dass Täuschungshandlungen im Finanzmarkt, wenn der Täuschende andere Ziele vorgibt, als die, den Kurs zu beeinflussen, von der Strafnorm auch dann nicht erfasst werden, wenn der Kurs beeinträchtigt wird. In den letzten Jahren war mehrfach aufgefallen, dass mit massiven Täuschungshandlungen das Interesse des Marktes an einer bestimmten Aktie angestachelt wurde und die Nachfrage nach dem Papier deutlich anstieg. Offenbar waren die Falschmeldungen platziert worden, weil Aktionäre große Pakete möglichst günstig verkaufen wollten. Dies ließ sich an den zuvor eingestellten umfangreichen Verkaufsaufträgen, die knapp über dem aktuellen Preis limitiert waren, erkennen. Die gestiegene Nachfrage wurde sodann aus diesem großen Angebot befriedigt, der Verkäufer erzielte einen Preis, den er sonst nicht erzielt hätte (da das große Angebot bei fehlender Nachfrage nicht oder nur zu einem deutlich geringeren Preis abgenommen worden wäre). Seine Tathandlungen sind allein deswegen nicht strafbar, weil er mit seiner umfangreichen Verkaufsauftrag und dem entsprechenden Limit ja gerade dafür Sorge getragen hat, dass der Kurs sich nicht bewegt.

<sup>45</sup>Möller, a.a.O.S. 310.

der BAFin. Den Verfassern wird daher das Modell einer selbstständigen Ermittlungskompetenz nach § 386 Abgabenordnung (AO)<sup>46</sup>

nicht unbekannt sein. § 386 Abs. 1 S. 1 AO bestimmt, dass bei dem Verdacht einer Steuerstraftat die Finanzbehörde ermittelt. Gemeinsame Bußgeld- und Strafsachenstellen (BuStra) und Steuerfahndungsstellen (Steufa) ermitteln selbstständig in Strafsachen. Die BuStra tritt gem. § 386 AO an die Stelle der Staatsanwaltschaft.<sup>47</sup>

Der Gesetzgeber hat der BuStra staatsanwaltschaftliche Befugnisse übertragen (§ 386 Abs. 2 AO), sie kann nach § 161 StPO<sup>48</sup>

vorgehen und Vernehmungen von Beschuldigten, Zeugen und Sachverständigen durchführen. Sie kann bei Gericht Anträge auf Erlass von Durchsuchungsbeschlüssen, Beschlagnahme incl. Postbeschlagnahme, richterliche Zeugenvernehmung und Haftbefehl stellen.<sup>49</sup>

Das Verfahren kann sie mit dem Antrag auf Erlass eines Strafbefehls oder Einstellung, gegebenenfalls mit Auflagen abschließen, für weitergehende gerichtliche Entscheidungen kann sie den ermittelten Sachverhalt an die Staatsanwaltschaft abgeben.<sup>50</sup>

Den oben aufgeführten nationalen und internationalen Forderungen kommt diese Konstellation am nächsten. Man kann davon ausgehen, dass die Redakteure des 4. FFG diese in ihrem Zuständigkeitsbereich existierenden effektiven Organisationen kennen und der ebenfalls zitierte Präsident des BAWe (heute Teil der BAFin) dank seiner internationalen Aktivitäten als Vorsitzender der FESCO (heute : CESR<sup>51</sup>) die auffallende Kongruenz zu den Kompetenzen der Wertpapieraufsichten in anderen Staaten kennt. Der Kapitalmarktaufsicht in Deutschland wurde trotz offener Kritik an deren Schwäche und verschämten Eingeständnis im europaweiten Wettbewerb um Effizienz und Schutz des Investitionskapital das erforderliche Werkzeug verweigert.

## 14 Die Bilanz einer Strafandrohung ohne Strafverfolgung

am Beispiel der strafbaren Kursmanipulation (§ 88 BörsG a.F. bzw. §§ 20a, 39, 38 WpHG)

Derzeit sind in der Bundesrepublik Deutschland mehrere Strafprozesse gegen Verantwortliche ehemaliger milliardenschwerer Unternehmen des Neuen Marktes anhängig, deren Tathandlungen vor dem 1. Juli 2002 begangen worden sein sollen. An deren Verlaufe ist zu prüfen, ob die derzeitige Rechtskultur mit einer modernen kapitalmarktorientierten Volkswirtschaft vereinbar ist.

Die Wirtschaftsstrafkammer des Landgerichts Bielefeld verhandelt bereits seit längerer Zeit eine 710-seitige Anklageschrift der Schwerpunktstaatsanwaltschaft Bielefeld gegen Verantwortliche der Firmen Lösch Umweltschutz AG und SERO Entsorgung AG, insgesamt wurden bei drei Börsengängen 93 Mio. DM für Unternehmen erzielt, deren Bilanz aus 1.066 Luftrechnungen mit einem Gesamtvolumen von 234.815.273,30 DM zuzüglich aktivierter nicht erbrachter Bauleistungen in Höhe von 1.869.529,08 bestand.

Eine Wirtschaftsstrafkammer des Landgerichts München verhandelt in der dritten Woche gegen zwei Verantwortliche der Neue Markt AG EM.TV wegen Bilanzbetrug, Kursmanipulation und Insiderhandel. Eine weitere Wirtschaftsstrafkammer des Landgerichts München hat letzte Woche den Prozess gegen die Verantwortlichen der Neue Markt AG COMROAD begonnen. Der Vorwurf beinhaltet neben Bilanzfälschung und Kursmanipulation den Vorwurf des Insiderhandels.

Bei Wirtschaftsstrafkammern in Augsburg sind Anklagen erhoben worden gegen Verantwortliche der Neue Markt AGs Infomatec und CPU, der Vorwurf lautet auf Kursmanipulation und Insiderhandels.

Eine Reihe weiterer Ermittlungsverfahren<sup>52</sup>

stehen kurz vor der Erhebung der Anklage, in den vorgenannten Verfahrenskomplexen sind weitere

---

<sup>46</sup>Gesetzestext siehe Anhang.

<sup>47</sup>Kummer in Wabnitz / Janovski, Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts, Formelles Steuerstrafrecht, Rdnr. 135ff.

<sup>48</sup>Gesetzestext siehe Anhang.

<sup>49</sup>Wegen der gesamten Befugnisse nach der Strafprozessordnung siehe Kummer a.a.O., Rdnr. 138ff.

<sup>50</sup>Benner hat bereits im Jahr 2000 in Wabnitz / Janovski, Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts, Kriminalität im Wertpapierhandel, Rdnr. 53 auf diese Möglichkeit öffentlich hingewiesen.

<sup>51</sup>The Committee of European Securities Regulators.

<sup>52</sup>U.a. Hannover, Bielefeld, Berlin, Augsburg und München.

Abschlussentscheidungen gegen Mitbeschuldigte und gesondert Verfolgte in Arbeit.

Die Vorsitzende Richterin der Wirtschaftsstrafkammer EM.TV hat nach der Verlesung der Anklageschrift einen rechtlichen Hinweis gegeben : der bisherige (Kriminal-)Strafvorwurf der Kursmanipulation könnte – nach dem 4. Finanzmarktförderungsgesetz – nur noch als Ordnungswidrigkeit verfolgt werden.

In dieser Strafsache waren die Tathandlungen der Kursmanipulation im Geltungszeitraum des § 88 BörsG, also vor dem 1. 7. 2002 begangen worden. Ebenso in diesem Zeitraum hat die Staatsanwaltschaft die Ermittlungen geführt und Anklage wegen Kursmanipulation erhoben. Das Landgericht München hat vor dem 1. 7. 2002 die Anklageschrift zugelassen und durch Beschluss das Hauptverfahren eröffnet und damit eindeutig seine Sicht der Strafbarkeit der Tathandlung signalisiert.

Die Hauptverhandlung findet nunmehr in einer Zeit statt, in der das alte Gesetz aufgehoben worden ist und ein neues Strafgesetz an dessen Stelle im Wertpapierhandelsgesetz Geltung erlangt hat. Mit dem neuen Gesetz hat der Gesetzgeber die Entscheidung getroffen, dass das ursprüngliche erfolgsunabhängige Unternehmensdelikt nur noch als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld bis zu 1,5 Mio. Euro belegt werden kann. Für den Fall einer Kurseinwirkung hat der Gesetzgeber den Ordnungswidrigkeitstatbestand zu einem Straftatbestand ausgebildet.

Für das Gericht besteht dadurch folgende Rechtslage :

Eine Tat kann nur bestraft werden, wenn zum Tatzeitpunkt diese Strafhandlung bereits unter Strafe gestellt war (Grundsatz : nulla poena sine lege).

Für den Fall, dass zwischen dem Tatzeitpunkt und dem Zeitpunkt der Gerichtsverhandlung, in dem ein Urteil zu sprechen ist, Gesetze geändert werden, ist jeweils das für den Täter günstigste Gesetz anzuwenden. Insofern ist dann eine Rückwirkung erlaubt, wenn zu einem späteren Zeitpunkt die Tat günstiger zu beurteilen beziehungsweise zu bestrafen ist. Im Übrigen gilt das Rückwirkungsverbot.

Die Verteidigung vertritt die Auffassung, dass die Tathandlung, die nach § 88 BörsG beurteilt worden war, nunmehr nur noch nach §§ 20a, 39 WpHG als Bußgeldtatbestand beurteilt werden darf. Hingegen ist die neue Strafvorschrift §§ 20a, 39, 38 WpHG ein eigenständiges neues Delikt, da es ein Erfolgsdelikt ist (im Gegensatz zu dem früheren erfolgsunabhängigen Unternehmensdelikt). Insofern geht die Verteidigung davon aus, dass eine Rückwirkung des neuen Gesetzes auf die alte Tat nicht zulässig ist.

Dagegen spricht lediglich, dass das alte Gesetz auch dann anwendbar gewesen war, wenn ein Erfolg tatsächlich eingetreten ist. Von diesem Erfolg wird zunächst in vorliegender Sache auch ausgegangen.

Gleichwohl ist im Hinblick auf frühere Entscheidungen des BGH zum Außenwirtschaftsgesetz und zum Raub (§ 249 StGB) davon auszugehen, dass das Landgericht sich der Auffassung der Verteidigung anschließen kann (bzw. im Falle einer Verurteilung auf die Revision der Bundesgerichtshof).

Anzumerken ist noch, dass in der Strafsache auch Bilanzbetrügereien vorgeworfen werden, diese fallen jedoch wegen geringer Bedeutung nach deutschem Recht nicht wesentlich ins Gewicht.

Eine besondere Schwierigkeit besteht noch darin, dass den Angeklagten vorgeworfen wird, sie haben die ihnen bekannte schlechte Lage des Unternehmens verheimlicht, obwohl sie nach § 15 WpHG zur Veröffentlichung verpflichtet gewesen wären. Im Falle einer pflichtgemäßen Veröffentlichung wäre der Kurs sofort abgesackt – wie es später bei bekannt werden der schlechten Lage auch geschehen ist. Es wird daher auch auf die Frage ankommen, ob dann eine Einwirkung vorliegt, wenn der Kurs sich gerade nicht verändert, sondern sein hohes Niveau beibehält.

Nach bisherigem Recht wäre dieses kein Problem gewesen ; nach den Neuformulierungen mit der Einwirkungsvoraussetzung kann es sein, dass "keine Einwirkung" im Sinne des Straftatbestandes anzunehmen ist.

Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass die alte Strafvorschrift im Börsengesetz untauglich oder nicht anwendbar gewesen sei.<sup>53</sup>

Diese Beurteilung ist falsch. Wie bereits dargelegt, hat insbesondere die Hessische Börsenaufsichtsbehörde in den abgelaufenen fünf Jahren Kursmanipulationen aufgedeckt und Ermittlungen durch die Strafverfolgungsbehörden angestoßen.

Die vom Gesetzgeber mit der Fehlbeurteilung vermeintliche Wirkungslosigkeit begründete Verlagerung der Zuständigkeit von den Ländern auf den Bund war demnach nicht geeignet, eine Verbesserung der Bekämpfung von Kursmanipulationen herbeizuführen.

Das Gegenteil ist der Fall. Mit der Verkomplizierung des Gesetzeswortlautes hat der Gesetzgeber eine verdeckte Amnestie für Kursmanipulationen vor dem 1. 7. 2002 verabschiedet. Zwar ist davon auszugehen, dass diese Behinderung der Strafverfolgung nicht geplant gewesen war, jedoch hat bei der Beurteilung des

---

<sup>53</sup>Möller, a.a.O.

neuen Gesetzes eine Überprüfung von eventuellen Rückwirkungsfolgen öffentlich nicht stattgefunden, da der Gesetzgeber irriger Weise davon ausging, dass es keinerlei laufende Verfahren nach dem alten, vermeintlich untauglichen Gesetz gab.

Die Verfahren werden zeigen, ob mit den derzeitigen Werkzeugen des Strafrechtes ausreichende Anreizmodelle zur Verfügung stehen, Gesetze, Verordnungen und Regeln einzuhalten, deren Missachtung ökonomisch vorteilhaft zu sein scheint.

## 15 Die Neuformulierung des Manipulationsverbotes

### § 20a Verbot der Kurs- und Marktpreismanipulation

(1) Es ist verboten,

1. unrichtige Angaben über Umstände zu machen, die für die Bewertung eines Vermögenswertes erheblich sind, oder solche Umstände entgegen bestehenden Rechtsvorschriften zu verschweigen, wenn die Angaben oder das Verschweigen geeignet sind, auf den inländischen Börsen- oder Marktpreis eines Vermögenswertes oder auf den Preis eines Vermögenswertes an einem organisierten Markt in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum einzuwirken oder
2. sonstige Täuschungshandlungen vorzunehmen, um auf den inländischen Börsen- oder Marktpreis eines Vermögenswertes oder auf den Preis eines Vermögenswertes an einem organisierten Markt in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum einzuwirken.

Vermögenswerte im Sinne des Satzes 1 sind Wertpapiere, Geldmarktinstrumente, Derivate, Rechte auf Zeichnung, ausländische Zahlungsmittel im Sinne des § 63 Abs. 2 Börsengesetz und Waren, die

1. an einer inländischen Börse zum Handel zugelassen oder in den geregelten Markt oder in den Freiverkehr einbezogen sind, oder
2. in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum zum Handel an einem organisierten Markt zugelassen sind.

(2) Das Bundesministerium der Finanzen kann durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, nähere Bestimmungen erlassen über

1. Umstände, die für die Bewertung von Vermögenswerten erheblich sind,
2. das Vorliegen einer sonstigen Täuschungshandlung und
3. Handlungen und Unterlassungen, die in keinem Fall einen Verstoß gegen das Verbot des Absatzes 1 Satz 1 darstellen.

Das Bundesministerium der Finanzen kann die Ermächtigung durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, auf die Bundesanstalt übertragen. Diese erlässt die Vorschriften im Einvernehmen mit den Börsenaufsichtsbehörden der Länder.

### § 38 Strafvorschriften (Auszug)

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

4. eine in § 39 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 bezeichnete Handlung begeht und dadurch auf den inländischen Börsen- oder Marktpreis eines Vermögenswertes oder auf den Preis eines Vermögenswertes an einem organisierten Markt in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum einwirkt.

### § 39 Bußgeldvorschriften (Auszug)

(1) Ordnungswidrig handelt, wer

1. entgegen § 20a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, auch in Verbindung mit einer Rechtsverordnung nach Abs. 2 S. 1 Nr. 1, eine Angabe macht oder einen Umstand verschwiegt,
2. entgegen § 20a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, auch in Verbindung mit einer Rechtsverordnung nach Abs. 2 S. 1 Nr. 2, eine Täuschungshandlung vornimmt.

## 16 Signale aus Brüssel

Was spricht gegen die Umsetzung der Anregungen zur Strafbarkeit juristischer Personen und zur Öffentlichkeit aller Untersuchungen aus dem ersten Entwurf der Marktmissbrauchsrichtlinie, wenn der Gesetzgeber ernsthaft weiteren schweren Schaden vom Finanzplatz Deutschland abwenden will.

## 17 Vertrauensschutz nach dem EU-Vorschlag

Der EU Richtlinienvorschlag beschränkt sich nicht auf Regulierung und Sanktionierung. Er verknüpft Regeln mit Sanktionen. Er misst die Bedeutung des Regelinhalt und bemisst die Sanktion an dem

Interesse für die Einhaltung der Regel. Verstöße gegen die Verbote oder Gebote der Richtlinie müssen unverzüglich und wirksam geahndet werden.<sup>54</sup>

Sanktionen müssen hinreichende Anreize zur Befolgung der Regeln zum Schutz der Finanzmärkte bieten.<sup>55</sup>

Die Anreize zu regelkonformem Verhalten sollen durch die Einrichtung einer soliden Aufsicht<sup>56</sup>, die Ausstattung der Aufsicht mit schlagkräftigen Instrumenten und durch Sanktionen erzielt werden, die wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind.<sup>57</sup>

In Art. 14 des Vorschlags sind beispielhaft drei Maßnahmen dargestellt, die Wirksamkeit entwickeln, indem sie Anreize zur Einhaltung der Regeln bieten.<sup>58</sup>

## 18 Strafrecht gegen juristische Personen

**Nr. 1: "Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass bei Verstößen gegen die Richtlinie gegen die verantwortlichen natürlichen und juristischen Personen die geeigneten Maßnahmen ergriffen werden, einschließlich im Verwaltungsverfahren erlassene Sanktionen und strafrechtliche Sanktionen entsprechend dem jeweiligen innerstaatlichen Recht."**

Ein Vorschlag der, soweit juristische Personen genannt werden, in England und Frankreich<sup>59</sup>

ohne jegliche Reaktion gelesen und abgehakt werden wird. In Deutschland hingegen trifft dieser Artikel eine wunde Stelle im Sanktionensystem. Wie selbstverständlich geht der Kommissionsvorschlag von der strafrechtlichen Verantwortlichkeit juristischer Personen in allen Mitgliedstaaten aus. Zu Recht: Auch Deutschland hatte sich im zweiten Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der europäischen Gemeinschaften vom 19. 6. 1997, Art. 3 und 4 verpflichtet, Bestimmungen über die strafrechtliche Verantwortlichkeit von juristischen Personen zu verabschieden.

Im Bundesrat hatte Hessen mit Antrag vom 14. 7. 1998<sup>60</sup>

einen ersten zaghaften Versuch für eine Entschließung des Bundesrates zur Einführung strafrechtlicher Verantwortlichkeit für juristische Personen und Personenvereinigungen auf den Weg gebracht und sich gegen den Vorwurf der Verfassungswidrigkeit mit dem Hinweis auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1966 gestützt: "Die Bestrafung juristischer Personen ist dem geltenden deutschen Rechtssystem nicht fremd. ... Die Anwendung strafrechtlicher Grundsätze ist nicht grundsätzlich ausgeschlossen, wenn das Rechtssubjekt eine juristische Person ist. ... Die juristische Person ist als solche nicht handlungsfähig. Wird sie für schuldhaftes Handeln im strafrechtlichen Sinne in Anspruch genommen, so kann nur die Schuld der für sie verantwortlich handelnden Personen maßgebend sein."<sup>61</sup>

Der Vorstoß scheiterte.<sup>62</sup>

---

<sup>54</sup>Vorschlag, Erwägungsgründe Nr. 19.

<sup>55</sup>Vorschlag, Begründung, I. Allgemeines, S. 4: "Allerdings ist es sowohl sinnvoll als auch gemeinschaftsrechtskonform, dass die Richtlinie die Mitgliedstaaten grundsätzlich verpflichtet, solche Sanktionen für Verstöße gegen die Richtlinie vorzusehen und zu verhängen, die hinreichende Anreize zur Verfolgung der Richtlinie bieten."

<sup>56</sup>Vorschlag, Begründung, I. Allgemeines, S. 1.

<sup>57</sup>Vorschlag, Artikel 14 Nr. 1.

<sup>58</sup>Auf die Beschreibung eines vierten, wesentlichen Punktes: der Zentralisierung der Verantwortung bei einer Behörde, soll hier verzichtet werden. Zum einen wird dieser Punkt als einziger der aufgezeigt in dem 4. FFG berücksichtigt, zum anderen folgt aus der Zentralisierung bei dem Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel keine Steigerung der Marktintegrität. Bedauerlicherweise hat sich die Bundesregierung auf diesen verfassungsrechtlich bedenklichen und in der Wirkung unwesentlichen Eingriff in das föderale System der Bundesrepublik Deutschland beschränkt.

<sup>59</sup>Kriminalstrafrecht für juristische Personen ist in folgenden Mitgliedstaaten Realität: England (GB), Dänemark, Niederlande, Frankreich, indirekt auch Österreich.

<sup>60</sup>BR- Drucksache 690/98.

<sup>61</sup>BVerfGE 20, 323, 335.

<sup>62</sup>Heine bedauerte diesen Vorgang und führte aus: "Mir scheint eines völlig klar zu sein, wer das eingangs zitierte rechtspolitische Programm, die Sicherung kollektiver Interessen (Funktionsfähigkeit der Wirtschaft, Sicherheitsinteressen der Verbraucher etc.) ernsthaft weiterverfolgt, kommt nicht umhin, sich mit den

Die Widerstände erwiesen sich als zu groß.<sup>63</sup>

Ein nach dem US-amerikanischen Carrot and Stick Modell<sup>64</sup>

ausgerichtetes Sanktionenrecht gegen juristische Personen entwickelt einen großen Anreiz, schon im Aufbau die Unternehmensstrukturen ethisch auszurichten und damit Regelverstößen vorzubeugen.<sup>65</sup>

Dies führt dazu, dass Unternehmen ihre Strukturen so ausrichten, dass bestens keine Regelverstöße möglich sind. Die Kontroll- und Unterstützungsfunktion von Unternehmensteilen, die zur Vermeidung von Regelverstößen eingerichtet werden können, entfaltet dann erst Effizienz, wenn diese Organisationseinheiten verpflichtet sind, bei Kenntnis eines Regelverstößes, diesen unverzüglich der Aufsicht anzuzeigen und jeweils Maßnahmen zu ergreifen, derartige Verstöße in Zukunft zu verhindern. Aus der Ernsthaftigkeit dieser Maßnahmen ergibt sich dann das Ausmaß der Reaktion auf die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Unternehmens.<sup>66</sup>

## 19 Einbeziehung der Kapitalmarktakteure

**Nr. 2: "Die Mitgliedstaaten legen im Einzelnen fest, wie die Verweigerung der Zusammenarbeit im Rahmen von Ermittlungen im Sinne von Artikel 12 der Richtlinie zu ahnden ist."**

Eine Vorschrift, die in Verbindung mit einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit von juristischen Personen große Bedeutung erlangen kann. Mit wirksamen Sanktionen gegen Unternehmen, könnten diese neben dem Ausbau einer inneren Ethikstruktur für eine signifikante Steigerung der Entdeckungs- und Verfolgungswahrscheinlichkeit sorgen und damit hohe Präventionswirkung entfalten. Das Wirtschaftsunternehmen soll auf Anreize aus dem Strafrechtssystem von sich aus sinnvoll reagieren und innerhalb des Betriebes bestimmten Kriminalitätsformen vorbeugen.<sup>67</sup>

Diese Aussage steht in unmittelbarem Zusammenhang zu Nr. 1, wenn das Unternehmen zur Verantwortung herangezogen werden kann, falls einzelne Mitarbeiter die Zusammenarbeit im Rahmen von Ermittlungen verweigern.

