

**BKA**

*Forschungsreihe*

**Werner Vahlenkamp  
Ina Knauß**

# **Korruption - hinnehmen oder handeln?**

**Mit einem Beitrag von  
Ernst-Heinrich Ahlf**

**33**

*Korruption -  
hinnehmen oder handeln?*



# **BKA - Forschungsreihe**

herausgegeben vom

**Bundeskriminalamt**

**Kriminalistisch-kriminologische Forschungsgruppe**

**Band 34**

Beirat:

*Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Günther Kaiser*

Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales  
Strafrecht, Freiburg i. Br.

*Wolfgang Sielaff*

Leiter des Landeskriminalamts Hamburg

*Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Klaus Tiedemann*

Direktor des Instituts für Kriminologie und Wirtschaftsstrafrecht der  
Universität Freiburg i. Br.

*Klaus Jürgen Timm*

Direktor des Hessischen Landeskriminalamts

Werner Vahlenkamp  
Ina Knauß

**Korruption -**  
ein unscharfes Phänomen  
als Gegenstand  
zielgerichteter Prävention

Ergebnisse eines Forschungsprojektes

Mit einem Beitrag von  
Ernst-Heinrich Ahlf

Bundeskriminalamt Wiesbaden 1995



Die Verfasser:

**Ernst-Heinrich Ahlf, Dr. rer. publ.**, Leiter der Kriminalistisch-kriminologischen Forschungsgruppe des Bundeskriminalamtes; zuvor Professor an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Abteilung Kriminalpolizei beim Bundeskriminalamt; davor verschiedene Positionen beim Bundeskriminalamt; zahlreiche Veröffentlichungen durchweg mit Polizei- und BKA-Bezug.

**Ina Knauß**, Oberregierungsrätin, Studium der Rechtswissenschaften in Freiburg i. Br.; von 1988 - 1992 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozeßrecht, Rechtstheorie und Rechtssoziologie an der Universität Freiburg; seit 1992 Referentin in der Kriminalistisch-kriminologischen Forschungsgruppe des Bundeskriminalamtes mit Forschungsschwerpunkt "Organisierte Kriminalität/Rauschgiftkriminalität".

**Werner Vahlenkamp**, Diplomverwaltungswirt und Erster Kriminalhauptkommissar in der Kriminalistisch-kriminologischen Forschungsgruppe des Bundeskriminalamtes; von 1973 - 1983 Ermittlungs- und Auswertungstätigkeit im Referat "Waffen- und Sprengstoffdelikte"; seit 1983 Mitarbeiter im Kriminalistischen Institut (Forschungsschwerpunkt "Organisierte Kriminalität"); 1989 Absolvent der FBI-National Academy, Quantico/Virginia; diverse Veröffentlichungen zum Thema "Organisierte Kriminalität" und "Korruption".

Redaktion:

**Claudia Bernhardt**  
**Heinrich Schielke**

Kriminalistisch-kriminologische Forschungsgruppe  
Bundeskriminalamt Wiesbaden

ISSN 0174 - 5433

Nachdruck und Vervielfältigung, auch auszugsweise, nur mit Quellenangabe und mit Genehmigung des Bundeskriminalamtes  
Gesamtherstellung: Weimardruck GmbH, Weimar

## Vorwort

Die Korruption ist ein dominantes Thema in der aktuellen gesellschaftlichen und kriminalpolitischen Diskussion. Korruptionsskandale mit gravierenden materiellen und immateriellen Schäden prägen die Schlagzeilen der Medien und veranlassen die Verantwortlichen in Politik, Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung zum unverzüglichen Handeln.

Die Bereitschaft, sich mit dieser schwierigen Materie auch öffentlich auseinanderzusetzen, wächst zusehends. Dies ist als positives Signal zu werten, denn die Korruptionsprävention verlangt eine breite Akzeptanz unter den Betroffenen, weil sie nicht ohne Eingriffe in staatliche, wirtschaftliche und gesellschaftliche Mechanismen betrieben werden kann.