## 20 Ende der Geheimnistuerei

**Nr. 3: "Die Mitgliedstaaten sehen vor, dass die zuständige Behörde Sanktionen, die wegen Verstößen gegen auf Grund dieser Richtlinie erlassene Vorschriften verhängt werden, öffentlich bekannt geben kann." Das in anderen Mitgliedstaaten und den USA praktizierte Modell "name and shame" hat nach den Erkenntnissen der Kommission eine äußerst starke Abschreckungswirkung. Auch wäre es bei Zuwiderhandlungen sinnvoll, dass der Markt über die Sanktionen unterrichtet wird, da dies ein hohes Anlegerschutzniveau gewährleistet.**<sup>68</sup>

---

aufgezeigte Optionen auseinander zu setzen." In Plädoyer für ein Verbandstrafrecht, Kapitel 4.1 in Alwart (Hg.), Verantwortung und Steuerung von Unternehmen in der Marktwirtschaft, dnwe schriftenreihe Folge 3.

<sup>63</sup>Der Abschlussbericht einer vom Bundesjustizministerium eingesetzten Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems in Deutschland (<http://www.bmj.bund.de/images/10365.pdf>) vom März 2000 lehnt die Einführung einer Unternehmenssanktionierung im Bereich des klassischen Unternehmensstrafrechts mit 12 zu 1 Stimme ab.

<sup>64</sup>Dazu: Wieland, Die Ökonomik von "Zuckerbrot und Peitsche", Globalisierung und rechtliche Verantwortung, in Alwart (Hg.), Verantwortung und Steuerung von Unternehmen in der Marktwirtschaft, dnwe schriftenreihe Folge 3.

<sup>65</sup>Alwart, Unternehmensethik durch Sanktionen, Kapitel 4, Anreizsystem der Sentencing Guidelines im Kontext der Haftungsmodelle, in Verantwortung und Steuerung von Unternehmen in der Marktwirtschaft, dnwe schriftenreihe Folge 3.

<sup>66</sup>Mit dem Gesamtpaket von Strafschadensersatz (Punitive Damages), Ausweitung der Informationsgewinnung und Beweissicherung (Discovery), Zulassung von Sammelklagen, Beweislastumkehr, Wahrscheinlichkeitsentscheidungen bei Kausalitätsfragen und dem strafrechtlichen Verbot der Behinderung der Justiz wird dem Anleger im angloamerikanischen Rechtskreis der Rechtsweg wirtschaftlich und wirksam eröffnet. Damit sinkt die Wahrscheinlichkeit, Erträge aus Regelverstößen zu sichern. Mit den zusätzlichen Strafen aus den Punitive Damages besteht ein wirksames Anreizsystem für regelkonformes Verhalten ohne Überregulierung.

<sup>67</sup>Alwart a.a.O.

<sup>68</sup>Vorschlag, Begründung zu Art. 14.

Die Veröffentlichung von Sanktionen und der Identität des Sanktionierten im Verlaufe von Untersuchungen ist eine umstrittene Maßnahme. Mit dieser Regelung können indes mehrere Faktoren beeinflusst werden. Zunächst würde eine regelmäßige Veröffentlichung die teilweise erschreckende Unkenntnis über Verbotsnormen unter den zugelassenen Handelsteilnehmern beseitigen. "Das wird schon immer so gemacht, das machen alle, es wird nicht verfolgt" sind die klassischen Antworten in einer Kultur, die Regelverstöße in dieser Qualität ebenso wie die durchgeführten Verfahren geheim hält. Die Verbotsnorm wird somit zu einer Variablen in der Gleichung der Wirtschaftlichkeit eines Regelverstößes, deren Nichtbeachtung keinen wesentlichen Einfluss auf den wirtschaftlichen Erfolg der regelwidrigen Transaktion haben wird.

Erst die Kommunizierung von Sanktionierungen begründet nachhaltig das Unrechtsbewusstsein. Die Veröffentlichung der Sanktion macht den spekulativen Erfolg des Regelverstößes berechenbarer. Der Marktteilnehmer wird ohne Öffentlichkeit den Umstand der Regelverletzung als relevanten Berechnungsfaktor gar nicht erkennen. Die Berechnung des avisierten Profits sieht keine reduzierenden Risiken durch Überwachung und Sanktionierung. Mit der Benennung des Beschuldigten und des Unternehmens wird auch dieser Bereich des Finanzmarktes transparent. Der wirtschaftliche Folgeschaden im Wettbewerb um Anlegergeld erhält Relevanz. Der Investor kann sich über Fehlverhalten einzelner Anbieter informieren und kann den insoweit günstigsten Wettbewerber auswählen. Regelkonformes Verhalten ist nach dem derzeit geltenden und dem künftigen Recht nicht wettbewerbsrelevant. Eine besondere Bedeutung kommt der Veröffentlichungspflicht in Zusammenhang mit dem Recht auf Schadenersatz zu. Der Marktteilnehmer, dessen Verstoß über die Veröffentlichungsregel bekannt wird, hat unmittelbar mit entsprechenden Klagen zu rechnen. Das ökonomische Interesse, Regeln einzuhalten, beziehungsweise durch die Mitarbeiter einhalten zu lassen, wird dadurch größer als der Anreiz, mit Regelverstößen Vermögensverschiebungen zu versuchen.

## 21 Nachwort

(Auszug aus dem Beitrag zur Tagung 15/16. Februar 2000 in Wiesbaden "Börsengeschäfte im Internet – Möglichkeiten und Risiken":)

... Die unglaubliche Geschichte des Neuen Marktes an der Frankfurter Wertpapierbörse ist in erster Linie geprägt von den Unternehmen im Umfeld des Internet und sonstiger neuer Medien. (Der Neue Markt Index EURO.NM, der am 14. 10. 1998 mit 1861.48 sein Allzeittief hatte, verzeichnete 14 Monate später am 28. Januar 2000 sein letztes Allzeithoch mit 5724,50, ein Anstieg von mehr als 300%). Die Marktkapitalisierung am Neuen Markt der FWB im Jahre 1999 betrug 111.000.000.000 Euro.

Die Entwicklung auf dem Wertpapier- und Finanzmarkt ist seit 1995 ebenfalls von einer beeindruckenden Dynamik beherrscht. 1999 wurden

**5.100.000.000.000 Euro** ( 5,1 Billionen)

an den deutschen Wertpapierbörsen umgesetzt. Die Zahl der Aktionäre verdoppelte sich nahezu, sie überstieg die Fünf-Millionen-Marke ; fast 8% der deutschen Bevölkerung besitzt heute Wertpapiere, ein deutlicher Anstieg seit dem Zweiten Finanzmarktförderungsgesetz und ein Ende ist noch lange nicht abzusehen. In dem Sparvermögen von 5,7 Billionen DM beträgt der Wertpapieranteil lediglich 492 Mrd. DM oder rund 9%.

Das Bedürfnis nach Sicherheit hatte die Sparquote beeinflusst, Sicherheit schien im Wertpapiermarkt nicht gewährleistet. Das Kapital schlug einen großen Bogen um die Börse. Mit der Stärkung der Börsen- und Wertpapieraufsicht durch Einrichtung der Marktaufsicht an den Börsen (§ 1a BörsG) und der Handelsüberwachungsstellen in den Börsen (§ 1b BörsG) nebst dem strafrechtlichen Verbot des Insiderhandels (§§ 14, 38 WpHG) durch das Zweite Finanzmarktförderungsgesetz Mitte 1994 machte der Wertpapiermarkt gegen die unverhältnismäßig hohe Sparquote mobil.

Der Neue Markt hat sich erfolgreich als eine Plattform für Risikokapitalaufnahme entwickelt.

Unternehmensperspektiven, wie die der Internetdienstleister, lassen sich nicht in langfristige Bankdarlehen festverzinslich mit verbindlicher Tilgungsperspektive ausdrücken. Die Finanzierung von Visionen kann über Unternehmensbeteiligungen bestmöglich realisiert werden. Die junge Vergangenheit zeigt, dass Aktionäre jedenfalls nicht falsch gelegen haben, wenn sie in den Zugang zum Internet investiert haben. Die Lektüre des Regelwerkes der FWB für den Neuen Markt offenbart die gemeinsame Zukunftsvision.

Nicht nur der Börsenhandel mit den Aktien der Internetunternehmen, sondern auch der Börsenhandel unter Nutzung des Internet steht im Blickfeld aller am Wertpapierhandel Beteiligten.

Ein Überblick über die Perspektiven, die das Internet den Marktteilnehmern eröffnet, ermöglicht

gleichzeitig einen Blick auf potenzielle kriminelle Einbruchstellen.

Ich erlaube mir abschließend den Satzesatz nochmals zu wiederholen, er hat nichts an seiner Gültigkeit eingebüßt :

**Aus diesen Erkenntnissen sollten die Kriterien für Überwachung, Ermittlung, Aufklärung und Strafverfolgung entwickelt werden, damit die an der Aufsicht beteiligten Instanzen alle notwendigen präventiven Maßnahmen ergreifen können.**

# Compliance – aufsichtsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Kreditwirtschaft und ihrer Kunden gegen Wirtschaftskriminalität

## Dirk Scherp

Schlagzeilen in der Presse aus den letzten Wochen und Monaten umreißen am Besten, was das Thema "Compliance" in jüngster Zeit in das öffentliche Blickfeld gerückt hat :

"Investmentbanken als Zielscheibe der Justiz"; "Bankanalysten werden niemals objektiv sein"; "Die Causa Merrill Lynch zwingt zur Prüfung der eigenen Praxis"; "Regierung macht sich für den Anlegerschutz stark"; "Die Gefahr einer Strafverfolgung wächst ständig".

Einer solchen Schlagzeile folgend hätte das heutige Thema auch kürzer gefasst werden können : "Banken müssen ihre Hauspolizei stärken".

Compliance ist aber mehr als das. Der Begriff "Hauspolizei" greift zu kurz. Es geht um mehr als nur die Erwartungshaltung der Aufsichtsbehörden zu erfüllen und die Einhaltung aufsichtsrechtlicher Regeln und Gesetze sicherzustellen, wie es die landläufige Compliance-Definition aussagt. Es geht vielmehr um Selbstkontrollmechanismen, interne Standards und Policies, die das Vertrauensprinzip stärken sollen. Das Vertrauen, das die Kunden den Finanzmärkten und ihren Dienstleistern entgegen bringen, muss auch bei den Dienstleistern selbst durch interne Vorkehrungen gestärkt und untermauert werden. Kurz : Es geht um die Schaffung einer Compliance-Kultur im Institut. Wie Daniel Goeudevert als Vorredner in seinen Ausführungen zur Ethik ausgeführt hat, sind es Tools, die Werkzeuge, die zur Sicherstellung ethischen Verhaltens von aktiver Prävention bis hin zu interner Repression bei Verstößen reichen müssen.

Compliance bedeutet mithin auch aktives Risikomanagement. Gemanaged werden Haftungsrisiken, die sich aus Schadensersatzansprüchen der Kunden ergeben können, aber auch strafrechtliche Risiken, die für Mitarbeiter bestehen, wenn sie den gesetzlichen Anforderungen nicht genügen. Darüber hinaus ist Compliance Risikomanagement im Sinne des Kontrollierens von Reputationsrisiken. Gerade die Reputation eines Instituts ist wertvoller Bestandteil des Auftretens am Markt ; ist die Reputation eines oder mehrerer Institute durch Skandale wie die oben genannten erschüttert, hat dies auch Auswirkungen auf den Finanzplatz Deutschland insgesamt. Haben die Anleger kein Vertrauen mehr in die Erfüllung ihrer Handelsgeschäfte, dann werden sie sich von einem Markt zurückziehen, werden andere Märkte aufsuchen und die Institute können keine Geschäfte mehr mit ihren Kunden machen. So gesehen funktionieren hier Selbstregulierungsmechanismen und interne Prävention wesentlich besser als in dem zuvor behandelten Thema "Korruption" dargestellt, da die Reputation eines Instituts letztlich auch ein Kostenfaktor ist, der sich unmittelbar in den Bilanzen niederschlägt. Compliance soll also, mit anderen Worten, Marktgerechtigkeit im weitesten Sinne sicherstellen. Sie wird damit zum Teil einer modernen Corporate Governance.

Ich möchte Ihnen zunächst einen allgemeinen Überblick geben, welche Aufgaben der Compliance-Funktion insoweit übertragen sind. Im Gegensatz zum internationalen Ansatz, der auch die Geldwäschebekämpfung als eine Unterfunktion des Compliance-Begriffs ansieht, möchte ich mich hier auf die deutsche Sichtweise insoweit beschränken, als nur das Kapitalmarkt-Compliance im eigentlichen Sinn gemeint ist und gemeint sein kann. Die gesetzlichen Regeln von Compliance finden sich vor allem im Wertpapierhandelsgesetz, aber auch in Bekanntmachungen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. In den §§ 31 und 32 des Wertpapierhandelsgesetzes werden allgemeine und besondere Verhaltensregeln für die Institute, die am Markt tätig sind, aufgestellt. Allgemeine Anforderungen sind insbesondere die erforderliche Sachkenntnis und Sorgfalt sowie Gewissenhaftigkeit bei der Ausführung von Aufträgen und das Vermeiden von Interessenskonflikten, sowohl innerhalb des



Institutes wie auch gegenüber den betroffenen Kunden. Die besonderen Verhaltensregeln ergänzen diese Vorkehrungen weiter zum Schutz der Interessen der Kunden. Wesentlicher Bestandteil der Compliance-Aktivität ist hier die Überwachung der Mitarbeitergeschäfte, die in einer Bekanntmachung der BAFin geregelt ist, das Verbot von Insidergeschäften, die so genannte Ad hoc-Publizität, aber auch die Veröffentlichungspflicht für Eigengeschäfte von Vorstandsmitgliedern und Aufsichtsräten der am Markt agierenden Firmen, die so genannten Directors Dealings, § 15a WpHG. Darüber hinaus finden sich im Wertpapierhandelsgesetz das Verbot der Kurs- und Marktpreismanipulation sowie die Regelung diverser Spezialmaterien in Sonderrundschreiben, wie zum Beispiel Day Trading und Cold Calling. Wesentliches Handwerkszeug zur Überprüfung dieser Vorkehrungen sind die Meldepflichten, die in § 9 WpHG verankert sind, und die sich bei Verdachtsfällen oder Anhaltspunkten für nicht marktdäquates Verhalten in Auskunftsersuchen gemäß § 16 WpHG, die von der Aufsicht gegenüber den Instituten gestellt werden können, widerspiegeln. Abgerundet wird das Bild durch die Straf- und Bußgeldvorschriften in den §§ 38 und 39 WpHG.

Unter den weiteren aufsichtsrechtlichen Erfordernissen sind insbesondere die Wohlverhaltensrichtlinie zu § 35 Abs. 6 WpHG i.d.F. vom 9. 5. 2002 und die Compliance-Richtlinie zu § 33 Abs. 1 WpHG i.d.F. vom 2. 12. 1998 zu nennen. Diese Vorschriften sind im Zusammenhang mit dem am 1. 7. 2002 neu in Kraft getretenen Wertpapierhandelsgesetz und den weiteren Bestimmungen des Vierten Finanzmarktförderungsgesetzes zu sehen.

Wir wollen nun einen Blick werfen auf die Methoden, mit denen die Compliance-Funktion im Institut die Einhaltung der vielfältigen Regelungen sicherstellt. Zunächst ist hier das so genannte Pre-Clearance, die Vorprüfung von Mitarbeitergeschäften, zu nennen. Mitarbeiter in Finanzdienstleistungsinstituten, die in besonderen Vertraulichkeitsbereichen arbeiten und möglicherweise über Insiderinformationen verfügen, müssen jene Geschäfte, die sie auf eigene Rechnung und zu eigenen Gunsten (in ihrem eigenen Portfolio) tätigen wollen, bei der Compliance-Abteilung des Instituts voranmelden und genehmigen lassen. Compliance hat beim Vorliegen von Anhaltspunkten, dass Insiderwissen beim Mitarbeiter vorhanden sein könnte, die Möglichkeit, Geschäfte zu untersagen, oder im Nachhinein – ich komme darauf zurück – Restriktions- und Repressionsmaßnahmen zu ergreifen.

Ein weiteres wesentliches Aufgabengebiet ist die Überwachung der Marktkonformität der getätigten Geschäfte. Überwacht werden hierbei alle Handelsgeschäfte, die in einem Institut getätigt werden, sei es für eigene Rechnung im Eigenhandelsbestand oder für Rechnung und im Auftrag von Kunden. Wir tun uns zugegebenermaßen bei der Überwachung der Marktkonformität noch schwer, denn ausreichende technische Unterstützung im Sinne von Softwareprogrammen, die eine ständige Überwachung gewährleisten und nicht marktkonforme Geschäfte automatisch auswerfen, sind am Markt noch nicht in genügendem Umfang oder in der genügenden Zielgenauigkeit vorhanden. Es bereitet Schwierigkeiten, auf einer technischen Basis marktkonforme Handlungsweisen von so genannten Off-Market-Deals zu unterscheiden, namentlich dann, wenn sich der Handelnde sehr knapp innerhalb der vom Markt bestimmten Handelsgrenzen bewegt hat. Das Conflict Management soll durch so genannte Information Barriers, auch "Chinese Walls" genannt, sicherstellen, dass sowohl interne Konflikte zwischen einzelnen Unternehmensbereichen wie auch Konflikte zum Kundeninteresse vermieden beziehungsweise minimiert werden. Ein wesentlicher Ausgangspunkt hierbei ist, dass die Information Barriers sicherstellen sollen, dass verschiedene Geschäftsbereiche eines Hauses ihre Handelsaktivitäten ungestört voneinander, ohne Wissen und Kenntnis der jeweils im anderen Bereich vorliegenden Information durchführen können sollen. Um dies an einem Beispiel zu verdeutlichen : Es stellt einen Interessenkonflikt dar, wenn einerseits im Privatkundensegment des Hauses Kaufempfehlungen für ein bestimmtes Wertpapier ausgesprochen werden, andererseits ein anderer Unternehmensbereich, in unserem Hause Corporates & Markets genannt, den Auftrag hat, im Rahmen einer Übernahme für einen institutionellen Kunden Wertpapiere in großem Umfang zu kaufen. Der Wertpapierkauf für den Institutionellen Kunden mag den Marktpreis in die Höhe treiben, der private Anleger fühlt sich durch die Empfehlung der Privatkundenseite in den Preisanstieg hinein getrieben und glaubt gegebenenfalls, die Papiere zu teuer erworben zu haben. Hier sollen Ausgleichsmechanismen im Rahmen des Conflict Managements gefunden und besonders überwacht werden, dass beide Unternehmensbereiche ihre Handelsaktivitäten ungestört voneinander durch Aufrechterhaltung der Informationsbarrieren ausüben können.

Arbeitsmittel zur Entdeckung aber auch zum Management solcher Konfliktfälle sind Listen : die so genannte Watch List, auf der sich alle Insiderinformationen, die an einer bestimmten Stelle im Unternehmen vorhanden sind, befinden, eine so genannte Restricted List, die genutzt werden kann, um - bestimmte Handelsaktivitäten von Seiten der Compliance-Abteilung zu unterbinden, sowie das so genannte

Conflict Register, in das mögliche Konfliktfälle zwischen den Unternehmensbereichen aber auch zu Kundeninteressen eingetragen werden, um sie einem Ausgleich zwischen den Beteiligten zugänglich zu machen. Darüber hinaus werden diese Maßnahmen durch umfangreiche Meldepflichten des § 9 WpHG unterstützt, wonach täglich alle Handelsaktivitäten des Instituts in allen börsengehandelten Papieren an die Aufsichtsbehörden zu melden sind, sodass aus diesen Meldungen heraus auch im Nachhinein eine Kontrolle der Handelsaktivitäten gewährleistet werden kann.

Der rechtliche Rahmen dieser Maßnahmen ist in § 33 WpHG vorgegeben.

Ich zitiere :

Ein Wertpapierdienstleistungsunternehmen

1. ist verpflichtet, die für eine ordnungsmäßige Durchführung der Wertpapierdienstleistung und Wertpapiernebenleistung notwendigen Mittel und **Verfahren vorzuhalten** und wirksam einzusetzen ;

2. muss so organisiert sein, dass bei der Erbringung der Wertpapierdienstleistung und Wertpapiernebenleistung Interessenkonflikte zwischen dem Wertpapierdienstleistungsunternehmen und seinen Kunden oder **Interessenkonflikte** zwischen verschiedenen Kunden des Wertpapierdienstleistungsunternehmens möglichst gering sind ;

3. muss über **angemessene interne Kontrollverfahren** verfügen, die geeignet sind, Verstößen gegen Verpflichtungen nach diesem Gesetz entgegenzuwirken.

Hinzu treten aufsichtsrechtliche Erfordernisse, die in der bereits erwähnten Compliance-Richtlinie vom 2. 12. 1998 festgeschrieben sind. So kann die Geschäftsleitung zwar einzelne oder alle Compliance-Funktionen unbeschadet ihrer Gesamtverantwortung auf geeignete Mitarbeiter ihres Unternehmens delegieren. Die Gesamtverantwortung bleibt jedoch bei der Geschäftsleitung, sprich beim Vorstand des Instituts.