Anti-Korruptions-Politik gestaltet sich insbesondere deshalb als problematisch, weil die Täter in aller Regel als anerkannte Bürger unter dem Schutz unserer Gesellschaft leben. Korruptionsbekämpfung im Alleingang der Strafverfolgungsbehörden ist deshalb nicht anzuraten. Erforderlich ist der enge Schulterschuß von Politik, öffentlicher Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft.

So wäre auch die Durchführung dieses Projekts unmöglich gewesen ohne die Unterstützung aus Politik, öffentlicher Verwaltung und gewerblicher Wirtschaft. Wir danken jeweils dem *Gemeinde- und Städtebund* Rheinland-Pfalz und Thüringen, dem *Deutschen Städtetag*, der *Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*, dem *Deutschen Industrie- und Handelstag* und dem *Bundesverband der Deutschen Industrie* für ihre sachdienliche Mitarbeit. Insbesondere danken wir all denjenigen, die trotz der schwierigen Thematik bereit waren, an der Befragungsaktion mitzuwirken oder durch ihre fachkundige Beratung als Experte zum Gelingen des Projekts beizutragen.

Die Phänomene und Täterprofile der Korruption sind ebenso vielfältig wie die korruptionssensiblen staatlichen Aufgabenfelder. Bisher haben sich auch auf internationaler Ebene alle Versuche, eine universell einsetzbare Gegenstrategie zu entwickeln, als aussichtslos herausgestellt. Die im Rahmen dieses Forschungsprojekts erarbeitete Anti-Korruptions-Konzeption ist vor diesem Hintergrund nicht als BKA-eigene Strategie, sondern als Empfehlung

erfahrener Praktiker für die Praxis zu verstehen. Die Untersuchung wird darüber hinaus Grundlage für weitere Forschungsprojekte sein.

Es ist zu hoffen, daß die Ergebnisse der Untersuchung nicht nur als Diskussionsbeitrag für künftige Anti-Korruptions-Maßnahmen in Bund, Ländern und Kommunen sowie in der gewerblichen Wirtschaft dienlich sind, sondern daß sie auch diejenigen von der Notwendigkeit des sofortigen Gegensteuerns überzeugen, die bisher noch keinen Handlungsbedarf sehen.

Hans-Ludwig Zachert

Präsident des Bundeskriminalamtes

# Inhaltsverzeichnis

## Teil 1

### Eine empirische Untersuchung zur Korruption

Werner Vahlenkamp

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> . . . . .	<b>17</b>
1.1	Einführung in die Untersuchung . . . . .	17
1.1.1	Definition und Strafbestimmungen . . . . .	20
1.1.2	Stand der Forschung . . . . .	22
1.1.3	Überlegungen zum Forschungsansatz . . . . .	27
1.1.4	Untersuchungsziel und -methode . . . . .	29
1.2	Literaturverzeichnis . . . . .	34
<b>2</b>	<b>Korruption und Korruptionsbekämpfung aus der Sicht der gewerblichen Wirtschaft</b> . . . . .	<b>37</b>
2.1	Methodische Vorbemerkungen . . . . .	37
2.2	Bedeutung der Korruption in der gewerblichen Wirtschaft . . . . .	38
2.2.1	Gefährdete Wirtschaftsbereiche und -positionen . . . . .	40
2.2.2	Unternehmensphilosophie und Verhaltensregeln . . . . .	41
2.3	Korruptionsursachen und Tätermotive . . . . .	45
2.4	Erkennen von Korruption . . . . .	46
2.5	Folgen der Korruption in der Wirtschaft . . . . .	48
2.6	Sanktionspraxis . . . . .	50
2.7	Anti-Korruptions-Maßnahmen und -Empfehlungen . . . . .	52
2.7.1	Unternehmensinterne Maßnahmen . . . . .	52
2.7.2	Unternehmensinterne Maßnahmen mit Außenwirkung . . . . .	55
2.7.3	Externe Maßnahmen . . . . .	56
2.7.4	Empfehlungen der Wirtschaft zur Korruptionsvorsorge in der öffentlichen Verwaltung . . . . .	57
2.8	Abschließende Bemerkungen . . . . .	59