Insoweit ist die BAFin auch nicht der in einem anderen Referat des heutigen Tages vorgestellte "zahnlose Tiger", denn sie kann sehr wohl die Zuverlässigkeit der Geschäftsleitung anhand der Überprüfungen der Handelsgeschäfte bewerten und gegebenenfalls Maßnahmen ergreifen. Ist die Zuverlässigkeit eines Geschäftsleiters durch Fehlverhalten eingeschränkt, so kann es bis zur Abberufung des individuellen Geschäftsleiters gemäß § 36 KWG kommen. Das bedeutet vereinfacht ausgedrückt, dass dem Geschäftsführer die Zulassung zum Bankgeschäft entzogen wird oder noch plakativer : ein mögliches Berufsverbot gegen Personen, die sich nicht an die gesetzlichen Vorgaben halten. Darüber hinaus kann gemäß § 35 KWG auch die Aufhebung der Zulassung für das Institut insgesamt, also ein Lizenzentzug, verhängt werden. Das würde bedeuten, dass ein Institut vom Markt genommen wird, eine sehr drastische Maßnahme, die jedoch selten oder nie Anwendung findet. Die Compliance-Richtlinie sieht weiter vor, dass in jedem Institut eine Compliance-Stelle einzurichten ist, die unabhängig von den Geschäfts-, Handels- und Abwicklungsabteilungen ihre Aufgaben wahrnimmt. Diese Unabhängigkeit ist wichtig in der Durchsetzung der compliance-relevanten Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Einflussnahmen aus geschäftspolitischen Erwägungen oder wegen der Attraktivität eines möglichen Handelsgeschäfts gegenüber der Compliance-Abteilung nicht vorgenommen werden können.

Die Compliance-Stelle ist, wie bereits erwähnt, unmittelbar der Geschäftsleitung verantwortlich und im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung ansonsten weisungsunabhängig. Hierbei schließt sich der Kreis zur soeben dargestellten Möglichkeit, Institute und ihre Geschäftsleiter durch Aufsichtsmaßnahmen, die von der Kompetenz zum Erlass von Verwaltungsakten in Einzelfällen ergänzt wird, zu kontrollieren.

Ich möchte daher die Aufgaben einer Compliance-Stelle noch einmal in einer Gesamtübersicht darstellen.

Diese Aufgabenübersicht führt uns zu den Tools oder Werkzeugen, mit denen Compliance die Regeleinhaltung sicherstellen kann. Es sind insbesondere :

&punkt; Beratung und Unterstützung in allen Compliance-Fragen zur Erfüllung der gesetzlichen und aufsichtsrechtlichen Standards. In unserem Hause lautet der Wahlspruch der Compliance-Abteilung daher auch "We advise you in advance", was auf den proaktiven und präventiven Charakter der Compliance-Arbeit hinweist.

&punkt; Es geht ferner um die Schaffung der gruppenweiten und internationalen Compliance-Standards, also dessen, was ich weiter oben als Good Governance und als Compliance-Kultur des Institutes dargestellt habe.

&punkt; Die Schaffung und Anwendung von compliance-relevanten Kontrollverfahren zielt insbesondere auf die präventive Wirkung der Compliance-Stelle ab. Wir haben in der Dresdner Bank ein mit einem externen Dienstleister selbst entwickeltes Informationssystem geschaffen, das nicht nur der Führung der oben erwähnten Listen dient, sondern als Compliance-Analyse-System die laufende Überwachung der

Handelsgeschäfte des Hauses weltweit ermöglicht.

&punkt; Bei Anhaltspunkten für Verstöße gegen Compliance-Vorschriften kann dann anhand dieses Systems eine Compliance-Untersuchung vorgenommen werden, um mögliche Verstöße aufzudecken, aber auch um interne Repressionsmechanismen in Gang zu setzen. Hierzu gehören beispielhaft die zwangsweise Rückabwicklung von Mitarbeitergeschäften oder die Weisung an den Mitarbeiter, Gewinne, die er durch das inkriminierte Geschäft erzielt hat, an eine gemeinnützige Organisation abzuführen.

Ein Beispiel für diese Vorgehensweise ist die Insiderüberwachung gemäß §§ 12–20 WpHG. Insider ist demnach, wer aufgrund seiner beruflichen Stellung, sei es als Mitglied des Vorstandes oder des Aufsichtsrates, sei es über eine Kapitalbeteiligung oder durch seine Tätigkeit im Institut, Insiderfakten bestimmungsgemäß erfahren hat, oder (so genannter Sekundärinsider) wer als Dritter Kenntnis über Insiderfakten erlangt hat. Insiderfakten sind nicht öffentlich bekannte Tatsachen, die sich auf einen Emittenten oder so genannte Insiderpapiere beziehen und deren Bekanntwerden die Eignung zur Kursbeeinflussung beinhaltet. Es muss sich also um Tatsachen handeln, die eine gewisse Marktbedeutung haben und deren Vorenthaltung die Chancen am Markt ungerecht verschieben würde.

Wer über solche Tatsachen Kenntnis hat und nunmehr Geschäfte abwickelt, vollzieht ein Insidergeschäft. Insidergeschäfte bestehen in der Ausnutzung der Kenntnis einer Insiderfakten zum Verkauf oder Erwerb von Insiderpapieren, sei es auf eigene oder auf fremde Rechnung. Aber auch die unbefugte Mitteilung oder das Zugänglichmachen von Insiderfakten an Unbefugte stellt ein Insidergeschäft dar, ebenso wie die Empfehlung zum Kauf oder Verkauf von Papieren auf der Grundlage einer solchen Kenntnis. Auch Dritte können Insiderverstöße begehen, indem sie in Kenntnis einer Fakten diese ausnutzen zum Erwerb oder Veräußerung der betroffenen Papiere.

Die Überwachungsmechanismen, die dem vorbeugen sollen, sind die bereits genannten Meldepflichten sowie die laufende Überwachung durch Auskunftersuchen bei Anhaltspunkten für Fehlverhalten. Abgesichert wird das Insiderverbot durch Straf- und Bußgeldvorschriften in den §§ 38 und 39 WpHG, wobei die Strafvorschrift in der nunmehr gültigen Fassung eine Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe für Insiderhandlungen bereit stellt. Neu ist insoweit die Regelung der Marktmanipulation, die sich früher in § 88 Börsengesetz fand, wobei jedoch kritisch anzumerken ist, dass gewisse marktmanipulative Tätigkeiten oder Handlungen nunmehr zur Ordnungswidrigkeit gemäß § 39 Wertpapierhandelsgesetz heruntergestuft sind. Die Bußgeldandrohung umfasst bis zu 1,5 Mio. Euro, je nach Qualität des Verstoßes aber auch abgestuft bis zu 200 TEUR, 100 TEUR und 50 TEUR. Ob diese Sanktionsdrohung angesichts möglicher Handelsvolumina und daraus zu erzielender Gewinne wirklich abschreckende Wirkung entfalten kann, mag bezweifelt werden.

Ein weiteres Beispiel für Ordnungswidrigkeitentatbestände ist auch der mit dem Vierten Finanzmarktförderungsgesetz neu eingeführte Paragraph zur Wahrhaftigkeit von Wertpapieranalysen. Unter einer Wertpapieranalyse versteht man eine öffentliche Mitteilung, die die Untersuchung eines Wertpapiers oder eines Wertpapieremittenten enthält und konkrete Informationen für eine Anlageentscheidung in Form einer Kauf- oder Verkaufsempfehlung gibt. Im Gegensatz zu den früheren Regelungen fällt hierunter nicht nur das so genannte institutionelle Research, sondern auch die Empfehlungen, die im Privatkundenbereich individuell ausgesprochen werden. Diese Empfehlungen können auch im Rahmen von Fernsehauftritten, Kommentaren im Rundfunk oder in der Presse ausgesprochen werden und setzen dann voraus, dass Interessenkonflikte, die zwischen dem Analysten und dem besprochenen Papier beziehungsweise dem besprochenen Emittenten bestehen können, offenbart werden müssen. Das bedeutet, dass der Analyst nicht nur mit Sachkenntnis, Sorgfalt und Gewissenhaftigkeit die Analyse zu erstellen hat, sondern – so die Regelbeispiele im Gesetz – auch offen zu legen hat, ob seitens des von ihm vertretenen Institutes eine Beteiligung von mindestens 1% am Grundkapital des Emittenten besteht, ob sein Institut in den letzten fünf Jahren an einem Emissionskonsortium des besprochenen Emittenten beteiligt war oder ob die besprochenen Wertpapiere am Markt betreut werden. Mit dieser so genannten Disclosure-Regel sollen alle Umstände offengelegt werden, die dem Kunden bekannt sein müssen, um die Unabhängigkeit der Analyse bewerten zu können. Die neue Regelung bezieht sich insoweit auf den eingangs bereits angesprochenen Merrill Lynch-Skandal, wo bekanntlich Papiere in Analysen öffentlich gelobt wurden, die von den Analysten intern als "Shit" oder "Junk" bezeichnet worden waren. Solche Täuschungen des Marktes sollen durch die Verpflichtung zur Offenlegung der genannten Umstände zukünftig vermieden werden. Verstöße sind, wie gesagt, bußgeldbewehrt.

Ein letzter Bereich, der hier exemplarisch vorgestellt werden soll, ist das Verbot der so genannten Kurs- und Marktmanipulation, § 20a WpHG. Durch eine Reihe von geschäftlichen Handlungen können am Markt

Aktivitäten vorgetäuscht werden oder am Markt eine künstliche Verknappung eines Wertpapiers oder eines Derivats herbeigeführt werden, um so andere Marktteilnehmer über den tatsächlichen Wert aber auch über die tatsächlichen Handelsumsätze in diesem Papier zu täuschen. Es werden eine Reihe von Tathandlungen mit Bußgeld oder Strafandrohungen bedroht, die sich wie folgt darstellen :

Geschäftliche Handlungen zur Vortäuschung von Aktivitäten :

&punkt; Wash Sales : Geschäfte ohne realen Eigentümerwechsel am Finanzinstrument.

&punkt; Matches Order : Absprache zum gleichzeitigen Kauf und Verkauf bei gleichen Preisen.

&punkt; Painting the tape : Geschäfte, die auf einer öffentlichen Anzeigetafel den Eindruck lebhafter Handelsaktivitäten vermitteln sollen.

&punkt; Pumping and Dumping : Kursabsprachen mehrerer, die den Marktpreis künstlich in die Höhe treiben, um dann eigene Finanzinstrumente massiv zu platzieren.

&punkt; Advancing the bid : künstliche Erhöhung der Nachfrage, um den Kurs nach oben zu treiben.

Geschäftliche Handlungen, die eine Verknappung herbeiführen sollen :

&punkt; Cornering : Verschaffung der Nachfrage Kontrolle bei Basiswert und Derivat mit dem Ziel, die marktbeherrschende Stellung zur Preismanipulation zu nutzen.

&punkt; Abusive Squeeze : erheblicher Einfluss auf das Angebot eines Wertes wird zu Diktat willkürlicher oder anormaler Preise genutzt.

&punkt; Marking the Close : Manipulative Einflussnahme auf Schlusskurse oder Kassakurse mit dem Ziel der Irreführung anderer Marktteilnehmer.

Wie bereits angedeutet, ist in diesem Bereich jedoch noch vieles unklar. Europäische Richtlinien und auch eine deutsche Richtlinie zur Marktmanipulation sind in Vorbereitung. Die besondere Schwierigkeit bei der Ermittlung dieser Manipulationshandlungen besteht darin, dass sich manche Manipulationen sehr am Rande des Erlaubten bewegen oder die fließende Grenze zwischen erlaubter Handelsaktivität und verbotener Manipulation nur undeutlich und schemenhaft überschreiten. Genauere Definitionen, Regelbeispiele und Wertungsparadigmen wird die Praxis hier erst noch zu erarbeiten haben.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass eine starke, unabhängige Compliance-Funktion integraler Bestandteil der Unternehmenskultur ist. Dort wo Compliance nicht als lästige Pflicht, sondern als geschäftsethisch wertvolles Verhalten, das letztlich den Markt insgesamt und den Finanzplatz schützt, anerkannt wird, kann dann auch ein weiteres Pressezeitalter Geltung beanspruchen :

”Companies themselves are the best Crime Fighters”

# Der "Tatort" Börse aus Sicht der Kleinanleger

## Harald Petersen

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

Sie haben heute bereits zwei Vorträge gehört, die sich mit strafrechtlichen Problemen im Zusammenhang mit dem Börsenhandel beschäftigt haben.

Mir kommt im Rahmen dieser Veranstaltung die Aufgabe zu, den Tatort Börse aus der Sicht der Kleinaktionäre, somit aus der Opfersicht darzustellen. Diese Sichtweise halte ich für eine Tagung, die sich mit dem Thema "Börsenstrafrecht im weitesten Sinne" beschäftigt, für wichtig. Nur wenn man weiß, wie die Sichtweise der zu Schützenden ist, kann man dementsprechend auf die Mängel reagieren.

Die erste Frage, die sich mir stellte, als ich mich auf den Vortrag vorbereitet habe, war: "Wer oder was sind überhaupt Kleinaktionäre?" Auch wir als Schutzgemeinschaft der Kleinaktionäre (SdK) haben diesen Begriff nicht explizit definiert. Wir treten jedoch für die Rechte derjenigen Aktionäre in einer Gesellschaft ein, die keinen beherrschenden Einfluss haben. Dies sind mithin diejenigen, die dem Unternehmen ihr Geld zur Verfügung stellen, ohne maßgeblichen Einfluss auf unternehmerische Entscheidungen zu haben.

Zu dieser Gruppe gehören in Deutschland nach einer Umfrage des Deutschen Aktieninstituts (DAI) aktuell etwa 4,7 Millionen Personen, in der Spitzenzeit 2000 waren es schon einmal 6,2 Millionen. Mit ziemlicher Sicherheit gehören auch unter den hier Anwesenden einige zu dieser Gruppe.

Für die Interessen dieser Gruppe setzt sich die SdK seit über 40 Jahren ehrenamtlich ein. Unser Tätigkeitsfeld hat sich dabei grundlegend gewandelt. Hatten wir in den Anfangsjahren damit zu tun, dass Großaktionäre die Rechte von Aktionären in Bezug auf Dividendenzahlungen und Kapitalerhöhungen etc. nicht wahrnahmen, weil die Kleinaktionäre sie gar nicht interessierten, so geht es heute in sehr vielen Fällen darum, Kleinaktionäre vor betrügerischen Machenschaften zu schützen. In diesem Bereich werden wir aktuell als Institution wahrgenommen. Man hält uns teilweise für eine Art staatlicher Behörde. Dieser Eindruck wird wohl noch dadurch verstärkt, dass wir ein neues Tätigkeitsfeld "erschlossen" haben: wir stellen immer öfter Strafanzeigen.

Wenn man sich mit dem hier vorgegebenen Themenkreis beschäftigt, gewinnt man manchmal den Eindruck, in Sachen krimineller Energie unterscheiden sich einige Vorstände von börsennotierten Gesellschaften nicht von den im "grauen Kapitalmarkt" Tätigen.

Meine Damen und Herren, man kann konstatieren, dass wir aktuell die tiefste Vertrauenskrise an der Börse in der Nachkriegszeit haben.

Diese Vertrauenskrise wurde zunächst in erster Linie durch Unternehmen des "Neuen Marktes" hervorgerufen, die wenigstens zum Teil wohl nur deshalb an die Börse gebracht wurden, um Anleger zu betrügen. Als Beispiel sei hier nur die ComROAD Ag genannt. Es drängt sich stellenweise der Eindruck auf, dass die Geschäftsidee bei vielen dieser Unternehmen der Börsengang selbst war. In jüngster Zeit haben sich diese Skandale leider auch auf Unternehmen aus anderen Börsensegmenten, die man eigentlich für seriös hielt, ausgedehnt, denken Sie nur an die Vorgänge um MLP.

Dies hat zur Folge, dass das Vertrauen der privaten Anleger endgültig dahin ist. Diese haben sowohl gegenüber der Einzelanlage in Aktien als auch gegenüber der Fondsanlage Vorbehalte.

Der Kleinaktionär, der, was sein Rechte und seine Interessen betraf, jahrelang nicht wahrgenommen wurde, kann sich aktuell nicht über mangelnde Aufmerksamkeit beklagen. Er ist zunächst von den Politikern als Wähler erkannt worden.

Daneben ist aber auch denjenigen, die von den Anlegern leben, somit vor allem den Banken und anderen so genannten institutionellen Anlegern, bewusst geworden, dass eine Börse nun einmal ohne Anleger nicht funktioniert. Institutionelle Anleger, die aus meiner Sicht einige wirklich durchgreifende Verbesserungen für den Anlegerschutz durch gezielte Lobbyarbeit verhindert haben, stellen nunmehr Forderungen auf, die mit dem, was wir schon seit geraumer Zeit fordern, immer häufiger deckungsgleich sind. Gerade bei ihnen ist der Wandel vom "Saulus zum Paulus" in tausendfacher Weise zu beobachten. Jeder möchte nunmehr den Aktionär schützen, hat dies im Übrigen immer schon getan und verurteilt alle diejenigen, die mit den Privatanlegern Geld auf unlautere Weise verdient haben. Man fragt sich oftmals, wo sind eigentlich diejenigen geblieben, die für die Machenschaften verantwortlich waren und merkt gleichzeitig, dass diejenigen, die von einem Markt langfristig leben wollen, ein Interesse daran haben müssen, dass dieser Markt auch dauerhaft funktioniert.

Diese Phänomene sollen aber nicht Gegenstand dieses Beitrages sein. Vielmehr möchte ich darlegen, was aus der Sicht der Privatanleger erforderlich ist, damit eine Anlage in Aktien wieder interessant wird.

Den Schwerpunkt dieser Maßnahmen, die ich anschließend erörtern werde, bilden gesetzgeberische Maßnahmen.

Eines möchte ich an dieser Stelle nämlich einmal deutlich machen und das wird vielen der hier Anwesenden sicher gefallen : Die Tatsache, dass die gesetzlichen Verbote als stumpfes Schwert empfunden werden, hat seine Ursache primär in den gesetzlichen Verboten selbst, weniger in deren Umsetzung durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BAFin) beziehungsweise die Staatsanwaltschaften, wenn aus meiner Sicht auch in diesem Bereich in Teilbereichen Verbesserungsbedarf besteht.

## Zunächst zu den Gründen für den Vertrauensentzug

Die Frage, was zu tun ist, um das Vertrauen der Anleger wiederherzustellen, kann nur beantwortet werden, wenn die Gründe für den Vertrauensentzug bekannt sind. Diese werde ich anschließend kurz darstellen.

Als SdK haben wir in diesem Zusammenhang den Vorteil, dass wir auf eine große Zahl von Telefonaten nicht nur mit Mitgliedern, sondern auch mit Dritten zurückgreifen können. Die nachfolgenden Feststellungen sind aus meiner Sicht daher durchaus repräsentativ.

Wenn man heute Privatanleger nach ihrer Meinung im Hinblick auf die Börse fragt, erfährt man sehr schnell, wieso kein Vertrauen mehr vorhanden ist. Die Börse wird nämlich in der Tat als "Tatort" angesehen. Gerade die Privatanleger, die sich erst in den letzten fünf Jahren, also seit Einführung des Marktsegmentes "Neuer Markt" für die Anlage in Aktien entschieden haben, beantworten die Frage fast stereotyp.

*"An der Börse würde nur gelogen und betrogen werden. Als Privatanleger sei man immer der Dumme. Selbst wenn man sich intensiv mit einer Aktie beschäftigt habe, habe man keine Garantie dafür, dass die eigene Analyse zuträfe, weil man sich nicht einmal auf die vom Unternehmen gelieferten und von Wirtschaftsprüfern testierten Daten verlassen könne. Und das allerschlimmste sei, dass man für den Fall, dass man betrogen worden sei, noch nicht einmal die Möglichkeit habe, sein Geld irgendwie zurückzuerhalten. Da man letztlich seine Entscheidung sowieso nicht rational treffen könne, könne man genauso gut gleich in ein Spielcasino gehen, da sei man wenigstens vor Falschspielern geschützt."*

Diese Aussagen zeigen eindrucksvoll, wo man ansetzen muss, um Anleger, und zwar nicht nur den Privatanleger, wieder für die Börse zu gewinnen.

Man muss dafür sorgen, dass Anleger wieder den Bilanzen und den Meldungen der Unternehmen vertrauen können und zudem sicherstellen, dass sie für den Fall, dass sie betrogen worden sind, denjenigen, der sie betrogen hat, in Regress nehmen können.

Erst dann wird der mündige Aktionär, das heißt derjenige, der sich intensiv mit einer Aktienanlage auseinandersetzt, wieder in die Aktie investieren. Geschieht in diesem Bereich hingegen nichts, so ist zu befürchten, dass sich noch mehr Aktionäre von der Börse abwenden werden. In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass Anlegerschutz zugleich Funktionenschutz ist.

Die Entwicklung an den Börsen ist dabei als solche nichts Neues. Darum ist es ja so verheerend, dass wir nicht rechtzeitig reagiert haben.

Wir kennen die Entwicklung bereits aus den USA, wo Anfang der dreißiger Jahre eine ähnliche Stimmung herrschte, wie heute hier. Die USA haben damals mit einer strikten Verschärfung der Regeln für den Aktienhandel reagiert. Die damals verabschiedeten Gesetze (der Security Act von 1933 und der Security Exchange Act von 1934) gelten heute immer noch als die maßgeblichen Regelungen für den Anlegerschutz. Wengleich auch die Entwicklungen in den USA (Enron, Worldcom etc.) zeigen, dass die besten Vorschriften nichts nutzen, wenn diese bewusst missachtet werden.

Nichtsdestotrotz wird eine Börse dort unter der Annahme gleicher wirtschaftlicher Rahmenbedingungen besser funktionieren, wo sich der Anleger auf die Einhaltung der rechtlichen Regelungen verlassen hat. So hört man denn auch heute von vielen Seiten, dass Investments in Titel favorisiert werden, die ein Zweitlisting in den USA haben, weil man davon ausgeht, dass deren Bilanzen im Zweifel einwandfrei sind. Diese Entwicklung gilt es auch aus Sicht der deutschen Unternehmen zu verhindern, die ja mittlerweile im Wettbewerb um internationales Kapital stehen. Sollten sie in etwa die gleichen wirtschaftlichen Kennzahlen aufweisen, wie beispielsweise ein amerikanischer Wettbewerber, wird dieser im Zweifel bei der Suche nach Kapital im Vorteil sein.

## Wert trägt die Verantwortung für die Vertrauenskrise

Für die Entwicklungen an den Börsen, insbesondere am Neuen Markt, gibt es nicht nur einen Schuldigen. Festzuhalten ist, dass sowohl die Organe von Unternehmen als auch Analysten, Journalisten und institutionelle Anleger gemeinsam Verantwortung tragen, wobei man in der Verantwortlichkeit sauber zwischen unmoralischen und rechtswidrigen Verhaltensweisen differenzieren muss. Es ist sicher nicht

schön, wenn ein Journalist oder Analyst, der eigentlich erkennen müsste, welche Übertreibungen im Markt sind, hierauf nicht hinweist. Es besteht aber noch ein großer Unterschied zu denjenigen Analysten, die beispielsweise falsche Tatsachen mitteilen. Auf die einzelnen Differenzierungskriterien kann hier nicht eingegangen werden.