<b>3</b>	<b>Korruption und Möglichkeiten der Korruptionsbekämpfung aus der Sicht der Kommunalpolitik . . . . .</b>	<b>61</b>
3.1	Methodische Vorbemerkungen . . . . .	61
3.2	Korruption und Korruptionsbekämpfung auf kommunaler Ebene . . . . .	63
3.2.1	Problembewußtsein in der Kommunalpolitik . . . . .	63
3.2.2	Thematisierung der Korruption . . . . .	64
3.2.3	Folgen und Auswirkungen der Korruption . . . . .	66
3.2.3.1	Materieller Schaden . . . . .	66
3.2.3.2	Machtverhältnisse, Benachteiligungen und Bereicherungen . . . . .	68
3.2.3.3	Auswirkungen auf die Politik . . . . .	69
3.2.3.4	Sonstige Auswirkungen . . . . .	71
3.3	Korruptionssensible Positionen, Gremien und Aufgabenbereiche . . . . .	72
3.3.1	Korruptionsbegünstigende Schwachstellen im kommunalen Bereich . . . . .	75
3.3.1.1	Personenbezogene Schwachstellen . . . . .	75
3.3.1.2	Interessenkollisionen . . . . .	77
3.3.1.3	Führungsschwächen . . . . .	78
3.3.1.4	Verfahrensmängel . . . . .	79
3.3.1.5	Nepotismus und private Kontakte . . . . .	80
3.3.1.6	Wissensvorsprung der Mandatsträger . . . . .	82
3.3.1.7	Informationsdefizite . . . . .	83
3.3.1.8	Sonstige Schwachstellen . . . . .	84
3.4	Tätermotive . . . . .	85
3.5	Unrechtsbewußtsein . . . . .	86
3.6	Erkennen von Korruption . . . . .	87
3.6.1	Begünstigung von Verwaltungskunden und Bietern . . . . .	88
3.6.2	Dienstliches und privates Verhalten . . . . .	89
3.6.3	Indikatoren im Bereich der allgemeinen Vorgangsbearbeitung . . . . .	91
3.6.4	Verschleierungsmerkmale . . . . .	93
3.6.5	Meinungswandel und -beeinflussung . . . . .	94
3.6.6	Gerüchte und Verdachtsmomente . . . . .	94
3.6.7	Indikatoren im Anwendungsbereich des Rechts . . . . .	95
3.7	Präventionsüberlegungen in der Kommunalpolitik . . . . .	95

3.7.1	Ausgangslage . . . . .	95
3.7.2	Stand der Korruptionsbekämpfung . . . . .	97
3.7.3	Ansätze und Maßnahmen zur Korruptionsprävention . . . . .	99
3.7.3.1	Aufklärung und Öffentlichkeitsarbeit . . . . .	100
3.7.3.2	Sanktionierungen . . . . .	104
3.7.3.3	Vorgangskontrolle . . . . .	105
3.7.3.4	Wiederherstellung verlorengegangener ethischer Werte . . . . .	106
3.8	Unabhängige Beschwerdestellen . . . . .	106
3.9	Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Prävention . . . . .	110
3.10.	Erfolgsaussichten der Korruptionsbekämpfung . . . . .	112
<b>4</b>	<b>Korruption und Möglichkeiten der Korruptionsbekämpfung aus der Sicht der öffentlichen Verwaltung . . . . .</b>	<b>115</b>
4.1	Vorbemerkungen, Untersuchungsmethode und Stichprobe . . . . .	115
4.2	Korruption und Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung . . . . .	119
4.2.1	Problembewußtsein in der öffentlichen Verwaltung . . . . .	119
4.2.2	Thematisierung der Korruption . . . . .	121
4.2.3	Ursachen und Folgen der Korruption . . . . .	125
4.2.3.1	Auswirkungen auf das Außen- und Innenverhältnis einer Behörde . . . . .	125
4.2.3.2	Beeinträchtigungen des Verwaltungshandelns . . . . .	128
4.2.3.3	Einstellung zur Kriminalität . . . . .	130
4.2.3.4	Materieller Schaden . . . . .	131
4.2.3.5	Wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Auswirkungen . . . . .	132
4.2.4	Korruptionsgefährdete Verwaltungssparten und systemimmanente Schwachstellen . . . . .	135
4.2.4.1	Unzureichende Transparenz des Verwaltungshandelns . . . . .	136
4.2.4.2	Gefährdete Behördensparten . . . . .	137
4.2.4.3	Personen- und aufgabenorientierte Schwachstellen . . . . .	140
4.2.4.4	Mangelnde Dienst- und Fachaufsicht . . . . .	142
4.2.5	Tätermotive . . . . .	144
4.2.5.1	Motive der Korruptierenden . . . . .	144
4.2.5.2	Motive der Korruptierten . . . . .	147
4.2.6	Unrechtsbewußtsein der Involvierten . . . . .	150

4.2.7	Erkennen von Korruption . . . . .	151
4.2.7.1	Korruptionssignale aus der Sicht der Leitungsebene . . . . .	153
4.2.7.2	Korruptionssignale aus der Sicht der Sachbearbeiterebene . . . . .	156
4.2.8	Beurteilung der Grenzwerte für geldwerte Vorteile . . . . .	160
4.3	Präventionsüberlegungen in der allgemeinen öffentlichen Verwaltung . . . . .	165
4.3.1	Innerbehördliche Anti-Korruptions-Ansätze und -Maßnahmen . . . . .	167
4.3.1.1	Bewertung einzelner Präventionsmaßnahmen . . . . .	168
4.3.1.2	Behördliche Kontrollinstrumente . . . . .	173
4.3.1.3	Unabhängige Beschwerdestellen . . . . .	174
4.3.1.4	Grenzen personeller Maßnahmen . . . . .	179
4.3.1.5	Die Abwehrbereitschaft öffentlich Bediensteter gegen Korruption . . . . .	183
4.3.1.6	"Verdeckte Ermittlungen" in der öffentlichen Verwaltung? . . . . .	184
4.3.2	Die Aussichten der Korruptionsbekämpfung . . . . .	188
4.3.3	Die individuelle Unterstützung staatlicher Anti-Korruptions- Bemühungen . . . . .	189
4.4	Abschließende Bemerkungen . . . . .	193
<b>5</b>	<b>Korruption und Möglichkeiten der Korruptionsbekämpfung aus der Sicht der Strafverfolgungsbehörden . . . . .</b>	<b>197</b>
5.1	Vorbemerkungen, Untersuchungsmethode und Stichprobe . . . . .	197
5.2	Ermittlungserkenntnisse und Einschätzungen zur Korruption . . . . .	198
5.2.1	Allgemeine Aussagen zum Phänomen und zur Situation . . . . .	198
5.2.2	Ursachen und Folgen der Korruption . . . . .	201
5.2.3	Problembewußtsein in der öffentlichen Verwaltung . . . . .	203
5.2.4	Varianten und Methoden der Korruption . . . . .	205
5.2.5	Eingrenzung des geldwerten Vorteils . . . . .	209
5.2.6	Aussagen zu den Täterkreisen . . . . .	211
5.2.7	Täterziele und -motive . . . . .	214
5.2.8	Unrechtsbewußtsein . . . . .	217
5.2.9	Innerbehördliche Schwachstellen . . . . .	220
5.2.10	Indikatoren zum Erkennen von Korruption aus der Sicht der Strafverfolgung . . . . .	224