Freizusprechen ist aber auch nicht der Privatanleger, der oftmals ohne jegliche Information Aktien gekauft hat beziehungsweise blindlings Empfehlungen gefolgt ist. Gerade letzteres Verhalten ist ein Indiz für eine noch nicht vorhandene Aktienkultur. Der deutsche Anleger ist wegen eines Preisvorteils von 10 Euro bei einer Waschmaschine zweimal durch die ganze Stadt gefahren, ist aber blind jeder Empfehlung von so genannten "Börsengurus" gefolgt, die ihre Empfehlungen stellenweise nicht einmal mehr begründet haben. Klarzustellen ist jedoch, dass dieses Verhalten einiger Anleger in keinster Weise das rechtswidrige und unmoralische Verhalten der Hauptschuldigen rechtfertigt. Es ist nun einmal so, dass der Betrug eine gewisse Leichtgläubigkeit beim Opfer voraussetzt. Der Täter kann sich auch in diesem Bereich nicht dadurch exkulpieren, dass er sich auf die Leichtgläubigkeit beruft.

Aus dieser Tatsache ergibt sich jedoch eine zweite Forderung im Hinblick auf die vertrauensbildenden Maßnahmen.

Diese Regeln dürfen nicht zu einer "Vollkasko mentalität" der Anleger führen. Wir wollen den mündigen aufgeklärten Anleger, nicht aber denjenigen, der blind Empfehlungen folgt.

Es muss aber gesichert sein, dass derjenige, der seine Anlagen im Hinblick auf öffentlich zugängliche Informationen rational fällt, davor geschützt wird, dass diese Informationen falsch sind. Jeder Aktionär trägt Mitunternehmerisiko. Vor Risiken, die mit dieser Stellung zusammen hängen (Insolvenzrisiko etc.) muss er nicht geschützt werden. Wird er hingegen in die Mitunternehmerstellung durch falsche Informationen gebracht beziehungsweise durch das Unterlassen wichtiger Nachrichten gehalten, muss er die Möglichkeit haben, sich von seiner Mitunternehmerstellung zu trennen und den in die Pflicht zu nehmen, der für diese Verhaltensweise verantwortlich ist.

## Welche Maßnahmen sind konkret zur Vertrauensbildung notwendig ?

Das zuvor Ausgeführte zeigt deutlich, in welchen Bereichen vertrauensbildende Maßnahmen getroffen werden müssen.

Einmal muss das Funktionieren des Marktes als solches gesichert werden, indem die Nichteinhaltung der (Spiel-)Regeln sanktioniert wird, zudem muss gesichert werden, dass die an dem Markt Tätigen sich auch ihrer Verantwortung für den Markt bewusst werden.

Es ist relativ leicht nachvollziehbar, dass sich ein Anleger an einem Markt nur dann engagieren wird, wenn er eine gewisse Sicherheit dafür haben kann, dass er die Regeln beherrscht und zum anderen, diese Regeln auch eingehalten werden.

Zur Wiedererlangung des Vertrauens der Anleger und für das Funktionieren des Marktes sind daher allgemein folgende Punkte zu beachten :

- 1.) Die Regeln als solche müssen fair sein (Öffentliches Recht, BörsG und Börsenordnung, Wertpapierhandelsgesetz).
- 2.) Die Einhaltung der Regeln muss überwacht werden (Straf- und Zivilrecht).

Mit diesem zweiten Bereich beschäftige ich mich weiter. Es ist in den Gesprächen mit den Anlegern ganz eindeutig so, dass das Strafrecht eine untergeordnete Rolle spielt. Den Anlegern ist es wichtig, ihr Geld zurückzuerhalten. Die Bestrafung des Täters ist nur ein zusätzliches Bonbon. So beschäftigten sich beispielsweise alle Anrufer im Zusammenhang mit dem Prozess gegen die Haffa Brüder mit der Frage, ob sie infolge dieses Prozesses ihr Geld zurückerhalten. Welche Strafe die Brüder zu erwarten haben, hat mich keiner gefragt.

Vor diesem Hintergrund sind die Forderungen zu verstehen, die die SdK seit langem immer wieder stellt.

Es geht darum, den Anlegerschutz durch ein Zusammenspiel von zivil- und strafrechtlichen Vorschriften zu gewährleisten.

Diese Forderungen wurden partiell bereits umgesetzt.

Es ist durchaus zu sehen, dass sich Deutschland in Sachen Anlegerschutz in den letzten fünf Jahren weiterentwickelt hat, wenn der Antrieb auch nicht unbedingt deutschen, sondern eher europäischen Ursprungs war.

Als wichtige gesetzliche Änderungen in diesem Bereich in den letzten Jahren sind unter anderem die Verabschiedung des 2. (mit Einführung der Ad-hoc-Publizität und den Insiderhandelsverboten), des 3. (mit wichtigen Änderungen im Bereich der Prospekthaftung) und des 4. Finanzmarktförderungsgesetzes (mit

der erstmaligen Einführung einer Schadensersatzpflicht für fehlerhafte bzw. unterlassene Ad-hoc-Meldungen) zu nennen. Alle Maßnahmen bleiben jedoch immer noch hinter dem Notwendigen zurück. Es reicht auch nicht aus, weiter an den bestehenden Regeln "herumzuschustern". Erforderlich ist vielmehr eine grundsätzliche Neukonzeption, bei der die Faktoren, die notwendig erscheinen, damit der Anleger wieder an die Börsen zurückkehrt, hinreichend beachtet werden.

## Was ist zu tun im Bereich des Zivilrechts ?

Auch wenn wir uns auf einer Tagung befinden mit eindeutiger strafrechtlicher Schwerpunktsetzung, so stelle ich aus der Sicht des Anlegers Forderungen nach Änderungen im Bereich des Zivilrechts an erster Stelle. Diese haben durchaus auch präventive Wirkung, wenn sie richtig gestaltet werden.

Das Schadensersatzrecht ist im Bereich von kapitalmarktrechtlichen Verfehlungen bisher völlig unzureichend. Dies führt dazu, dass die Renditechancen der Betrüger noch weiter steigen. Oft bleibt dann nur die Anordnung des Verfalls, die dann den Anlegern ihr Geld entgültig entzieht.

Extrem unzufrieden sind die Anleger mit der Möglichkeit, Schadensersatz von denjenigen zu erlangen, die sie mit fehlerhaften Nachrichten zu einem Investment in die betreffende Gesellschaft beziehungsweise zur Aufrechterhaltung dieses Investments gebracht haben. Die aktuellen Entscheidungen der Gerichte zeigen, dass Anlegern bisher kein Schadensersatz zugesprochen wurde und zwar selbst dann nicht, wenn Ad-hoc-Meldungen der Unternehmen offensichtlich falsch waren. Grund hierfür war unter anderem auch die bis zum 1. 7. 2002 geltende Vorschrift des § 15 Abs. 6 Wertpapierhandelsgesetz (WpHG), in der explizit geregelt war, dass ein Verstoß gegen die Pflicht zur Veröffentlichung von Ad-hoc-Mitteilungen, keinen Schadensersatzanspruch begründet. Inwieweit der Bundesgerichtshof hier letztlich anders entscheiden wird, bleibt abzuwarten.

Dieser erkannte Mangel und der unter anderem dadurch eingetretene Vertrauensverlust hat den Gesetzgeber dazu veranlasst, im Rahmen des 4. Finanzmarktförderungsgesetzes eine Kehrtwendung um 180 Grad zu vollziehen. Seit dem 1. 7. 2002 ist nunmehr in den §§ 37b und 37c WpHG vorgesehen, dass der Emittent für fehlerhafte beziehungsweise unterlassene Ad-hoc-Meldungen haftet. Diese Vorschrift ist sicher ein Schritt in die richtige Richtung, jedoch noch nicht ausreichend. Dies liegt im wesentlichen an zwei Gründen. Zum einen wird eine Haftung nur für fehlerhafte beziehungsweise unterlassene *Ad-hoc-Mitteilungen* statuiert. Dies hat zur Folge, dass wenn ein Unternehmen eine falsche *Pressemitteilung* verschickt, wodurch der Kurs erheblich in die Höhe schnellt und diese sich später als falsch herausstellt, keine Haftung begründet wird. Dies ist vor dem Hintergrund, dass der durchschnittliche Anleger nicht zwischen bloßen Pressemeldungen und Ad-hoc-Mitteilungen differenziert, nicht nachvollziehbar.

Darüber hinaus haftet nur der Emittent, das heißt die Gesellschaft, den Anlegern gegenüber direkt, nicht jedoch das für die Meldung verantwortliche Organ. Letztlich schädigen damit die Aktionäre, die den Schadensersatz geltend machen, die anderen Aktionäre. Auch dieser Zustand ist unbefriedigend.

Im Rahmen eines 5. Finanzmarktförderungsgesetzes sind diese Missstände daher zu beseitigen. Es ist eine Vorschrift zu schaffen, die sicherstellt, dass derjenige, der eine für die Bewertung eines Wertpapiers erhebliche unrichtige Tatsache verbreitet, sich hierdurch allen Aktionären, die in dem betreffenden Zeitraum, in dem diese Tatsache für die Bewertung der Aktie relevant war, Aktien erworben hat, schadensersatzpflichtig ist. Diese Haftung sollte für die Organe der Gesellschaft bei grober Fahrlässigkeit beginnen, bei allen anderen ein vorsätzliches Verhalten voraussetzen.

Mit einer solchen Regelung hat man alle relevanten Sachverhalte erfasst. Es sind sowohl die Marktmanipulateure zum Schadensersatz verpflichtet als auch – unter weiteren Voraussetzungen – die Organe der Gesellschaft. Diese Ausdehnung ist legitim, da die Organe der Gesellschaft gegenüber dem Kapitalmarkt eine besondere Vertrauensstellung in Anspruch nehmen. Der Emittent würde daneben nach § 31 BGB haften.

Für die konkrete Ausgestaltung der Haftung, das heißt Umfang und Verjährung, könnte auf die entsprechenden Regelungen der §§ 37bff. WpHG zurückgegriffen werden.

## *Einführung von Sammelklagen*

Gerade die Fälle der Unternehmenspleiten zeigen, wie schwierig es für den einzelnen Geschädigten ist, sein Recht auch durchzusetzen. Jede Entscheidung über eine Klage ist eine neue Investitionsentscheidung, die oft von der Frage geprägt ist, ob man schlechtem Geld noch gutes hinterher wirft. Viele Aktionäre werden auf Grund der hohen Kostenrisiken daher von einer Klage abgehalten, was im Gegenzug zu einer Gewinnmaximierung beim Schädiger führt. Hiergegen muss vorgegangen werden. In diesem Zusammenhang würde eine Sammelklage weiterhelfen. Diese müsste in der Art ausgestaltet sein, dass einzelne Geschädigte ein Musterverfahren für alle Geschädigten führen können. Zumindest sollte es aber so



sein, dass in Fällen, in denen eine unbestimmte Anzahl von Geschädigten existiert, ähnlich wie im Spruchstellenverfahren nach § 306ff. AktG, ein besonderer Vertreter bestellt wird, der dann die Rechte aller Aktionäre, die auf Grund eines bestimmten Vorgangs klagen, wahrnimmt. Alternativ könnte man daran denken, eine Regelung analog § 3 Unterlassungsklagengesetz zu schaffen, wonach nämlich Verbraucherverbände in bestimmten Fällen stellvertretend klagen können. Eine solche Regelung könnte man auch im Bereich des Aktiengesetzes einführen.

## Was ist zu tun im Bereich des Strafrechts ?

Eine ganz entscheidende Rolle zur Wiederherstellung des Vertrauens der Anleger in den Kapitalmarkt kommt dem Strafrecht zu. Dabei geht es einerseits um den Schutz vor Insiderhandel und zum anderen um den Schutz der Lauterkeit des Börsenhandels. Beide Verhaltensweisen sind häufig die Seiten ein- und derselben Medaille. Derjenige, der zunächst eine falsche Information streut und diese dann ausnutzt, manipuliert zunächst den Kurs und nutzt dann diese Information für sein Geschäft aus, handelt somit als Insider.

Der Einsatz des Strafrechts in diesem Bereich ist aber nicht so einfach, wie es oft erscheint. Man muss beachten, dass es sich bei Aktivitäten an der Börse um wirtschaftliches Handeln handelt. Hier ist die Grenzziehung zwischen Geschäftstüchtigkeit und Betrug oft fließend. Das mag verwundern, dass ich als Vertreter der Kleinaktionäre eine solche Warnung ausspreche, doch hängt dies damit zusammen, dass ich der Ansicht bin, dass man im Bereich der strafrechtlichen Ahndung an der Börse nicht weitergehen sollte, als im allgemeinen Strafrecht. Denn die Entwicklung im allgemeinen Strafrecht zeigt deutlich, dass beispielsweise unser Betrugstatbestand, so wie er jetzt ausgestaltet ist, dazu führt, dass die Risiken zwischen den Agierenden gleichmäßig verteilt sind. Eine Verschiebung zu Lasten einer Seite, würde diesen Markt uninteressant machen. Der Analyst, der sich permanent strafrechtlichen Risiken ausgesetzt sieht, wird dann im Zweifel eben gar nicht mehr tätig werden. Dies will aber auch niemand.

Klar sein muss aber, dass ein Betrug, der gegenüber einer Vielzahl von Personen begangen wird, kein Kavaliersdelikt ist. Im Rahmen des 4. Finanzmarktförderungsgesetzes wurde der bisherige Tatbestand des Kursbetruges in das WpHG verschoben. Man hat zudem den Tatbestand in einen Bereich der Ordnungswidrigkeiten und einen Straftatbestand aufgeteilt. Ordnungswidrig handelt der Täter solange, wie er den Kurs nicht tatsächlich beeinflusst. Kommt es hingegen zur Kursbeeinflussung, dann wird aus der Ordnungswidrigkeit eine Straftat, die mit einer Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren geahndet werden kann. Diese Aufteilung wurde in erster Linie vorgenommen, um der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) die Arbeit zu erleichtern und die Verfolgung solcher Taten zu intensivieren. Die Neufassung dieser Vorschrift ist grundsätzlich zu begrüßen, wenn auch gewisse verfassungsrechtliche Bedenken entstanden sind, die es noch zu beseitigen gilt.

Es wäre nämlich nichts schlimmer für den Kapitalmarkt, als die Tatsache, dass ein wegen Kursmanipulation Verurteilter letztlich deshalb nicht verurteilt wird, weil die verfassungsrechtlichen Bedenken durchgeschlagen sind.

Die Bedenken gründen in erster Linie auf die Möglichkeit des Bundesministeriums der Finanzen beziehungsweise – im Falle der Ermächtigung durch das Bundesfinanzministerium – der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) im Einzelfall näher zu bestimmen, wann eine Kursmanipulation gegeben ist. Diesbezüglich wird vorgetragen, dass zum Erlass strafrechtlicher Regelungen nur der Gesetzgeber als solcher berechtigt ist. Dieser muss die Vorgaben zumindest so genau bestimmen, dass jedem klar ist, was eigentlich mit der Vorschrift gemeint ist. Erst dann darf er die weitere "Ausfüllung" der Vorschrift einer Behörde übertragen. Es würde sich daher anbieten, diesen Tatbestand noch einmal zu überarbeiten, damit die Diskussion zum Erliegen kommt. Geschehen könnte dies beispielsweise dadurch, dass in § 20a WpHG Regelfallbeispiele (eine Kursmanipulation liegt in der Regel insbesondere dann vor, wenn ...) aufgenommen werden.

Ein weiterer Punkt in diesem Zusammenhang, der gerade im Fall EM.TV aktuell eine große Rolle spielt, ist die Ausgestaltung der Strafnorm. Das Gesetz ist aktuell so gestaltet, dass das vorsätzliche Beeinflussen des Kurses als solches eine Ordnungswidrigkeit darstellt, die zur Straftat wird, wenn der Kurs tatsächlich beeinflusst wurde. Diese Differenzierung überzeugt mich nicht und zwar aus zwei Gründen :

Zum einen ist es doch so, dass jede unrichtige Angabe, die für die Bewertung eines Wertpapiers erheblich ist, im Falle ihrer Äußerung eigentlich immer zu einem Kursauschlag führen müsste, denn der "ideale Markt Börse" reagiert auf solche Umstände unverzüglich.

Zum anderen erscheint eine Differenzierung nach subjektiven Kriterien sinnvoller. So ist es so, dass derjenige, der bewusst handelt, um den Kurs zu beeinflussen, ein anderes Unrecht verwirklicht, als

derjenige, der "nur" eine falsche Tatsache veröffentlicht.

## *Die Forderung nach einer Schwerpunktstaatsanwaltschaft*

Im Bereich der strafrechtlichen Bekämpfung von Börsenmissständen bedarf es darüber hinaus eines abgestimmteren Verhaltens zwischen der BaFin und den Staatsanwaltschaften. Aktuell läuft diese Abstimmung noch nicht reibungslos. Bisher ist es so, dass sich immer wieder neue Staatsanwaltschaften mit der Materie beschäftigen müssen, da es für die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft primär auf den Sitz der Gesellschaft ankommt. Selbst der beste Staatsanwalt ist jedoch nicht in der Lage sich in angemessener Zeit in die Spezialmaterie einzuarbeiten. Es ist daher sinnvoll, eine Schwerpunktstaatsanwaltschaft zu bilden, die für die gesamte Börsenkriminalität zuständig ist. Hierdurch würde eine "Waffengleichheit" mit den Verteidigern der Täter hergestellt.

## *Aktuelle Rechtslage in Bezug auf die Haftung des*

### *Wirtschaftsprüfers*

Eine ganz wichtige Funktion für den Kapitalmarkt hatten ursprünglich einmal auch die Wirtschaftsprüfer. Davon ist aktuell nicht viel übergeblieben.

Der Wirtschaftsprüfer hat aktuell so gut wie gar keine Haftungsrisiken zu befürchten. Die Skandale am "Neuen Markt" zeigen jedoch eindrucksvoll, wie oft Wirtschaftsprüfer versagt haben. Zu nennen ist hier nur der Fall der Comroad AG, in dem der Wirtschaftsprüfer über Jahre hinweg nicht erkannt hat, dass über 90% des Umsatzes der Gesellschaft reine Scheinumsätze waren.

Hier ist Abhilfe zu schaffen. Es ist davon auszugehen, dass für den Fall, dass die Wirtschaftsprüfer befürchten müssen, selbst in Regress genommen zu werden, ihre Arbeit sorgfältiger werden wird und sich die Anleger wieder auf die Richtigkeit der Bilanz verlassen können. Daher ist das Haftungsrisiko des Wirtschaftsprüfers heraufzusetzen.

In der Vergangenheit hat sich der Eindruck, dass sich die historische Aufgabe der Wirtschaftsprüfer, im Interesse der Aktionäre und der Allgemeinheit zu überprüfen, ob die Bilanzen zutreffend sind, immer weiter verflüchtigt. Heute gewinnt man eher den Eindruck, die Wirtschaftsprüfer sind die "Diener" der Organe und bestätigen das, was diese bestätigen haben möchten.

Hintergrund für dieses Verhalten ist oft, dass der Wirtschaftsprüfer neben seinem Prüfungsmandat noch Beratungsmandate von der Gesellschaft erhält (nach einer Umfrage der SdK haben über 66% der Wirtschaftsprüfer der Dax-30 Gesellschaften, neben ihrem Prüfungsmandat noch ein Beratungsmandat inne, wobei in einem Fall der Umfang des Beratungsmandats so hoch war, dass er 98% des Gesamtumsatzes des Wirtschaftsprüfers mit der Gesellschaft ausmachte).

Dieses ist unter zweierlei Aspekten problematisch. Zum einen muss der Wirtschaftsprüfer seine eigene Beratungsleistung prüfen, die er natürlich für herausragend halten wird und zum anderen besteht die Gefahr, dass er zu eng mit den Organen der Gesellschaft zusammen arbeitet, um nicht das lukrative Beratungsmandat zu verlieren.

Aus diesem Grunde ist gesetzlich vorzusehen, dass der Wirtschaftsprüfer in den Gesellschaften, die er prüft, allenfalls noch ein so genanntes "prüfungsnahes" Beratungsmandat erhalten kann. Darunter sind beispielsweise steuerberatende Mandate zu verstehen.

## *Zusammenfassung*

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Anleger auf Grund der Skandale in der vergangenen Zeit das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit der Börse verloren haben. Dieses Vertrauen kann nur mit einer grundlegenden Reform des Anlegerschutzes zurückgewonnen werden, wobei man hiervon auch keine Wunder erwarten darf. Alleine die Reform des Anlegerschutzes führt nicht gleichsam automatisch zu steigenden Kursen. Es könnte sein, dass wir in Deutschland eine neue Generation von Anlegern benötigen, die zum einen die schlechten Erfahrungen der vergangenen Jahre nicht gemacht hat und die dann eine eigene Aktienkultur entwickeln kann.

Zum anderen ist es so, dass die Bedeutung von juristischen Vorgaben neben den ökonomischen Daten immer eine untergeordnete Rolle spielen wird. Dies belegt ein einfaches durchaus mit dem Börsenhandel vergleichbares Beispiel. Der Roulettespieler, der vor die Wahl gestellt wird, entweder an einem Spieltisch zu spielen, an dem den Regeln konform gespielt wird und seine Gewinnchance daher zum Beispiel 1 zu 37 beträgt oder aber an einem Tisch, an dem nicht regelkonform gespielt wird, an dem aber seine Chance 1 zu 5 ist, wird sich im Zweifel immer für den letzteren Tisch entscheiden, wenn er denn als homo oeconomicus agiert. Anders sieht die Situation hingegen aus, wenn die Renditechance an beiden Tischen identisch ist,

dann wird er sich im Zweifel für den Tisch entscheiden, an dem ordnungsgemäß gespielt wird. Insoweit schließt sich der Kreis mit der Äußerung des enttäuschten Aktionärs, der nunmehr gleich in das Spielcasino gehen wollte. Dieses Beispiel zeigt aber auch, dass sich Unternehmen in solchen Volkswirtschaften, in denen es einen ausgeprägten Anlegerschutz gibt, im Zweifel leichter finanzieren können. In diesem Sinne bleibt zu hoffen, dass sich in Deutschland und Europa in den nächsten Jahren eine Aktienkultur entwickeln wird, die letztlich von großer volkswirtschaftlicher Bedeutung sein wird. In diesem Sinne ist Anlegerschutz Funktionenschutz.