5.3	Probleme der Strafverfolgungsbehörden im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung . . . . .	226
5.3.1	Probleme im Zusammenhang mit dem Aufdecken von Korruption . . . . .	227
5.3.2	Allgemeine Verfahrens- und Bearbeitungsprobleme . . . . .	229
5.3.3	Probleme der Zusammenarbeit mit anderen Behörden . . . . .	230
5.3.4	Rechtliche Probleme, Defizite und Unwägbarkeiten . . . . .	234
5.4	Präventionsüberlegungen und -empfehlungen der Strafverfolger . . . . .	241
5.4.1	Basisbedingungen für die Korruptionsprävention . . . . .	241
5.4.2	Kontroll- und Prüfmaßnahmen sowie Dienst- und Fachaufsicht . . . . .	243
5.4.3	Organisatorische und personelle Maßnahmen . . . . .	247
5.4.4	Sonstige Präventionsansätze . . . . .	249
5.5	Abschließende Bemerkungen . . . . .	250

## **Teil 2**

### **Rechtliche Rahmenbedingungen der Korruption**

Ina Knauß

<b>1</b>	<b>Einführung und statistische Datenbasis . . . . .</b>	<b>251</b>
<b>2</b>	<b>Bestechungsdelikte im engeren Sinne (§§ 331 ff. StGB) . . . . .</b>	<b>256</b>
2.1	Rechtsgut . . . . .	257
2.2	Rechtsgeschichte . . . . .	259
2.3	Der Aufbau des Gesetzes . . . . .	261
2.3.1	Systematik . . . . .	261
2.3.2	Übersicht über die Tatbestände der §§ 331 - 334 StGB . . . . .	262
2.3.3	Erläuterung der Übersicht . . . . .	266
2.3.4	Die Frage der Sozialadäquanz . . . . .	272
2.4	Amtsträgereigenschaft nach § 11 StGB . . . . .	274
2.4.1	§ 11 Abs. 1 Nr. 2a StGB (Beamte) . . . . .	276
2.4.2	§ 11 Abs. 1 Nr. 2b StGB (öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis) . . . . .	277



2.4.3	§ 11 Abs. 1 Nr. 2c StGB (Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung . . . . .	278
2.4.3.1	Problematik der Daseinsvorsorge . . . . .	280
2.4.4	§ 11 Abs. 1 Nr. 4 StGB (für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete) . . . . .	283
2.4.4.1	Förmliche Verpflichtung . . . . .	284
2.4.4.2	Hinweis auf strafrechtliche Folgen . . . . .	285
2.4.5	Regelungen für Minister und Abgeordnete . . . . .	285
2.4.5.1	Minister . . . . .	286
2.4.5.2	Abgeordnete . . . . .	286
2.4.5.3	Abgeordnetenbestechung, § 108e StGB . . . . .	287
2.5	Die Unrechtsvereinbarung im Rahmen der Bestechungsdelikte	291
2.5.1	Problematik des "Anfütterns" . . . . .	298
2.5.2	Strafvergünstigungen für aussagewillige Täter . . . . .	300
2.6	Vorteil im Sinne der Bestechungsdelikte . . . . .	302
<b>3</b>	<b>Gewinnabschöpfung . . . . .</b>	<b>306</b>
<b>4</b>	<b>Begleitdelikte . . . . .</b>	<b>311</b>
<b>5</b>	<b>Angestelltenbestechung und -bestechlichkeit, § 12 UWG . .</b>	<b>314</b>
<b>6</b>	<b>Steuerliche Absetzbarkeit von Bestechungsgeldern . . . . .</b>	<b>317</b>
<b>7</b>	<b>Zusammenfassung und Empfehlungen . . . . .</b>	<b>322</b>
<b>8</b>	<b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>	<b>326</b>

**Teil 3**

**Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse und konzeptionelle Folgerungen**

Werner Vahlenkamp, Ina Knauß

<b>1</b>	<b>Zusammenfassung der Ergebnisse der empirischen Untersuchung . . . . .</b>	<b>331</b>
1.1	Problembewußtsein . . . . .	332
1.2	Folgen der Korruption . . . . .	333