## Aktuelle Fälle für die Börsenaufsicht

### Thomas Newkirk

Ich freue mich, hier zu sein und freue mich, Ihnen darstellen zu können, was wir in Amerika tun. Es ist jetzt 3:00 Uhr US-amerikanische Zeit. Ich hoffe aber, Sie sind alle wach und bereit, mir zu folgen. Bevor ich meinen eigentlichen Vortrag beginne, möchte ich folgende Bemerkung vorausschicken. Was Sie von mir hören, ist meine persönliche Behauptung, meine persönliche Einschätzung und nicht notwendigerweise die offizielle Meinung der SEC, also, meine Aussagen sind ohne Gewähr. Und das bitte ich Sie während des gesamten Vortrages im Hinterkopf zu behalten. Ich möchte Ihnen heute zunächst einen Überblick über die Tätigkeiten und Aktivitäten der SEC geben, etwas sagen über Finanzbetrug und Anzeigeverhalten, Probleme, die es dabei gibt, möchte kurz einige herausragende Fälle schildern und auch sprechen über Buch- und Rechnungsprüfungsverfahren in jüngster Zeit. Und am Ende meines Vortrages möchte ich darüber sprechen : Welche Ansatzpunkte haben wir gewählt, um gegen die Finanzskandale, die die Finanzwelt erschüttert haben, vorzugehen ?

Zunächst einmal : Was tun wir bei SEC ? Wir sind zuständig für zivilrechtliche und verwaltungsrechtliche Fälle. Strafrechtlich relevante Fälle fallen in die Zuständigkeit des Justizministeriums und der nachgeordneten Behörden. Wir sind zuständig für zivilrechtliche Fälle, andere für die strafrechtlichen Fälle. Welches Instrumentarium steht uns zur Verfügung ? Es sind Befragungen auf freiwilliger Basis und die Vorlage von Unterlagen auch auf freiwilliger Basis. Dann haben wir die Möglichkeit, die Personen, die wir befragen, unter Strafandrohung vorzuladen und auch die Herausgabe von Unterlagen zu erwirken. Das Ganze geschieht auf folgender Grundlage : Es ist die gesetzliche Regelung, die Beteiligte auffordert, jegliches schriftliche Material zur Verfügung zu stellen, wenn wir Ermittlungen führen. Und es ist die so genannte Twenty-One-A-Order, das ist der § 21a des Security Exchange Act. Damit können wir das Unternehmen, gegen das wir ermitteln, zwingen, in gewisser Weise kooperativ zu sein, uns Unterlagen zur Verfügung zu stellen, für Befragung zur Verfügung zu stehen und andere ähnlich gelagerte Dinge. Wir können – das sagte ich bereits – Befragungen durchführen auf freiwilliger Basis, können unter Strafandrohung auch Vorladungen vor einer Grand Jury in die Wege leiten und auch Durchsuchungsbefehle erwirken. Wir können unsere Mitarbeiter vor Ort schicken und dort entsprechende Ermittlungen durchführen lassen. Wir können auch Telefonüberwachungen durchführen und Post beschlagnahmen. Das geschieht in Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden. Letztgenannte Maßnahmen werden primär in der Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörden durchgeführt. Aber es gibt ein enges Zusammenwirken mit SEC. Das heißt, wir haben quasi parallele Ermittlungstätigkeit. Das bewirkt eine effizientere Nutzung der knappen Ressourcen. Wir können – ich sagte es – parallel ermitteln und wegen ein und derselben Fehlverhalten Strafverfolgungsmaßnahmen betreiben. Also gleichzeitig. Was sind unsere Zielsetzungen ? Wir wollen Ermittlungsansätze entwickeln, gemeinsame Ermittlungsansätze für SEC und die Strafverfolgungsbehörden. Dann wollen wir unsere Ermittlungsstrategien koordinieren und mit einem optimalen Instrumentarium unsere Ermittlungen durchführen. Wann immer möglich, setzen wir uns zum Ziel, unsere Beweismittel im jeweiligen eigenen Verfahren zu nutzen, insbesondere, wenn es um Beweismaterial geht, das der Grand Jury vorgelegt wird. Und das gilt auch für andere Ergebnisse, zu denen wir kommen. Im Rahmen unserer Ermittlungen, wann immer möglich, findet ein Austausch statt zwischen uns und den Strafverfolgungsbehörden. Das heißt, ein kooperativer Einsatz von Ressourcen und gemeinsame Nutzung der Ergebnisse. Für die Beschuldigten heißt das, dass sie, wenn sie Gegenstand von Ermittlungen sind, sich vertreten lassen können, sowohl nach dem Strafgesetz als auch nach dem Zivilrecht. Auch das ist zeitgleich möglich. Wenn es nicht zu einer abschließenden Klärung eines Falles kommt, dann werden möglicherweise Entscheidungen getroffen dahingehend, dass dann doch irgendwann eine Teilung stattfindet in den strafrechtlichen Bereich und den zivilrechtlichen Bereich. Aber grundsätzlich geht das Bestreben dahin, beide Fälle gemeinsam

abzuhandeln. Ist es nicht möglich, wird eine Priorisierung vorgenommen.

Welche Sanktionen können wir verhängen ? Wir können Gerichtsbeschlüsse erwirken, die den Beschuldigten auferlegen, sich in Zukunft gesetzestreu zu verhalten. Grundsätzlich gilt natürlich : Jeder Bürger ist angehalten, sich gesetzestreu zu verhalten. Aber wenn man Gegenstand eines solchen Gerichtsbeschlusses ist, dann heißt das, dass, wenn es zu weiteren Gesetzesverstößen kommt, diese geahndet werden können als Missachtung des Gerichtes, was härtere Sanktionen zur Folge haben kann. Also, das ist keine leere Drohung, keine stumpfe Waffe, die wir in der Hand haben. Dann können wir so genannte verwaltungsrechtliche Beschlüsse erwirken. Das heißt in diesem Fall, dass nicht durch das Gericht ein Beschluss ergeht, sondern durch die SEC. Dann bleibt aber noch festzuhalten, dass die Strafandrohung in der Regel nicht ganz so drastisch ist wie bei einem Gerichtsbeschluss. Es können zivilrechtliche Sanktionen in Form von Geldstrafen verhängt werden. Dann haben wir das Instrumentarium, das wir im Englischen disgorgement nennen. Das bedeutet die Herausgabe illegal erlangter Gelder an die Behörden. Das ist der Fachausdruck dafür. Wir können Verbote erwirken gegen leitende Angestellte von Firmen, Officers und Directors, um sie von weiteren strafbaren Handlungen abzuhalten. Dann können wir natürlich Ausschlüsse erwirken. Das heißt, es wird Personen untersagt, weiterhin als Buch- oder Rechnungsprüfer tätig zu sein. Das Instrumentarium unter dem Strafrecht sieht wie folgt aus : entweder Freiheitsstrafe oder Auflagen, Bewährungsauflagen, dann Strafverfolgung zu einem späteren Zeitpunkt – das ist vergleichbar der Bewährungsstrafe –, dann natürlich Geldstrafen und auch eine Wiedereinsetzung in den alten Stand, also Wiedergutmachung des angerichteten Schadens. Das ist nicht notwendigerweise die gleiche Größenordnung wie die illegal erlangten Gewinne.

Was sind unsere Ressourcen ? Wir sind 970 Mitarbeiter in den Vereinigten Staaten, in Washington und in elf weiteren Städten in den USA. Zur Zeit sind bei uns etwa 2.500 Fälle anhängig, und etwa die Hälfte unserer Ressourcen ist gebunden an die Ermittlung von Finanzbetrugsfällen. Wir fordern Firmen auf, bei uns Anzeigen zu erstatten, Berichte zu hinterlegen ; diese werden überprüft im Rahmen unserer Aufsichtspflicht. Und wenn es dann zu Nachfragen oder Folgeermittlungen möglicherweise kommt, wird das an die entsprechenden nachgeordneten Behörden, auch an NSASD abgegeben. Dann ist auch umgekehrt der Fall möglich, dass uns Fälle zur Weiterbearbeitung übertragen werden. Wir machen eigene Marktüberwachung im Hinblick auf das Aufdecken von Fehlverhalten. Dann führen wir auch Überwachungsmaßnahmen im Internet durch. Wir haben einen eigenen Bereich dazu. Es gab in den vergangenen Jahren eine erhebliche Zunahme der Betrugsfälle unter Nutzung des Internets. Und es gibt Menschen, die tun den ganzen Tag nichts anderes, als das Internet dazu zu durchforsten, wo sie ihr Geld sicher anlegen können. Diese Einheit, die sich mit den Internetrecherchen befasst, umfasst sechs Mitarbeiter. Dann haben wir ein Complaint Center, wo wir Beschwerden entgegennehmen. Wir werten die Presse und die Medien aus. Im Complaint Center gehen etwa 500 bis 800 Beschwerden pro Woche ein. Viele dieser Anzeigenbeschwerden betreffen Fehlverhalten in Finanzangelegenheiten. In einigen Fällen werden bereits verwertbare Angaben übermittelt. Oft sind das Mitarbeiter dieser Firmen. Im laufenden Finanzjahr 2002 – das hat bei uns bereits am 30. 9. geendet – haben wir 598 Fälle bearbeitet, die sich gegen mehrere tausend Personen richteten. Das Fallaufkommen hat erheblich zugenommen. Durchschnitt : 450 bis 500 Fälle in den vergangenen Jahren. Und im letzten Jahr ist ein dramatischer Anstieg zu verzeichnen gewesen auf etwa 600 Fälle. Wir sind also aktiver stärker in Fallbearbeitung eingebunden als in den vorangegangenen Jahren, was auch mit einem veränderten Anzeigeverhalten zu tun hat. Die Fälle, die wir im Jahr 2002 bearbeitet haben, waren zu 27% zu sehen in Verbindung mit Finanzbetrug. 20% waren betrügerische Angebote. 14% waren so genannte Broker-Dealer-Fälle und 10% Insider Trading.

Ich möchte etwas sagen zum Bereich Finanzbetrug und Meldeverhalten. Was gibt es dort für Entwicklungen ? In den letzten Jahren hat es eine überraschende Zunahme gegeben an Korrekturen, was Veröffentlichungen, Darstellungen von Firmen in der Öffentlichkeit angeht. Und wenn man das über einen Fünfjahreszeitraum betrachtet – 1997 bis 2002 – dann haben etwa 10% aller Unternehmen, die an der Börse registriert sind, ihre veröffentlichten Finanzberichte korrigieren müssen. Also eine erhebliche Zunahme der Restatements, so nennen wir das im Englischen. Als ich vor 16 Jahren Mitglied der SEC wurde, waren das einige kleine Firmen, keine großen bekannten Firmen. Also Firmen, die keinen großen Marktanteil hatten ; diese haben oft ihre Darstellungen korrigieren und berichtigen müssen. Aber in den letzten Jahren sind es die großen Firmen, die Korrekturen vornehmen müssen. Firmen, die an der Börse, deren Aktien an der Börse in New York gehandelt werden. Und es geht da um Hunderte von Millionen von US-Dollar. Die Situation hat sich verändert. 1997 gab es 116 Berichtigungen, im letzten Jahr waren es bereits 270. Und ich denke, für das Jahr 2000 – und das ist meine persönliche Einschätzung – werden wir bei mehr als 300 so genannter Restatements liegen. Im vergangenen Jahr – ich meine damit das Finanzjahr 2002 – ist auch hier

ein Anstieg zu erkennen von 94 Fällen in 1999 auf 163 im gerade abgelaufenen Jahr. Und es ist auch ein Zuwachs zu verzeichnen bei der Zahl der Ermittlungsverfahren, die wir eröffnet haben, jetzt 128. Ermittlungen ist nicht gleichzusetzen mit Fall. Ein Fall, den wir bearbeiten, mündet nicht notwendigerweise in ein Ermittlungsverfahren. Im Jahre 2002 haben wir insgesamt 216 Ermittlungsverfahren eingeleitet – ein Zuwachs von 17%. Also Fälle, die Fehlverhalten betreffen, was Finanzgebaren angeht und Meldepflichten. Was steckt hinter diesen enormen Zuwachsraten ? Wir haben uns natürlich Gedanken gemacht darüber. Ich denke, die Firmen stehen seitens des Marktes verstärkt unter Druck. Sie werden schärfer beobachtet. Und wenn eine Firma Verluste macht, dann kann es über Nacht einen dramatischen Kurseinbruch geben. Das führt natürlich dazu, dass die Mitarbeiter derartiger Unternehmen geneigt sind, das Zahlenmaterial so zu präsentieren, dass es mit den Erwartungen des Marktes übereinstimmt. Und dann gibt es von Seiten der Unternehmensführung ebenfalls erheblichen Druck, diese Zahlen auch zu erreichen. Es werden Versprechungen gemacht, dem Angestellten Vorteile versprochen, wenn es ihm gelingt, Maßnahmen zu ergreifen, um diesen Erwartungen gerecht zu werden. Und dann nimmt man es oft nicht so genau mit der Gesetzestreue. Dann gibt es natürlich auch noch andersgelagerte Fälle. Dazu werde ich aber später noch etwas sagen. Leitende Managementvertreter galten früher als die Kings, allmächtig mit jeglichen Kompetenzen ausgestattet. Aber das hat sich geändert infolge unserer Arbeit, insbesondere in den letzten acht Monaten.

Ich möchte etwas über Enron sagen. Die Ermittlungen laufen noch. Wir haben jede Menge Arbeit. Es hat Fehlverhalten gegeben bei Enron. Erste Maßnahmen seitens SEC sind bereits getroffen. Dann Scheintransaktionen, die es gegeben hat, geheime Absprachen. Es ist inzwischen öffentlich gemacht worden. Im vergangenen Juni hat die Firma bekannt gegeben, dass in den letzten fünf Quartalen 3,8 Milliarden Ausgaben kapitalisiert worden sind, sprich zu Geld gemacht worden sind, um die Firma nicht in Schieflage geraten zu lassen. Für 2001 wurden Einnahmen in Höhe von 2,3 Milliarden gemeldet. Der tatsächliche Verlust belief sich aber auf 662.000.000 Dollar. Nach den ersten korrigierten Meldungen ist es uns gelungen, innerhalb von 48 Stunden anzusetzen. Wir haben Gerichtsbeschlüsse erwirkt dahingehend, dass keine Unterlagen vernichtet werden dürfen, dass keine außergewöhnlichen Zahlungen getätigt werden dürfen. Das war eine Lehre, die wir gezogen haben aus dem Enron-Fall. Da haben sich alle leitenden Angestellten noch schnell Bonuszahlungen zugeschanzt. Wir wollten verhindern, dass das hier wieder passiert. Deswegen ein Gerichtsbeschluss diesbezüglich. Dann Überwachungsmaßnahmen, um sicherzustellen, dass es keine Wiederholungsfälle gibt. Dann ist es uns gelungen, ein neues Gesetz im Kongress auf den Weg zu bringen ; es wurde bereits einen Monat später verabschiedet, also schnelles Reagieren des Gesetzgebers. In Rekordzeit ging das durch den Kongress. Und der Comroad-Fall war sozusagen der letzte Stein des Anstoßes, den es noch gebraucht hat, um den Kongress zu motivieren, sich dieses Gesetzes anzunehmen. Im Worldcom-Fall sind bisher zwei Firmenvertreter nach dem Strafrecht beschuldigt worden. Wir, die SEC, haben vier Unternehmensvertreter unter Anklage gestellt und weitere leitende Angestellte. Das war einer derjenigen, die ins Gefängnis wanderten. Wir nennen das Perwalk. Das heißt, der Verantwortliche steht unmittelbar vor seiner Festnahme. Und die Polizei hat die Medien informiert, sodass das auch öffentlich gemacht werden konnte.

Der Fall Anderson – das war ein sehr komplexer Fall – gestaltete sich wie folgt : Im Zeitraum 1992 bis 1996 hat Waste Management 1,43 Milliarden Dollar zu viel an Einkommen deklariert und 178 Millionen Steuern zu wenig gezahlt. Die Firmenpolitik damals war : Wir verbuchen unsere Ausgaben erst dann, wenn es zeitgerecht erscheint. Es gab bestimmte Abschreibungsmodelle. Waste Management ist ein großes Müllbeseitigungs-/Abfallbeseitigungsunternehmen. Die hatten Unmengen von Fahrzeugen auf den Straßen. Und es gab dann ausgeklügelte Abschreibungsmodelle, die nicht den Tatsachen entsprachen. Die Abschreibungszeiträume wurden manipuliert. Und die Lebensdauer der Fahrzeuge wurde auch manipuliert auf dem Papier. Und der Zeitwert : Dort gab es auch Manipulationen und ungenaue Angaben. Auch an den Steuererklärungen wurde gedreht. Guthaben, die hätten abgeschrieben werden müssen, wurden nicht einbezogen in die Steuererklärung. Und Verluste in der Größenordnung von 160.000.000 US-Dollar tauchten schlicht nicht auf. Das Zahlenmaterial wurde geschickt verschleiert. Es wurden unrichtige Erklärungen herausgegeben zum Zustand des Unternehmens und die Buchprüfungsgesellschaft Anderson hat falsche Erklärungen herausgegeben, die 1992 7,4% des Nettoeinkommens betrafen, und 1993 waren es bereits 12% und 1994 11,7%. Und Anderson hatte infolge anderer Fehlaussagen nicht quantifiziert. Anderson wusste, dass es dort Unregelmäßigkeiten gab, hat sich jedoch nicht die Mühe gemacht, das näher zu quantifizieren. Anderson hat dann zunächst Waste Management aufgefordert, Korrekturen vorzunehmen. Das wurde jedoch abgelehnt. Und anstatt sich zurückzuziehen von diesem Geschäftspartner, hat Anderson der Firma einen Persilschein ausgestellt. Anderson hat dann eine Vereinbarung geschlossen

mit dem Unternehmen, die so genannten Action Steps. Darin wurde Waste Management aufgefordert, die Falschdarstellungen in einem Fünf- bis Siebenjahreszeitraum zurückzuführen, zu korrigieren. Und Waste hat sich jedoch dieser Problematik nicht angenommen. Es wurden dann abschließend Vereinbarungen dahingehend getroffen, dass diese Fehlaussagen über diesen Fünf- bis Siebenjahreszeitraum insgeheim hätten korrigiert werden sollen. Es gab jedoch Versuche, diese Regelungen zu umgehen. Und diese geheime Vereinbarung stellte schon einen Gesetzesverstoß dar, nämlich gegen die GAAP-Bestimmungen. Aber Anderson hat öffentlich nach langer Zeit erklärt, dass die Bücher des Unternehmens in Ordnung seien. 1995 war es bereits so weit, dass 160 Gewinne in der Größenordnung von 160.000.000 an Zinsen angefallen waren. Aber die Investoren haben daran nicht partizipiert. Diese Gelder wurden genutzt, um andere Finanzlöcher zu stopfen und vorherige Fehlaussagen zu korrigieren. Anderson wusste von diesen Transaktionen, hat sein Missfallen kundgetan, aber hat sich letztendlich entschlossen, diesen Deal mit 160.000.000 US-Dollar damit nicht rauszugeben und hat Waste Management wiederum einen Persilschein ausgestellt. In Arthur Andersons eigenen, auch den firmeninternen Unterlagen war Folgendes zu lesen : Wir stimmen nicht überein mit der Art und Weise, wie Waste Management die Gewinne und Verluste gegeneinander aufgerechnet hat, wie Veröffentlichungspflichten verletzt wurden. Wir haben die nachhaltige Empfehlung ausgesprochen, das SEC kundzutun. Das heißt, das ist ein Indiz dafür, dass Anderson wusste, dass es zu illegalen Handlungen gekommen war, hat jedoch nicht mit Nachdruck dafür gesorgt, dass Waste Management diese Fehldarstellungen korrigiert hat. Und für uns bleibt festzuhalten, dass – ich hab hier die Zitate aufgelistet, das haben wir im Rahmen unserer Ermittlungen festgestellt –, dass Anderson in der Tat wusste, was geschah. 1997 wurde einer der leitenden Angestellten von Waste gezwungen, seinen Posten aufzugeben. Es wurde festgestellt, dass Einnahmen massiv geschönt worden waren. Nachdem dies öffentlich wurde, wurden Verluste in Höhe von 6,5 Milliarden US-Dollar beziffert. Welche Maßnahmen haben wir getroffen als SEC gegen Anderson und drei Partner ? Wir haben auch Gerichtsbeschlüsse erwirkt, die verhindern, dass dieser Personenkreis sich in Zukunft nicht gesetzestreu verhält. Und es gab auch eine Rückmeldung von Arthur Anderson dahingehend, dass sie ihre Lektion gelernt hätten. Der Direktor bei Arthur Anderson und drei andere führende Vertreter wurden mit Sanktionen belegt, Gerichtsbeschlüsse unter Zivilrecht, 7.000.000 US-Dollar – eine Rekordgeldstrafe – wurde verhängt und zwei andere Toppartner wurden öffentlich gerügt. Zusammenfassend lässt sich zu unseren Ermittlungen in dieser Sache sagen : Diese bedeutende Verquickung der Interessen von Waste Management und Anderson : Wir haben festgestellt, dass Waste Management für Anderson so etwas war wie ein Kronjuwel, ein Topkunde. Ein Großteil des Managementpersonals kam ursprünglich von Anderson. Anderson hat über die Jahre 7,5 Millionen verdient an seiner Tätigkeit für Waste Management und hat darüber hinaus weitere Gebühren in der Größenordnung von 17,8 Millionen eingenommen. Wir haben natürlich auch Maßnahmen erwirkt gegen das Management. Der Vorsitzende des Balls Chief Executive Officer, der Chief Financial Officer, der Controller und der Chief Accounting Officer von Waste Management – auch der General Council : Sie alle wurden mit Sanktionen belegt, ebenso der Vizepräsident für den Bereich Finanzen. Und auch unter Zivilrecht wurden Maßnahmen gegen diesen Personenkreis erwirkt : Gewinne, die dieser Personenkreis erwirtschaftet hatte durch seine illegalen Machenschaften. Jetzt noch mal zu Anderson und Enron : Am 17. Oktober vergangenen Jahres hat Enron bekannt gegeben, dass es Probleme hat. Anderson hat begonnen, Unterlagen zu vernichten. Gewisse Personen bei Anderson haben in großem Umfang Unterlagen vernichtet. Und das war quasi die Lektion, die Anderson gelernt hatte, aufgrund unserer Ermittlungen im Falle Waste Management. Die wussten jetzt, dass wir nach Unterlagen suchen würden, um diese zu beschlagnahmen. Und deswegen gab es die Anweisung im Unternehmen : Sobald Ermittlungen beginnen seitens der Aufsichtsbehörde, müssen Unterlagen vernichtet werden. Wir haben dann unverzüglich einen Gerichtsbeschluss erwirkt, der Anderson verpflichtete, sich gesetzestreu zu verhalten. Ergebnis : Das Justizministerium hat Anderson unter Anklage gestellt. Viele Kunden haben die Firma verlassen, haben ihr Kundenverhältnis aufgekündigt. Und das Unternehmen wurde verurteilt, wurde schuldig befunden der Vernichtung von Beweismaterial. Und einige Partner haben sich schuldig befunden. In einem anderen Fall ging es ebenfalls um Finanzmanipulationen, Bilanzfälschungen. Es wurden falsche Pressemitteilungen herausgegeben. Und die Firma und vier Familienangehörige wurden letztendlich beschuldigt. Unsere Zielsetzung in diesem Fall : Wiedergutmachung des Schadens, Wiederherstellung des ursprünglichen Naturstandes und Erwirkung von Sanktionen nach dem Zivil- und Strafrecht. Im Xerox-Fall ging es darum : Die Firma wollte Wachstum vorspiegeln, das nicht den Tatsachen entsprach. Das leitende Management war involviert. Es kam zu falschen Darstellungen der Finanzsituation. Es wurden Einkommenszuwächse in der Größenordnung von 3.000.000.000 US-Dollar fälschlich deklariert. Es wurden so genannte geheime Fondsreserven gebildet. Letztendlich wurde die Firma zu einer Geldstrafe in

Höhe von 10.000.000 US-Dollar verurteilt. Und auch hier wurden wieder Gerichtsbeschlüsse erwirkt für gesetzestreu Verhalten in der Zukunft.

Ein Problem, das hier im Zusammenhang aufgetaucht ist, ist die mangelnde vollständige Zusammenarbeit der Firmen, die Gegenstand der Ermittlungen sind, mit unserer Behörde. Xerox war in Schwierigkeiten und eine Partnerfirma hat, als sie merkten, was los war, versucht, Druck auszuüben auf das Xerox-Management und gesagt, sie müssten diesen Schaden beheben. Und die Buchprüfungsfirma wurde dann auch eingeschaltet und hat den Partner aber nicht unterstützt, sondern ist in das Lager von Xerox gewechselt und hat falsche Erklärungen in der Öffentlichkeit abgegeben. Der Fall Microsoft lag ein bisschen anders. Da ging es um unkorrekte Buchführung. Im Zeitraum 1994/1998 hatten Topmanagementvertreter Reserven gebildet. Diese waren jedoch nicht entsprechend unterfüttert und dokumentiert in den Büchern. Also, es gab keinen schriftlichen Nachweis darüber, was mit diesen Reserven passierte, welchem Zweck sie dienen sollten etc. Und Einkommen, das erklärt wurde, war ebenfalls nicht den Tatsachen entsprechend. Und noch ein paar Fälle, zum Beispiel der Fall im Zusammenhang mit dem Tramp Hotel. Es ging um Finanzmanipulationen. Pro-forma-Erklärungen wurden abgegeben und gleichzeitig wurden Erklärungen herausgegeben, die den Tatsachen entsprachen. Das führte zunächst zu einem Boom auf dem Markt. Aber als dann die tatsächlichen Zahlen bekannt wurden, gab es einen Einbruch. Ein weiteres Thema – der Tiko-Fall : Im September vergangenen Jahres wurden der Chief Executive Officer und zwei weitere führende Manager unter Anklage gestellt, weil sie sich illegal Hunderte von Millionen von US-Dollar ausgeborgt hatten und das Geld nicht zurückgezahlt hatten. Und sie hatten dann das Ganze so getrickst, dass das in den Firmenbüchern geschönt wurde. Auch hier noch ein interessanter Aspekt : Der General Accouncil des Unternehmens hatte einen wirklich ungewöhnlichen Vertrag – der besagte doch tatsächlich oder enthielt die Klausel, dass die garantierten Bonuszahlungen noch in die Höhe gehen würden, wenn die Mitglieder des General Councils einer Straftat für schuldig befunden würden. Das heißt : Wenn ich ins Gefängnis wandere, dann geht mein Bonus in die Höhe. Das kann es ja wohl nicht sein. Hier im Fall Tiko wurde ein Teil des inkriminierten Geldes dazu benutzt, dass einer der Topmanagementvertreter sein Apartment in Manhattan renoviert hat. Und unter anderem hat er sich einen neuen Schirmständer für Unsummen geleistet, ein neues Notebook, hat sich auch auf diese Art und Weise Kleiderbügel beschafft für 3.000 US-Dollar : Das so genannte Round Tripping ist ein weiteres Problem, mit dem wir uns auseinander setzen. Da geht es um zwei Arten von Transaktionen. Es funktioniert nach dem Schema : Ich verkaufe Ihnen das Rednerpult für 10.000 Dollar, und Sie schicken mir dann einige der Stühle, auf denen Sie gerade sitzen. Und das sind dann auch 10.000 Dollar. Und wir haben dann zwar Dinge ausgetauscht, aber in dem Sinne keinen Gewinn gemacht. Dieses Schema wurde benutzt, um die Zahlen zu schönen. In einigen anderen Fällen gab es schlicht Diskrepanzen zwischen Einnahmen und Ausgaben. Also, der Wert des Rednerpultes oder des Stuhles wurde in den Büchern erfasst. Und die Ausgabe, die zu tätigen gewesen wäre für den Erwerb des Rednerpultes oder des Stuhles, tauchte schlichtweg nicht auf in den Büchern. Wann auch immer wir uns mit einem Betrugsfall befassen, fragen wir uns : Ja, wo waren die Buchprüfer ? Wenn wir uns den Zeitraum 1976 bis heute anschauen, dann sind die Einnahmen der großen fünf Buchprüfungsfirmen zurückgegangen. Dann gab es gleichzeitig einen enormen Zuwachs, was den Consultingbereich angeht. 2.000.000.000 US-Dollar bis hin zu 9.000.000.000 Dollar im Jahr 2000. Das heißt, der Consultingbereich ist stärker vertreten, und der Buchprüfungsbereich ist zurückgegangen. Es ist also ein allgemeiner Trend festzustellen, dass man möglicherweise Gefälligkeitsgutachten ausstellt, was die Buchprüfung angeht, um dann Aufträge im Consultingbereich zu bekommen. Einige Unternehmen – wir haben ihre Geschäftsgebaren genau angeschaut – haben Folgendes getan : Im Fall PWC gab es Gebührenvereinbarungen mit Kunden. Und dabei stellte sich heraus, dass es einerseits Verträge über Buchprüfung und gleichzeitig Verträge, was Anlagegeschäfte angeht, gab. Und das ist eindeutig ein Verstoß gegen die so genannten Independentrichtlinien, weil es da keine Vermengung geben darf. Und gleichzeitig haben wir festgestellt, dass in zwei Fällen dann auch die Buchprüfung nicht korrekt erfolgte. Auch hier haben wir, nachdem wir das festgestellt haben, wieder Gerichtsbeschlüsse erwirkt. Und das bringt uns jetzt zu der Frage : Wie können wir dieses Problem lösen ? Zunächst : Noch engere Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden. Nach ComRoad im vergangenen Sommer hat der Präsident eine Task Force eingerichtet. The Cooperative Fraud Task Force und der Stellvertretende Generalstaatsanwalt der USA und der Vorsitzende der SEC und weitere leitende Vertreter der Staatsanwaltschaften und staatlicher Behörden haben sich zusammengesetzt, um noch intensivere Bekämpfungsmaßnahmen zu entwickeln. 259 Personen und natürliche und juristische Personen sind im vergangenen Finanzjahr strafverfolgt worden. Es gibt aber darüber hinaus noch mehr Fälle. Wir sind dabei, die Fallbearbeitung noch weiter zu beschleunigen, in Echtzeit Ermittlungen durchzuführen. Das ist unser

Ziel. Das heißt, Maßnahmen treffen, um Betrugshandlungen unmittelbar zu stoppen und Vermögenswerte zu beschlagnahmen. Es hat Zeiten gegeben, da haben wir zunächst Ermittlungen gegen die Firma geführt, gegen Einzelpersonen, gegen die Buchprüfer. Und dann kam es darauf an, die ganzen Einzelstränge zusammenzuführen. Wir haben uns jetzt für einen konzertierteren optimierteren zeitnaheren Ansatz entschieden. Die Ermittlungen werden parallel geführt. Und es können zeitgleich Maßnahmen getroffen werden, und die Folgen sind dann auch schneller zu spüren. Und gleichzeitig haben wir die Möglichkeit, Personen entgegenzukommen, die uns auf sinnvolle Art und Weise bei unseren Ermittlungen unterstützen. Möglicherweise fassen wir sie dann nicht ganz so hart an, wenn sie mit uns umfassend zusammenarbeiten. Dann haben wir jetzt auch die Möglichkeit, Gehälter zu pfänden, Bonuszahlungen, Wertpapiere und andere illegal erlangte Gelder einzuziehen. Der Kongress hat das entsprechende Gesetz – ich erwähnte es bereits – durch den Gesetzgebungsgang gebracht. Das hat die Rolle des Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB) gestärkt. Das ist eine halb private, halb öffentliche Behörde, eine Art Selbstregulierungsbehörde, eine Art Überwachungsstelle für Buchprüfungsgesellschaften. Sie wird in den nächsten sechs Monaten voll einsatzfähig sein. Und Buchprüfungsfirmen müssen sich registrieren lassen bei dieser Behörde in Zukunft. Es wird nach wie vor möglich sein, für diese Unternehmen zweigleisig zu fahren : Buchprüfung einerseits, Consulting andererseits. Aber die Rahmenbedingungen und die Trennlinien werden sehr viel schärfer gezogen. Denn – ich hatte es gesagt – in einem Fall sind 14 bis 15 der leitenden Angestellten bei Waste Management ursprünglich von Anderson gekommen. Wir möchten einen Wechsel der Seiten wie in diesem Fall in Zukunft unterbinden. Es wird Sperrzeiten geben. Und dann wird auch die Vernichtung von Unterlagen untersagt. Dann wird die neue Behörde auch zuständig sein für die Herausgabe von Richtlinien, was Buchprüfungen angeht. Qualitätskontrolle wird eingeführt werden. So genannte Independentstandards werden ebenfalls eingeführt werden. Es wird Inspektionen geben bei Buchprüfungsgesellschaften. Also, die Unternehmen werden aufgesucht werden. Die Bücher werden eingesehen werden und entsprechende Prüfungen vor Ort durchgeführt werden. Und letztlich wird die Behörde auch in die Lage versetzt, auch strafrechtliche Maßnahmen gegen schwarze Schafe einzuleiten, als flankierende Maßnahmen zu den eigenen Maßnahmen und den Maßnahmen der SEC. Das heißt, es gibt dann drei, mit denen man sich anlegen kann als illegaler Buchprüfer : einmal PCAOB, die SEC und die Strafverfolgungsbehörden.



# *Streitgespräch:*

## Wer kontrolliert die Kontrolleure?

## Was ist das Testat eines Wirtschaftsprüfers noch wert?

Moderator Frank Lehmann vom Hessischen Rundfunk stellte die Teilnehmer an dem Streitgespräch vor und bat um die (nachfolgend abgedruckten) Eingangsstatements :

Die Teilnehmer des Streitgesprächs (von links):

Guido Limmer, Bayerisches Landeskriminalamt, Prof. Dr. Rüdiger von Rosen, Deutsches Aktieninstitut / Frankfurt a.M., Moderator Frank Lehmann vom Hessischen Rundfunk, Dr. Burkhard Hense, Wirtschaftsprüferkammer / Frankfurt a.M. und Lutz Cauers, TUI-AG / Hannover

## Statement

### Guido Limmer

#### 1. Einleitung

Nachdem die Spekulationsblase im IT-Bereich geplatzt war und die Kapitalmärkte durch die Vorkommnisse des 11. September 2001 in eine weitere substantielle Schwächephase geraten waren, wurden die Finanz- und Kapitalmärkte im In- und Ausland zusätzlich durch massive Bilanzfälschungen und -manipulationen in eine tiefe Krise gestürzt. Zunächst standen nur einzelne Manager am Pranger, schnell zeigte sich jedoch, dass deren teilweise kriminelles Handeln durch die jeweiligen, die Jahresabschlüsse testierenden Wirtschaftsprüfungsgesellschaften nicht wahrgenommen, manchmal aber sogar begünstigt und unterstützt worden war.

#### 2. Typische Bilanzmanipulationen

Bei den bislang bekannten Fällen wurden folgende Manipulationen der Unternehmen aufgedeckt :

- Auslagerung von Verlustposten aus dem Jahresabschluss in extra dafür gegründete Tochtergesellschaften ;
- Falsche Bewertung von Firmenakquisitionen (so genannter Goodwill = Wert zwischen dem Buchwert und dem gezahlten Kaufpreis);
- Überhöhte Bewertung von Vorräten und Immobilien ;
- Exzessive Umsatzsteigerungen durch die Inszenierung von Scheinrechnungskreisläufen mit fiktiven Produkten oder Generierung von Umsätzen mit Briefkastenfirmen.

Erklärtes Ziel bei diesem Vorgehen war die Steigerung der Umsatz- und Gewinnmargen beziehungsweise der Ausweis äußerst solide wirkender Bilanzrelationen. Beide Sachverhalte haben unmittelbare Auswirkung auf den Börsenkurs. Mit steigenden Kursen erzielten die Aktienpakete des Managements und die zusätzlich zum Gehalt gewährten Aktienoptionen exorbitante Kursgewinne.

#### 3. Rolle der Wirtschaftsprüfer

Problematisch zeigt sich nunmehr die Rolle der Wirtschaftsprüfer, die auch durch ihr Testat die im Ergebnis falschen und oft völlig überhöhten Börsennotierungen mit ermöglicht haben. Die Gründe hierfür sind zum einen in gesetzlichen und berufsständischen Bestimmungen zu suchen, die den Prüfumfang zwar bestimmen, aber offensichtlich sehr weit ausgelegt werden, zum anderen in der Verflechtung von Prüfungs- und Beratertätigkeit.

#### 4. Verflechtung von Prüfung und Beratung

Gerade hier dürfte sich als verhängnisvoll erwiesen haben, dass neben der Prüfung des Jahresabschlusses weitere Beratungsleistungen in erheblichem Umfang durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaften (WPG) für ein und denselben Kunden erbracht wurden und werden. Dies konnte bislang auch nicht durch die formale Trennung von Beratung und Prüfung innerhalb einer WPG oder die Auslagerung der Beratung auf Tochtergesellschaften gelöst werden. Denn beides führt nicht aus dem Zielkonflikt zwischen unabhängiger Prüfung und der Rolle der Prüfgesellschaft als Unternehmen. Der Wirtschaftsprüfer als Unternehmer ist als solcher auftragsabhängig und gezwungen seine Erfolge zu gestalten, das heißt sich lukrative Beraterverträge zu erwerben und Kunden zu halten.

Die WPG sind daher immer mehr in den Graubereich der Abhängigkeit von den Konzernen gelangt, wobei,

wie sich jetzt zeigt, auch die Grenzen zur Strafbarkeit in manchen Fällen offensichtlich überschritten wurden. Und dies trifft bedauerlicherweise nicht nur wenige "schwarze Schafe", sondern gerade bei den in Deutschland bekannt gewordenen Fällen auch namhafte WPG mit bislang hohem Renomé.

## 5. Beratungsverbot für Wirtschaftsprüfer ?

Es stellt sich daher die Frage, ob nicht das Selbstverständnis der Wirtschaftsprüfer völlig neu erarbeitet werden muss. Der Bilanzexperte Abe Briloff vom New Yorker Baruch College beispielsweise fordert eine strikte Trennung von Prüfung und Beratung. In einem Bericht der Wirtschaftswoche wird er mit der Aussage zitiert : "Ich möchte, dass Prüfer eine Priesterkaste werden."

In Deutschland widerspricht dies allerdings zum einen dem Berufsstand des Wirtschaftsprüfers als "freien Beruf". Denn eine solche Priesterkaste müsste als unabhängige wohl staatlich alimentiert, ihre Angehörigen also Beamte sein. Zum anderen entfielen dann das für den WP weitaus lukrativere Beratergeschäft, das für die meisten WPG inzwischen fast zur ausschließlichen Einnahmequelle geworden ist.

## 6. Freiwillige Selbstkontrolle ?

Vor staatlichen Eingriffen sollten immer noch freiwillige Alternativen geprüft werden. Allerdings könnten die in den bekannt gewordenen Fällen erkannten Missstände nicht durch die mittels Selbstverpflichtung auferlegte, im Abstand von drei Jahren vorzunehmende Kontrolle der WPG durch eine andere WPG (sog. Peer Review) abgestellt werden. Es dürfte auch kaum zu erwarten sein, dass eine Gesellschaft sich tatsächlich so weit vorwagen wird, Prüfungsergebnisse des Konkurrenten zu bemängeln. Vergleiche zu den Beweisschwierigkeiten bei Kunstfehlerprozessen im Arzthaftungsrecht dürften hier nicht allzu fern liegen. Ebenso ist die interne Rotation des zeichnenden Abschlussprüfers erst nach sechs Geschäftsjahren wohl wenig hilfreich im Hinblick auf eine effiziente Kontrolle.<sup>1</sup>

Von Seiten des Gesetzgebers sind Umfang und Inhalt der Prüfung grundsätzlich im Handelsgesetzbuch geregelt und im Transparenz- und Publizitätsgesetz weiter ausgeführt. Ferner gibt es die Grundsätze ordnungsgemäßer Abschlussprüfung vom Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW) und ergänzend die International Standards of Auditing (ISA). Zentrale Bedeutung für den Berufsstand in Deutschland hat die Wirtschaftsprüferordnung und die Institution der Wirtschaftsprüferkammer. Diese Grundlagen sind bekannt und sollen hier auch nicht weiter vertieft werden.

## 7. Strafrechtliche Verantwortlichkeit des WP

Vielmehr möchte ich hier als Vertreter eines Landeskriminalamtes Überlegungen in den Raum stellen, die sich ein Kriminalist zu Verantwortlichkeit und Strafbarkeit verschiedener Handlungen stellt. Nehmen wir das Beispiel eines tatsächlichen Falles, in dem ein Unternehmen 95% seines Umsatzes mit nur einer Firma im Ausland abgewickelt hat und dem der WP trotzdem den uneingeschränkten Bestätigungsvermerk erteilt hat. Hier lautet die Frage : Hätte der Prüfer diesen Sachverhalt eingehend im Rahmen seiner Abschlussprüfung würdigen müssen ? Ist das Versäumnis strafrechtlich relevant ? Ich möchte vorausschicken, dass selbstverständlich für eine wirksame Unternehmensüberwachung in erster Linie die gesetzlichen Vertreter und die Aufsichtsgremien Verantwortung tragen. Die Abschlussprüfung hat nur eine "vorbeugende" Wirkung.

## 8. Pflichten des WP

Welche Pflichten hat nun ein Wirtschaftsprüfer ? Schon die Regelprüfung legt in den §§ 317 Abs. I Nr. 3 und 264 Abs. II HGB fest, dass die Prüfung so anzulegen ist, dass Unrichtigkeiten und Verstöße bei gewissenhafter Berufsausübung erkannt werden und über solche Gegebenheiten im Bestätigungsvermerk und im Prüfungsbericht zu berichten ist. Diese gesetzlichen Pflichten werden durch IDW-Standards weiter ausgestaltet. Zur Feststellung, ob der Abschluss oben genannten Anforderungen entspricht, ist im Rahmen eines risikoorientierten Prüfungsansatzes mit einer "kritischen Grundhaltung" gegenüber dem geprüften Unternehmen vorzugehen.

Ohne dem Ergebnis des Ermittlungsverfahrens in unserem Beispielfall vorweg greifen zu wollen, glaube

---

<sup>1</sup>Anmerkung : Nach § 319 Abs. III Ziff. 6 HGB darf ein WP eine Gesellschaft nur sechsmal in Folge prüfen. Nach neuen EU-Empfehlungen vom 16. 5. 2002 ist die Rotation nach sieben Jahren vorzusehen. Aufgrund des hohen Drucks des Kapitalmarkts gerade auf junge Unternehmen, ihre hochgesteckten Ziele innerhalb kurzer Zeit zu erreichen, sind diese Intervalle zu lang. Manipulationen der Gesellschaft ggf. im Zusammenwirken mit dem Wirtschaftsprüfer bleiben so viel zu lange unentdeckt.

ich doch, dass hier niemand einen Pflichtverstoß abstreiten kann. Denn über diese allgemeinen Pflichten hinaus bestimmt ein eigener Entwurf zum IDW-Prüfstandard 210<sup>2</sup>, dass Indizien für erhöhtes Risiko eben unter anderem kritische Unternehmenssituationen wie zum Beispiel die Abhängigkeit von zu wenigen Lieferanten oder Kunden sind.

## 9. Grenze zum Strafrecht

Schwieriger ist schon zu bestimmen, wo genau die Grenze zum noch vertretbaren, gewissenhaften Testat verläuft. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Äußerung des Vorstandsvorsitzenden von Ernst & Young Deutschland, Herrn Herbert Müller, in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung vom 7. 10. 2002 auf die Frage, ob "man nicht genauer hätte hinschauen sollen?" Er sagte:

*"Wir sind doch keine Staatsanwälte, wir gehen nicht in Unternehmen, um Betrügereien aufzudecken, sondern um das, was uns vorgelegt wird, zu prüfen und testieren. Wir haben allenfalls ein kritisches Vertrauensverhältnis zu unserem Mandanten, kein Misstrauen wie der Staatsanwalt."*

Herr Müller hat insoweit Recht. Der Abschlussprüfer hat jedoch Anhaltspunkten für ein erhöhtes Risiko falscher Angaben nachzugehen, was mit staatsanwaltschaftlicher Ermittlung nichts zu tun hat und lediglich auf den Grundsätzen ordnungsgemäßer Abschlussprüfung basiert.

In unserem Beispielfall hätte also der Wirtschaftsprüfer – auch ohne in die Nähe des Staatsanwaltes zu rücken – verschiedene Überprüfungen vornehmen müssen. Er hätte sich beispielsweise bei der Auslandsniederlassung seiner WPG oder einem Partner vor Ort rückversichern können, ob diese ausländische Firma tatsächlich existiert und in welchem Umfang sie Geschäfte abwickelt. Auch ein Auftrag an eine ortsansässige Gesellschaft wäre nicht nur denkbar, sondern auch erforderlich gewesen. Hätte er auf diesem Wege keine Informationen erhalten, so wäre zumindest ein eingeschränkter Bestätigungsvermerk zu erteilen gewesen. Hätte sich dagegen heraus gestellt, dass die Firma nur Scheinrechnungen erstellt und die Leitungsorgane des geprüften Unternehmens dies wussten, wäre das Testat nicht nur zu verweigern und der Prüfauftrag zurück zu geben gewesen, sondern auch Anzeige zu erstatten gewesen.

## 10. Gesetzlicher Regelungsbedarf?

In aller Kürze bleibt daher festzuhalten, dass Regelungen – schon außerhalb einer Sonderprüfung – ausreichend vorhanden sind, als Wirtschaftsprüfer Finanzmanipulationen zu erkennen und aufzudecken. Jedoch erfolgt in der Praxis offensichtlich die Einschränkung der Testate noch zu selten. Das eigentliche Grundübel dürfte daher in der oben genannten Abhängigkeit von Beratung und Prüfung und der Notwendigkeit für die WPG zu suchen sein, als Unternehmen am Markt wirtschaften zu müssen – eine Diskussion, die übrigens in verschiedenen Publikationen des IDW schon seit den 70er Jahren geführt wird. Andererseits wehren sich die WPG vehement gegen eine unabhängige, externe Kontrollinstanz, die gegebenenfalls beim Bundesaufsichtsamt für Finanzdienstleistungen (BAFin) anzusiedeln wäre. Das Institut der Wirtschaftsprüfer hält eine Ausweitung der Befugnisse des BAFin für "weder notwendig noch sinnvoll" und den Eingriff in die Hoheit der Unternehmen für ordnungspolitisch bedenklich. Jedoch haben sie bislang selber keine tragfähigen Alternativen entwickelt. Ihre oben dargestellten freiwilligen Maßnahmen konnten keine Abhilfe schaffen. Im Gegenteil wird derzeit heftig die Frage diskutiert, ob das "Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V." und die Wirtschaftsprüferkammer aus eigener Kraft in der Lage sind, den negativen Beigeschmack des Bestätigungsvermerks mit eigenen Lösungsansätzen vom Tisch zu bringen oder ob staatliche Aufsicht das Vertrauen in die wichtige und notwendige Tätigkeit der Wirtschaftsprüfer zurück bringen muss. Sicherlich auch eine Frage für die nun folgende Diskussion.

## 11. Schluss

Abschließend ist anzumerken, dass auch die besten Regelungen gegen ausreichende kriminelle Energie bekanntlich wenig bewirken. Polizeiliche und staatsanwaltschaftliche Ermittlungen werden daher immer nötig sein, um betrügerische Handlungen zu verfolgen. Allerdings ist dies eine Frage der Repression, die strikt von der Frage der Prävention zu trennen ist. Hier ist meines Erachtens auch ein Ansatz für das neue Selbstverständnis eines Wirtschaftsprüfers zu suchen. Er ist keinesfalls Strafverfolger und Staatsanwalt, aber er sollte seine Rolle als Mahner und Warner verstehen, der seinen Geschäftspartner vor handels- und strafrechtlich relevanten Verfehlungen schützt und ihm insoweit helfend zur Seite steht. Keinesfalls aber darf er auch nur den Anschein erwecken, er machte mit Finanzjongleuren gemeinsame Sache oder deckte deren Taten.

---

<sup>2</sup>Ersetzt die Stellungnahme HFA 7/97: Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten im Rahmen der Abschlussprüfung.

# Statement

## Rüdiger von Rosen

Konkurse prominenter Gesellschaften haben das Vertrauen in die Kapitalmärkte geschwächt, auch die Wirtschaftsprüfer blieben davon nicht unberührt.

Um auf diesem Gebiet verlorenes Vertrauen zurückzugewinnen, sind verschiedene Maßnahmen zu diskutieren :

Zunächst ist die *Unabhängigkeit der Wirtschaftsprüfer* zu gewährleisten. Dies kann dadurch geschehen, dass diese grundsätzlich *keine anderen Funktionen oder Beratungsdienstleistungen* für von ihnen geprüfte Unternehmen erbringen dürfen, welche ihre Objektivität in Frage stellen. Der Deutsche *Corporate Governance Kodex* (Ziffer 7.2.1) sieht bereits jetzt vor, dass der Aufsichtsrat vor Unterbreitung des Wahlvorschlags eine Erklärung des vorgesehenen Prüfers einholen soll, ob und gegebenenfalls welche beruflichen, finanziellen oder sonstigen Beziehungen zwischen dem Prüfer und seinen Organen und Prüfungsleitern einerseits und dem Unternehmen und seinen Organmitgliedern andererseits bestehen, die Zweifel an seiner Unabhängigkeit begründen können.

Auch eine *Rotation der Wirtschaftsprüfergesellschaften*, etwa alle fünf Jahre wurde vorgeschlagen. Dabei wird jedoch übersehen, dass das Know-how über Interna eines Unternehmens immer wieder neu aufgebaut werden muss und dass komplexe Zusammenhänge sicher nicht intensiver durchleuchtet werden können. Eine *Verstaatlichung der Revisionstätigkeit* würde zu erheblichen Mehrkosten führen, wenn statt dem Markt plötzlich das Gemeinwesen die Zuteilung der Ressourcen übernimmt. Weiter wird fraglich, ob sich das nötige Personal für die nun staatliche Tätigkeit rekrutieren lässt.

Erforderlich ist auch die *Schaffung eines unabhängigen Aufsichtsgremiums* für Wirtschaftsprüfer, das auch wirksame Sanktionen verhängen kann. Zu diskutieren sind dabei die kurz vor der Bundestagswahl von Bundesfinanzminister Hans Eichel unterbreiteten Vorschläge für den Aufbau einer *Börsenpolizei* nach US-Vorbild. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BAFin) soll danach mittels einer privatrechtlichen "Enforcement"-Stelle die Wirtschaftsprüfer stärker beaufsichtigen. Der neuen Börsenpolizei soll die Bestellung von Abschlussprüfern aller Gesellschaften – also nicht nur Banken und Versicherungen – angezeigt werden. Die BAFin soll das Recht erhalten, im Falle von Bedenken die Prüfer abzulehnen.

Die Reformbedürftigkeit der Organisation der Wirtschaftsprüfung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass für die Strategie und für die Geschäftsführung eines Unternehmens weiterhin Vorstand und Aufsichtsrat verantwortlich bleiben. Diese haben auch zu gewährleisten, dass die Rechnungslegung "a true and fair view" der finanziellen Situation der Gesellschaft wiedergibt. Grundlage dafür ist eine *intakte Corporate Governance*.

Die Wirtschaftsprüfer sind nicht in erster Linie für das Management im Einsatz, sondern für den Aufsichtsrat und die Aktionäre. Daher ist die *Etablierung von Audit Committees* erforderlich. Solche speziellen Ausschüsse des Aufsichtsrats sind es, die durch unabhängige und in Finanzfragen erfahrene Mitglieder eine objektive Auswahl der Wirtschaftsprüfer treffen können, sie stellen sicher, dass die externe Revisionsstelle ihre Arbeit störungsfrei durchführen kann, sie bringen die Fachkompetenz in Fragen von Finanzen und Rechnungslegung ein.

Der Deutsche Corporate Governance Kodex sieht dies bereits vor (Ziffer 5.3.): "Der Aufsichtsrat soll einen Prüfungsausschuss (Audit Committee) einrichten, der sich insbesondere mit Fragen der Rechnungslegung und des Risikomanagements, der erforderlichen Unabhängigkeit des Abschlussprüfers, der Erteilung des Prüfungsauftrags an den Abschlussprüfer, der Bestimmung von Prüfungsschwerpunkten und der Honorarvereinbarung befasst. Der Vorsitzende des Prüfungsausschusses sollte kein ehemaliges Vorstandsmitglied der Gesellschaft sein."

Als weitere Themen für das Audit Committee sind – ausgelöst vor allem durch den Einsatz derivativer Finanzinstrumente und das KonTraG – das *Risikomanagement* und das vom Vorstand gemäß § 91 Abs. 2 AktG einzurichtende *Überwachungssystem* hinzugekommen. Das Erkennen und die Bewältigung von Risiken stellt seit jeher einen wichtigen Teil der Geschäftsführungsaufgabe dar. Allerdings haben Umfang und Komplexität der unternehmensrelevanten Risiken stark zugenommen. Daher ist im Aufsichtsrat über ihre Entwicklung und Bewältigung regelmäßig zu berichten. Anknüpfungspunkte gibt es auch hier sowohl zur Tätigkeit der *internen Revision* wie auch des Abschlussprüfers. Der Abschlussprüfer hat bei börsennotierten Gesellschaften im Rahmen seiner Prüfung zu beurteilen, ob der Vorstand ein geeignetes Überwachungssystem eingerichtet hat und ob dieses System seine Aufgaben erfüllen kann (§ 317 Abs. 4

HGB).

## Statement

### Burkhard Hense

#### I.

Das heutige Streitgespräch steht unter zwei Fragestellungen, die je für sich abgehandelt werden könnten. Dies ist aber sicherlich nicht die Intention.

Ich sehe den Zusammenhang der beiden Fragen wie folgt : Hätte das Testat eines Wirtschaftsprüfers keinen Wert mehr, gäbe es auch nicht die Notwendigkeit, den Wirtschaftsprüfer zu kontrollieren.

#### II.

Lassen Sie mich daher zunächst einige Hinweise zum Testat des Wirtschaftsprüfers geben.

1. Das Testat des Wirtschaftsprüfers hat heute mehr Wert als in der Vergangenheit.

Dies mag den Laien irritieren, der die in den Medien gehandelten Fälle wirtschaftlicher Schieflagen von Unternehmen unter einer möglichen Mitverantwortung von Wirtschaftsprüfern registriert. Zunächst aber einmal ist zu den Fällen in Deutschland zu sagen, dass eine mögliche Mitverantwortung oder eine schlicht berufliche Fehlleistung noch nicht abschließend geprüft und festgestellt ist und dass die Fälle zum Teil Jahre zurück liegen.

Auf der anderen Seite wird seit Jahren an einer Verbesserung der Prüfqualität und der Aussage des Testats der Wirtschaftsprüfer gearbeitet. Hier werden jetzt nicht Einzelheiten interessieren. Der Bogen kann jedoch gespannt werden vom so genannten KonTraG 1998 (interne Rotation ...) bis hin zu den Empfehlungen der Corporate Governance Commission 2002 (Unabhängigkeitsanforderungen ...) und den jetzt anstehenden Gesetzgebungsverfahren in der neuen Legislaturperiode des Bundestages, in denen es unter anderem um eine verstärkte strafrechtliche und zivilrechtliche Haftung des Wirtschaftsprüfers und weitere Regelungen zur Sicherung der Unabhängigkeit des Abschlussprüfers gehen dürfte.

2. Einzelheiten will ich deswegen auch nicht ansprechen, weil es immer die so genannte Erwartungslücke geben wird. Sie können die Anforderungen an den Abschlussprüfer noch so hoch schrauben : Der Abschlussprüfer kann nicht der bessere Unternehmer sein und insbesondere kann die Tätigkeit des Abschlussprüfers nicht vorrangig darauf ausgerichtet sein, Fehler, Täuschungen und Vermögensschädigungen aufzudecken.

– Der Abschlussprüfer kann deswegen nicht der bessere Unternehmer sein, weil es zum Beispiel in Bewertungsfragen keinen allein wahrhaftigen Wert gibt. Gerade an diesem Punkt, der häufig Ursache auch für wirtschaftliche Schieflagen von Unternehmen ist, wird es besonders deutlich : Den Unternehmen und den Prüfern muss eine Bandbreite zugestanden werden, innerhalb der sie sich bewegen können. Abschlüsse und Abschlussprüfungen werden immer auch Prognose und Plausibilitätsaspekte beinhalten. Dessen muss sich die Öffentlichkeit und insbesondere der Anleger bewusst sein.

– Losgelöst davon : Wenn Führungskräfte in Unternehmen mit großer krimineller Energie Unterlagen fälschen, um Unregelmäßigkeiten zu vertuschen, Betrugereien oder Unterschlagungen zu verschleiern oder schlechte Geschäfte zu kaschieren, dann haben Wirtschaftsprüfer meist nur eine geringe Chance, dies zu erkennen.

3. Fazit :

Die Erwartungslücke und die Risiken der Täuschung des Wirtschaftsprüfers mindern objektiv den Wert des Testats eines Wirtschaftsprüfers. Gleichwohl – ich hatte dies vorab ausgeführt – gibt es genügend werthaltige Aspekte eines Testats, die es auch durch eine Aufsicht über Abschlussprüfer und eine strafrechtliche Verantwortung von Abschlussprüfern zu sichern gilt. Dies ist auch tatsächlich der Fall.

#### III.

Ich komme daher jetzt zu der weiteren Frage, der Frage nach der Kontrolle der Kontrolleure.

1. Das Kontrollsystem differenziert im Übrigen danach, um welche Testate es geht. Bei Testaten bei Banken und Versicherungsgesellschaften gibt es mit dem Bundesaufsichtsamt für das Finanzwesen eine zusätzliche Kontrollinstanz, die sich die Abschlüsse der Unternehmen und die Testate und Berichte der Wirtschaftsprüfer genau ansieht. Ein wohl noch ungeklärtes Feld ist die Querverbindung, eine mögliche Vernetzung des BAFin mit der Berufsaufsicht oder der Strafgerichtsbarkeit. Selbstverständlich muss das BAFin mögliche Beanstandungen an das geprüfte Unternehmen und den Prüfer richten. Kann oder muss es auch in gravierenden Fällen die für die Berufsaufsicht oder eine strafrechtliche Überprüfung zuständigen

Stellen unterrichten ?

2. Zur strafrechtlichen Verantwortung auch von Abschlussprüfern und zu strafgerichtlichen Verfahren gegen Wirtschaftsprüfer will ich an dieser Stelle keine weiteren Ausführungen machen. Im Raum sitzen Fachleute, denen ich nichts Neues sagen würde.

3. Von Interesse für sie ist aber möglicherweise das System der Berufsaufsicht über Abschlussprüfer, wie es sich insbesondere auch unter dem Blickwinkel aktueller Reformdiskussionen im Rahmen einer anstehenden Novellierung der Wirtschaftsprüferordnung darstellt.

Hier wiederum möchte ich mich zunächst mit einem verfahrensrechtlichen Aspekt gerade an das hier vertretene Fachauditorium wenden. Die Berufsaufsicht über Abschlussprüfer kommt derzeit gerade in den Fällen von Gewicht nicht voran, da strafrechtliche Ermittlungen und strafgerichtliche Verfahren vorrangig sind. Der Gesetzgeber denkt im Rahmen der 5. WPO-Novelle daran, den Vorrang des strafgerichtlichen Verfahrens aufzugeben. Danach können also zukünftig Berufsaufsichtsverfahren und strafgerichtliche Verfahren parallel vorbereitet und durchgeführt werden. Selbstverständlich wird das Sicherungsinstrument gegeben, wie durch Wiederaufnahme eines Verfahrens sich gegebenenfalls widersprechende Entscheidungen repariert werden können. Möglicherweise wird aber zukünftig das strafgerichtliche Verfahren abwarten, bis im berufsgerichtlichen Verfahren Fragen mit fachlichem Bezug – Stichwort ordnungsgemäße Prüfung – geklärt sind.

Ein weiteres wesentliches Instrumentarium zur Verstärkung der Berufsaufsicht läge – auch hieran wird gedacht – in der Aufhebung der Schweigepflicht des Prüfers gegenüber der ermittelnden Wirtschaftsprüferkammer oder Generalstaatsanwaltschaft. Dies hat natürlich auch für entsprechende Beschlagnahmemöglichkeiten Konsequenzen.

Mit weiteren Einzelfragen wie die, den Maßnahmenkatalog zwischen Geldbuße und Berufsausschluss weiter zu verfeinern und einen befristeten Berufsausschluss zuzulassen, will ich Sie jetzt nicht konfrontieren.

Letztlich muss auch klar sein, dass allein die Kontrolle im Rahmen der Berufsaufsicht nicht das Allheilmittel sein kann. Die Berufsaufsicht hat wie die Strafjustiz sicherlich ihren guten Sinn in der Spezial- wie in der Generalprävention. Sie hinken aber immer hinter der Entwicklung her und können zum Beispiel den getäuschten Anleger nur begrenzt befriedigen.

Nur der Ordnung halber möchte ich daher mein Statement mit dem Hinweis abschließen, dass der Berufsstand auch über andere Instrumentarien zur Sicherung der Qualität und zur Vermeidung von Kontrollen im Rahmen der Berufsaufsicht verfügt und über eine Verstärkung nachdenkt. Zu Beginn des Jahres 2002 wurde das so genannte Qualitätskontrollverfahren eingeführt. Der Gesetzgeber wird in Kürze wohl ein Modell einer so genannten Enforcement-Einrichtung auf Rechnungslegungsseite vorstellen, das bei konkreten Beanstandungen ad hoc tätig werden kann. Möglicherweise werden wir Vergleichbares auf Prüferseite durch eine entsprechende Ausweitung des Qualitätskontrollverfahrens auf konkrete Einzelfälle einführen.

## Statement

### Lutz Cauers

Was ist die wesentliche Aufgabe des Wirtschaftsprüfers ? Er ist im Wesentlichen Publizitätsgarant für den Kapitalmarkt. Es existieren berufsständische nationale und internationale Prüfungsstandards, die diese Publizitätsgarantie realisieren. Eine wichtige Voraussetzung zur Verwirklichung dieser Garantie ist die Ausbildung der Wirtschaftsprüfer. Hier, in Deutschland, sind die Wirtschaftsprüfer deutlich besser ausgebildet als in den USA. Die Verhältnisse in den USA sind nicht mit Deutschland vergleichbar. Meines Erachtens sind die Ereignisse und Skandale in Europa und Deutschland nicht so schwerwiegend wie in den USA. Wir haben ein anderes internes und externes Kontrollsystem mit der Konsequenz, dass letztlich die Qualität der Arbeit der Wirtschaftsprüfer besser und die damit verwirklichte Publizitätsgarantie glaubwürdiger ist.

Aber gibt es nicht hier in Deutschland Entwicklungen, die grundsätzlich zu überdenken sind ? Wir laufen Gefahr, die Qualität der Ausbildung zum Wirtschaftsprüfer zu verringern. Bis vor einigen Jahren musste man vor Anmeldung zum Berufsexamen fünf Jahre Berufserfahrung vorweisen. Diese Zeit wurde auf vier Jahre reduziert. Das heißt, ein Universitätsabsolvent (zum Beispiel Betriebswirt oder Jurist) muss vier Jahre im Berufsfeld des Wirtschaftsprüfers arbeiten und sich selbstständig das notwendige Prüfungs-Know-how in der Praxis aneignen, zusätzlich zu seinem Universitätsabschluss (zum Beispiel Marketing), der nicht unbedingt typische Inhalte des Wirtschaftsprüfer-Berufes widerspiegelt. Hintergrund sind meines Erachtens Tendenzen zur Angleichung des Berufsbildes an internationale Standards. In den USA kann sich ein

Universitätsabsolvent unter Umständen bereits nach einem Jahr oder gar keiner Berufserfahrung zum Wirtschaftsprüfer-Examen anmelden. Wo ist die Ausbildung wohl besser ? Oder anders gesagt : Wir haben an sich ein gutes System, warum tun wir uns Verschlechterungen an ?

Wie können wir aus der Historie und aus den Ereignissen in den USA lernen und die Glaubwürdigkeit unseres Systems stärken ? Zur Sicherung der Publizitätsgarantie des Wirtschaftsprüfers und zur Aufrechterhaltung unseres hohen Niveaus ist eine Beibehaltung unserer Ausbildungsstandards notwendig. Darüber hinaus ist eine Stärkung der berufsständischen Aufsicht erforderlich. Die Ereignisse der Vergangenheit sollten uns aufzeigen, dass der Berufsstand der Wirtschaftsprüfer weg vom Reagieren und Anpassen auf internationale Standards / Anforderungen einen gesunden Weg hin zu einem präventiven und vorausschauenden Agieren finden muss. Durch eine freiwillige Eigeninitiative der Beteiligten muss unsere Glaubwürdigkeit bewahrt werden. Hierfür müssen sich die Beteiligten auch konstruktive Kritik gefallen lassen.

## Zusammenfassung des Streitgespräches

### Hedwig Risch

Wie ein roter Faden zog sich der Zweifel am Berufsstand des Wirtschaftsprüfers durch die Gesprächsrunde. Im Mittelpunkt stand daher die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Wirtschaftsprüfer. Deshalb sollte Unternehmensberatung und Wirtschaftsprüfung niemals in "Personalunion" einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erfolgen. Neben dieser strikten Trennung zwischen Wirtschaftsprüfung und Unternehmensberatung könnte in diesem Zusammenhang eine Rotation der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, etwa alle fünf Jahre, ebenfalls zur Objektivität des Wirtschaftsprüfers beitragen. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass bei Realisierung dieses Vorschlags Reibungsverluste entstehen, da das Know-how über Interna eines Unternehmens immer wieder neu und zeitaufwändig erworben werden muss.

Auf die Beibehaltung der Ausbildungsstandards sowie die Aufrechterhaltung des international anerkannten hohen Niveaus der deutschen Wirtschaftsprüfer sollte gerade nach den Ereignissen in den USA großer Wert gelegt werden. Eine verkürzte (von fünf auf vier Jahre) Ausbildungszeit der Wirtschaftsprüfer entspricht jedoch keineswegs diesem Anspruch.

Bei aller Reformbedürftigkeit der Organisation der Wirtschaftsprüfung bleiben Vorstand und Aufsichtsrat eines Unternehmens in der umfassenden Verantwortung.

Grundlage dafür ist eine intakte Corporate Governance, wie sie der "Deutsche Corporate Kodex" vorsieht. Da die moderne Rechnungslegung zunehmend "performance-geleitet" ist, mit der Tendenz, auch zukünftige Unternehmensentwicklungen daraus abzuleiten, obwohl von seiner Proveniens her ein Testat hauptsächlich als Abschluss-Status zu bewerten ist, klaffen Erwartungshaltung und Verpflichtung eines Wirtschaftsprüfers weit auseinander.

So kann es durchaus sein, dass einem Testat durch die Bildung beziehungsweise Auflösung stiller Reserven eine (vermeintliche) Verschleppung einer negativen Unternehmensentwicklung angelastet wird.

Die Beantwortung der Frage nach dem Wert eines Testats ist auch vor diesem Hintergrund zu sehen.

Eine Verstaatlichung der Revisionstätigkeit wurde wegen erheblicher Mehrkosten abgelehnt, ebenso der Aufbau einer Börsenpolizei sowie die Verabschiedung neuer Leitlinien nach US-Vorbild.

Die Schaffung eines unabhängigen Aufsichtsgremiums für Wirtschaftsprüfer, das auch wirksame Sanktionen verhängen kann, wurde dagegen positiv bewertet, wobei diese Funktion der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) übertragen werden könnte.

Derzeit kontrollieren Polizei und Staatsanwaltschaft noch die Kontrolleure. Es bleibt abzuwarten, ob in Deutschland eine staatliche Institution als Aufsichtsgremium etabliert werden wird, oder ob der Schwerpunkt dieser Aufsichtsfunktion verstärkt auf die Selbstreinigungskräfte der Wirtschaft verlagert wird.

## Verabschiedung

### Ulrich Kersten

Meine Damen und Herren,

eine hochinteressante, informative und spannende Arbeitstagung geht zu Ende. Das Bundeskriminalamt

kann sich in der Entscheidung, die Jahrestagung 2002 unter das Thema "Wirtschaftskriminalität und Korruption" zu stellen, bestätigt fühlen. Das, was hier ausgeführt worden ist, hat uns nicht nur eine Fülle von Informationen vermittelt, es sind auch zahlreiche Probleme und Defizite klar und ohne Schnörkel angesprochen worden. Es ist deutlich geworden, dass Umfang und Ausmaß von Wirtschaftskriminalität und Korruption vermehrt zu einer ernsthaften Gefahr für unsere Gesellschaft und die Leistungs- und Funktionsfähigkeit unserer Wirtschaft werden. Damit drohen letztlich der Wirtschaftsstandort und der Finanzplatz Deutschland Schaden zu nehmen. Die insofern dargestellten Prognosen zu möglichen weiteren Entwicklungen geben Anlass zur Sorge.

Der bestehende Handlungsbedarf liegt auf der Hand. Gefordert sind nicht nur die Strafverfolgungsbehörden, sondern alle verantwortlichen Bereiche gesellschaftlichen Handelns : An der Spitze die Wirtschaft selbst.

Die Probleme stellen sich bereits beim Erkennen von Wirtschaftsdelikten. Zum einen begründet sich die Ursache in den komplexen Abläufen des gesamten Wirtschaftsgefüges und dem Umgang innerhalb der Wirtschaft mit "anstößigen" Sachverhalten, aber oftmals auch in dem nicht ausreichend vorhandenen spezialisierten Fachwissen der Strafverfolgungsbehörden.

Alle involvierten staatlichen und privatwirtschaftlichen Institutionen und Verbände müssen daran interessiert sein, das Erkennen von Wirtschaftsdelikten zu verbessern.

Spektakuläre Firmenzusammenbrüche sowie das derzeitige Geschehen an den internationalen Finanzmärkten begründen die Sorge des Vertrauensverlustes der Bürger in das Wirtschaftsleben. Das Vertrauen der Gesellschaft in die Wirtschaft korrespondiert wiederum mit der Verlässlichkeit und Verantwortung der handelnden Akteure.

Die Ausführungen in den vergangenen Tagen haben unverkennbar zum Ausdruck gebracht, dass wir auf dem Weg in eine Vertrauenskrise sind. Der Ethik im Wirtschaftsleben muss wieder überall der ihr gebührende Platz eingeräumt werden.

Es ist klar geworden, dass wir uns von der Vorstellung verabschieden müssen, es seien nur "vereinzelte schwarze Schafe", die agieren. Wenn Sie die Liste der Firmen Revue passieren lassen, die im Verlaufe unserer Tagung genannt worden sind, kann man nur sagen : alle haben oder hatten Rang und Namen. Das muss sehr nachdenklich stimmen.

Der gesamten Entwicklung können wir wirksam nur mit einem verbesserten Kontrollinstrumentarium entgegentreten. Das bedeutet, dass Kontrollmechanismen sowohl innerhalb der Wirtschaft angesiedelt, als auch von Staats wegen eingerichtet werden müssen.

Im Anschluss an das Streitgespräch verabschiedete BKA-Präsident Dr.Kersten die Teilnehmer der Herbsttagung 2002

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

es ist befremdlich festzustellen, dass für Wirtschaftskriminelle, aber auch für die, die korrumpieren und sich korrumpieren lassen, eine nur geringe Wahrscheinlichkeit besteht, entdeckt, beweiskräftig überführt und schließlich nennenswert bestraft zu werden.

So lange dieser Zustand besteht, sind wir alle nicht richtig positioniert.

Vorhandene Gesetzeslücken müssen geschlossen werden. Konzeptionen für Prävention, Früherkennung und Riskmanagement müssen umgesetzt und letztendlich evaluiert werden. Die Strafverfolgungsbehörden müssen ihre Informationsbasis verbessern und sich ggf. mit anderen Bedarfsträgern an einen Tisch setzen. Das Stichwort "Informationboard" möchte ich an dieser Stelle nur kurz erwähnen.

Aber auch aufbau- und ablauforganisatorische Fragestellungen müssen aufgegriffen und einer Beantwortung zugeführt werden. Wir haben das Beispiel aus Schleswig-Holstein aufgezeigt bekommen, bei dem interessante Ansätze umgesetzt wurden und eine multifunktionale Organisation aufgebaut wurde.

Um wirtschaftskriminelles und korruptes Handeln durchdringen zu können, ist neben dem polizeilichen und kriminalistischen Sachverstand auch Know-how aus anderen Professionen – wie die der Wirtschaftsprüfdienste und Finanzfachleute – erforderlich. Wir werden nicht umhin kommen, allen Beteiligten den erforderlichen Aus- und Fortbildungsbedarf zukommen zu lassen, denn nur so ist eine effektive und professionelle Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität zu leisten.

Alle diese Maßnahmen erfordern einen Aufwuchs an Personal- und Sachausstattung, der sicher kostenintensiv sein wird. Doch bei einem bereits im Hellfeld festgestellten Schaden von etwa 6,6 Milliarden Euro im Jahr 2001 dürften sich diese Ausgaben schnell relativieren. Die erforderlichen Investitionen sollten sowohl vom Staat als auch von der Wirtschaft getragen werden.

Weil viele Ressorts gefordert und zuständig sind, weil Befähigung und Wissen aus vielen verschiedenen



Bereichen zusammengeführt und koordiniert werden müssen, hat OStA Schuppensteiner die Forderung in den Raum gestellt, eine Gesamtkonzeption zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und der Korruption zu erstellen.

Meine Damen und Herren, im Jahre 1990 hat man sich aufgrund der Entwicklung der Drogensituation entschlossen, einen nationalen Rauschgiftbekämpfungsplan zu erarbeiten. Dieser Rauschgiftbekämpfungsplan hat sich bewährt und wird zurzeit überarbeitet. Vor diesem Hintergrund und mit den Erkenntnissen aus unserer diesjährigen Tagung möchte ich Sie mit der Frage verabschieden : Brauchen wir einen nationalen Bekämpfungsplan "Wirtschaftskriminalität und Korruption" ? Ich wünsche Ihnen allen, verbunden mit meinem herzlichen Dank für Ihr Erscheinen, Ihr Mitwirken und Ihr Interesse, eine gute Heimfahrt. Ich hoffe, Sie nehmen einige Anregungen und Gedanken mit. Wir werden im nächsten Jahr wieder eine Arbeitstagung veranstalten, zu der ich Sie schon jetzt recht herzlich einladen darf. Über das Tagungsthema werden Sie frühzeitig unterrichtet. Ich hoffe, wir sehen uns im nächsten Jahr wieder.

## Über die Referenten<sup>3</sup>

**Bannenberg, Britta, Prof. Dr. jur.**

Professorin für Kriminologie, Strafrecht und Strafverfahrensrecht an der Universität Bielefeld (seit 2002); Studium der Rechtswissenschaften an der Georg-August-Universität Göttingen ; erstes juristisches Staatsexamen 1989; Promotion in Göttingen ; Dissertation zum Thema Täter-Opfer-Ausgleich ; Wiedergutmachung in der Strafrechtspraxis, 1993; zweites juristisches Staatsexamen in Hessen 1994; 1995 bis 2001 wissenschaftliche Assistentin bei Prof. Rössner an der Martin-Luther-Universität Halle / Saale und an der Philipps-Universität Marburg ; Habilitation Dezember 2001, Habilitationsschrift über Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse ; Forschungsschwerpunkte neben Korruption : Täter-Opfer-Ausgleich, Gewaltkriminalität, Kriminalprävention.

*Prof. Dr. Britta Bannenberg  
Universität Bielefeld  
Universitätsstraße 25  
33615 Bielefeld*

**Benner, Klaus-Dieter**

Ministerialrat ; Staatskommissar, Leiter des Referats Aufsicht über den Präsenzhandel der Frankfurter Wertpapierbörse (seit 1997); Studium der Rechtswissenschaft und Wirtschaftswissenschaft an der Johann-Wolfgang-von-Goethe-Universität Frankfurt / Main ; erstes juristisches Staatsexamen 1975; zweites juristisches Staatsexamen 1977; 1987 bis 1996 Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Frankfurt / Main, Staatsanwalt in den Bereichen Organisierte Wirtschaftskriminalität, Insiderhandel, Marktmanipulation ; 1986 bis 1987 Leiter einer Projektgruppe bei dem Hessischen Generalstaatsanwalt : Einführung elektronischer Datenverarbeitung zur Unterstützung von Ermittlungen in Wirtschaftsstrafverfahren ; 1978 bis 1996 Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Frankfurt / Main, Staatsanwalt in den Bereichen Internationale Wirtschaftskriminalität, Kapitalanlagebetrug, Umweltschutz, Organisierte Betäubungsmittelkriminalität ; 1996 bis 2002 Lehrbeauftragter an der Friedrich-Schiller-Universität in Jena und der Johann-Wolfgang-von-Goethe-Universität in Frankfurt / Main, Fachbereich Rechtswissenschaften (Themen : Wirtschaftskriminalität Bank- und Börsenbetrug); zahlreiche Publikationen zum Wertpapierhandel und zur Wertpapieraufsicht.

*Klaus-Dieter Benner  
Ministerialrat  
Jüngstraße 10  
60486 Frankfurt / Main*

**Cauers, Lutz**

Diplom-Kaufmann ; Direktor der TUI AG in Hannover, zuständig für die Konzern-Revision (seit 2001); nach Studium drei Jahre bei KPMG in Hamburg ; 1991 Konzern-Revision der Preussag AG, dann

---

<sup>3</sup>\* Stand : November 2002

Bereichsleiter Revision für Controlling / EDV bei der Landesbank Schleswig-Holstein in Kiel ; Anfang 1990 Leiter der Zentralfunktion International Audit Services der TUI Group GmbH, Hannover ; Gastreferent zu unterschiedlichen Themen unter anderem bei Hochschulen oder Kongressen.

*Lutz Cauers*

*Karl-Wiechert-Allee 4*

*30625 Hannover*

**Elshorst, Hansjörg, Dr. phil.**

Vorsitzender der Deutschen Sektion von Transparency International (seit September 2002), zuvor (1998 bis 2002) Geschäftsführer im Internationalen Sekretariat von TI ; Studium der Literaturwissenschaften, Geschichte und Philosophie ; Dokortitel in moderner Literatur ; als Korrespondent und Editor für mehrere deutsche Zeitungen tätig ; anschließend in den USA Studium der Soziologie und Wirtschaftswissenschaften (Abschluss Master of Arts); zwei Jahre Dozent für Soziologie an der Universität in Santiago del Estero (Argentinien), in dieser Zeit starkes Engagement in NGOs ; nach seiner Rückkehr aus Argentinien (1969) Assistent im Deutschen Bundestag ; 1970 bis 1974 im Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ; 1974 bis 1995 Leitung der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ); 1996 bis 1997 Senior Adviser in Washington für die Weltbank : Förderung des Konzepts von Partnerschaften zwischen Entwicklungsorganisationen.

*Dr. Hansjörg Elshorst*

*Otto-Suhr-Allee 95-99*

*10585 &symbol;Berlin*

**Goeudevert, Daniel**

Vizepräsident von Europe Finance et Industrie, Paris (seit 1998), zudem Vizepräsident der Stiftung für Wirtschaft und nachhaltige Entwicklung der Regionen Europas – FEDRE – (seit 1996) und Projektleiter einer europäischen Managementschule in Dortmund (seit 1995); 1965 bis 1968 Automobilverkäufer bei Citroen in Paris, danach Verkaufsmanager ; 1969 bis 1974 Verkaufsdirektor und ab 1971 Generaldirektor von Citroen Schweiz ; 1974 Vorsitzender des Vorstandes der Deutsche Citroen Automobil AG in Köln ; 1975 bis 1978 Vorsitzender des Vorstandes der Deutsche Renault AG in Brühl bei Köln ; 1978 bis 1981 Exportdirektor Europa in der Renault-Konzernzentrale, Paris ; 1981 bis 1989 Vorstandsvorsitzender der Ford-Werke AG, Köln ; 1. September 1989 Vorstandsmitglied Volkswagen AG ; 1. Januar 1990 Vorstandsmitglied für Einkauf & Logistik ; 1. Januar 1991 Vorsitzender des Markenvorstandes Volkswagen ; 1. Januar 1993 stellvertretender Vorsitzender des Vorstandes der Volkswagen AG und Vorsitzender des Markenvorstandes Volkswagen ; Berater des UNESCO-Generaldirektors, Paris ; Mitglied des China Council on International Co-operation on Environment and Development ; Mitglied des Supervisory Board of the EU-Japan Centre for Industrial Co-operation ; zahlreiche Publikationen ; Ritter der Ehrenlegion in Frankreich, Träger des Großen Verdienstkreuzes des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland.

*Daniel Goeudevert*

*Genf*

**Hense, Burkhard, Dr. jur.**

Arbeitsdirektor der Pricewaterhouse Coopers-Gruppe (seit 1998), Vorstandsmitglied seit 1989; nach Studium der Rechtswissenschaft 1970 Promotion zum Dr. jur., danach Rechtsanwalt, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer ; langjährige Tätigkeit in der Wirtschaftsprüferkammer, unter anderem 1996 bis 1999 deren Präsident ; derzeit Mitglied des Vorstandes und Landespräsident Hessen.

*Dr. Burkhard Hense*

*Marie-Curie-Straße 24-28*

*60439 Frankfurt / Main*

**Kersten, Klaus Ulrich, Dr. jur.**

Präsident des Bundeskriminalamtes (seit April 1996). 1961 bis 1965 Studium der Rechtswissenschaften. 1970 bis 1972 Bundesministerium des Innern, Referat "Olympische Spiele München". 1972 Bundesamt für Verfassungsschutz. 1972 bis 1973 Grenzschutzdirektion Koblenz. Ende 1973 bis 1996 Bundesministerium des Innern : zunächst Referat für "Innerdeutsche und Berlin-Angelegenheiten"; 1976 bis 1978 Abteilung Polizeiangelegenheiten, Referat "Allgemeine kriminalpolizeiliche Angelegenheiten"; 1978 bis 1980 Arbeitsgruppe "Allgemeine Angelegenheiten des Bundeskriminalamtes und der Verbrechensbekämpfung"; 1980 bis 1987 Leiter des Referates "Polizeiliches Informationswesen ; Kriminaltechnik"; 1987 bis 1991 Leiter des Referates "Grundsatz-, Rechts- und Organisationsangelegenheiten des Bundesgrenzschutzes";

1991 bis Anfang 1995 Leiter der Unterabteilung "Allgemeine Polizeianglegenheiten ; allgemeine Angelegenheiten des BGS"; 1995 bis März 1996 Leiter der neu gebildeten Abteilung "Bundesgrenzschutz". Januar bis Juni 1999 für die Dauer der deutschen Präsidentschaft der Europäischen Union Übernahme der Funktion des Abteilungsleiters "Polizeianglegenheiten" im Bundesministerium des Innern ; seit November 2000 in seiner Eigenschaft als Präsident des Bundeskriminalamtes Delegierter für Europa im Exekutivkomitee der IKPO-Interpol.

*Dr. Klaus Ulrich Kersten*

*Präsident des Bundeskriminalamtes*

*Thaerstraße 11*

*65193 Wiesbaden*

**Lehmann, Frank**

Leiter der Programmabteilung Börse beim Hessischen Rundfunk (seit 2001); Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Universität Frankfurt / Main ; Volontariat zum Wirtschaftsredakteur bei der Nachrichtenagentur VWD, dort später leitender Redakteur ; beim Hessischen Rundfunk (hr) zunächst als freier Mitarbeiter, unter anderem für die "Tagesschau" und die "Hessenschau"; 1978 Festanstellung zum hr, seitdem in unterschiedlichen Positionen im Bereich Fernsehen als leitender Redakteur tätig ; bis 1984 verantwortlich für die hr-Beiträge in der ARD-"Tagesschau", anschließend Leiter des Fernseh-Regionalprogramms (unter anderem "Hessenschau" und "hessen 3 unterwegs"); von 1989 bis 2001 Leitung der Wirtschaftsredaktion Fernsehen.

*Frank Lehmann*

*Bertramstraße 8*

*60322 Frankfurt / Main*

**Limmer, Guido**

Kriminaldirektor, Leiter des Dezernats Allgemeine Ermittlungen im Bayerischen Landeskriminalamt (seit 2000). Studium der Rechtswissenschaften an der Ludwig-Maximilian-Universität München ; Rechtsanwaltspraktika in München und Istanbul ; verschiedene Verwendungen im Personalwesen der Bayerischen Polizei, zuletzt stellvertretender Personalabteilungsleiter im Polizeipräsidium Oberbayern ; von 1995 bis 2000 Leiter des Sachgebietes Allgemeine Führungs- und Rechtsfragen im Präsidialbüro des Polizeipräsidiiums München.

*Guido Limmer*

*Kriminaldirektor*

*Bayerisches Landeskriminalamt*

*Maillingerstraße 15*

*80636 München*

**Newkirk, Thomas C.**

Associate Director bei der Enforcement Division der US-Börsenaufsichtsbehörde (seit 1993), zuvor (seit 1986) als Chief Litigation Counsel bei dieser Behörde tätig ; umfangreiche Erfahrungen im Führen börsenaufsichtsbehördlicher Ermittlungen jeglicher Art sowie im Bereich der Prozess- / Rechtsberatung und darüber hinaus im Erheben von Beweismitteln, in der Wiederbeschaffung von Vermögenswerten aus Übersee sowie im Führen kooperativer Ermittlungen mit den für den Strafvollzug verantwortlichen Behörden ; zahlreiche Publikationen über börsenrelevante Angelegenheiten, ebenso diverse Auszeichnungen, unter anderem zwei seitens des US-Präsidenten.

*Thomas C. Newkirk*

*450 5&hoch;th&/hoch; Street NW*

*Washington, DC 20549-0801*

**Petersen, Harald**

Rechtsanwalt, Sprecher der Schutzgemeinschaft der Kleinaktionäre e.V.; Studium der Rechtswissenschaften sowie erstes juristisches Staatsexamen an der Universität Bayreuth ; zweites juristisches Staatsexamen Bayern ; 1996 bis 2001 Wissenschaftlicher Assistent an der Universität Bayreuth bei Prof. Dr. Otto ; Mitglied in verschiedenen Arbeitsgruppen der Börsensachverständigenkommission (seit 2001); Mitglied des Börsenrats der Bayerischen Börse (seit 2002); stellvertretendes Mitglied des Übernahmebeirates beim Bundesfinanzministerium (seit 2002).

*Harald Petersen*

*Nürnbergger Straße 38*

*95448 Bayreuth*

Von Rosen, Rüdiger, Prof. Dr. rer. oec.

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Deutschen Aktieninstituts e.V. (DAI), Frankfurt / Main (seit 1995); nach Assistenztaetigkeit (1970 bis 1973) am Institut für Kapitalmarktforschung Assistent der Geschäftsführung der Deutschen Gesellschaft für Wertpapiersparen (DWS); 1974 Wechsel zur Deutschen Bundesbank, dort ab 1980 Leiter des Präsidentenbüros und ab 1984 Leiter der Hauptabteilung Presse und Information ; Ende 1986 Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Wertpapierbörsen zugleich als Geschäftsführer der Frankfurter Wertpapierbörse ; nach Umwandlung in eine Aktiengesellschaft erster Vorstandssprecher (nunmehr Deutsche Börse AG); Autor wie Herausgeber diverser Publikationen über Kapitalmarkt, Corporate Governance, Altersvorsorge und Währungsfragen ; seit 1992 Lehrauftrag an der Johann-Wolfgang-von-Goethe-Universität Frankfurt / Main.

*Prof. Dr. Rüdiger von Rosen*

*Börsenplatz 5*

*60313 Frankfurt / Main*

**Schaupensteiner, Wolfgang**

Oberstaatsanwalt am Landgericht Frankfurt / Main, Leiter der für die Bekämpfung von organisierten Formen der Korruptionsdelinquenz und Submissionsabsprachen zuständigen Abteilung bei der Staatsanwaltschaft (seit 1993); Studium der Rechtswissenschaften ; Anwalt in einer wirtschaftsrechtlich orientierten Sozietät in Frankfurt / Main, danach (1977) Eintritt in den Justizdienst ; zunächst Richter an der Hessischen Staatsschutzkammer, danach Wechsel zur Staatsanwaltschaft Frankfurt / Main, 1987 aus Anlass der "Frankfurter Korruptionsaffäre" Sonderdezernent für die Verfolgung der Bestechungskriminalität ; als Korruptionsbeauftragter Ansprechpartner für Angehörige der staatlichen Verwaltung, Firmen und Bürger ; zu den Themenbereichen "Korruption und Kontrolle" Lehrbeauftragter an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer ; zahlreiche Fachveröffentlichungen.

*Wolfgang Schaupensteiner*

*Große Friedberger Straße 23–27*

*60913 Frankfurt / Main*

**Scherp, Dirk, Prof. Dr. jur.**

Direktor der Dresdner Bank AG ; Leiter des Corporate Centers Compliance / Corporate Security (seit 2001); 1987 bis 1997 Staatsanwalt bei den Staatsanwaltschaften Wiesbaden und Frankfurt / Main ; 1991 Promotion zum Dr. jur., 1997 bis 2001 Professor an der Verwaltungsfachhochschule Wiesbaden.

*Prof. Dr. Dirk Scherp*

*Jürgen-Ponto-Platz 1*

*60301 Frankfurt / Main*

**Tagungsleitung**

**Stock, Jürgen, Prof. Dr. jur.**

Abteilungspräsident, Leiter der Abteilung "Kriminalistisches Institut" des BKA.

*Prof. Dr. Jürgen Stock*

*Abteilungspräsident des Kriminalistischen Instituts – KI –*

*Bundeskriminalamt*

*Thaerstr. 11*

*65193 Wiesbaden*