1.3	Korruptionsgefährdete Bereiche und Schwachstellen . . . . .	335
1.4	Ziele und Motive . . . . .	337
1.5	Unrechtsbewußtsein . . . . .	338
1.6	Erkennen von Korruption . . . . .	340
1.7	Bekämpfung der Korruption . . . . .	341
1.8	Fazit . . . . .	346
<b>2</b>	<b>Anti-Korruptions-Konzeption . . . . .</b>	<b>348</b>
2.1	Strategische Überlegungen . . . . .	348
2.2	Leitsätze zur Korruptionsprävention . . . . .	350
2.3	Konzeptioneller Ansatz . . . . .	352
2.4	Der gesamtgesellschaftliche Ansatz: Die Basis für die Korruptionsbekämpfung . . . . .	354
2.5	Der politikorientierte Ansatz: Empfehlungen an die Politik und an den Mandatsträger . . . . .	358
2.5.1	Sensibilisierung, Aufklärung und Erhöhung der Bereitschaft zum Gegensteuern . . . . .	359
2.5.2	Vermeidung von Schwachstellen, Verfahrensabsicherung und Kontrolle . . . . .	360
2.5.3	Schutz der politischen Integrität . . . . .	362
2.5.4	Überprüfung des Rechts . . . . .	363
2.5.5	Individuelle Verhaltensempfehlungen für den Mandatsträger	364
2.6	Verwaltungsbezogener Ansatz: Empfehlungen an die öffent- liche Verwaltung . . . . .	367
2.6.1	Empfehlungen an die öffentliche Verwaltung . . . . .	368
2.6.1.1	Generelle wegbereitende Maßnahmen . . . . .	369
2.6.1.2	Spezielle präventionsbezogene Maßnahmen . . . . .	371
2.6.1.3	Überprüfung bestehender Vorschriften . . . . .	372
2.6.2	Empfehlungen an Behörden . . . . .	374
2.6.2.1	Generelle wegbereitende Maßnahmen . . . . .	375
2.6.2.2	Spezielle präventionsbezogene Maßnahmen . . . . .	376
2.6.2.3	Überprüfung bestehender Vorschriften . . . . .	380
2.6.3	Spezielle Empfehlungen für korruptionssensible Ressorts . . .	381
2.6.4	Spezielle, auf korruptionssensible Verfahrensabläufe bezo- gene Empfehlungen am Beispiel des Submissionsverfahrens	386
2.6.5	Empfehlungen an den öffentlich Bediensteten . . . . .	391

2.7	Empfehlungen zur Effektivierung der repressiven Korruptionsbekämpfung . . . . .	395
2.7.1	Organisatorische, personelle und taktische Empfehlungen . .	396
2.7.2	Rechtspolitische Empfehlungen . . . . .	397

## **Teil 4**

### **Ethische Aspekte zur Korruptionsbekämpfung**

Ernst-Heinrich Ahlf

<b>1</b>	<b>Einführung . . . . .</b>	<b>401</b>
1.1	Vorbemerkung . . . . .	401
1.2	Ethikbedarf und Moralverfall . . . . .	401
1.3	Begrifflichkeiten: Ethik - Moral - Moralität . . . . .	404
1.4	Angewandte Ethik, Berufsethik, Berufsethos . . . . .	410
1.5	Ethisches Handeln und Entscheiden innerhalb von Organisationen sowie die Unterscheidung zwischen der Mikro-, Meso- und Makroebene . . . . .	411
1.6	Wandel und Konstanz von Werten . . . . .	412
<b>2</b>	<b>Ethik in den Bereichen der Untersuchung . . . . .</b>	<b>413</b>
2.1	Wirtschafts-, Unternehmensethik . . . . .	413
2.1.1	Vorbemerkung . . . . .	413
2.1.2	Empirische Befunde . . . . .	414
2.1.3	Vier unternehmensethische Thesen zur Korruptionsbekämpfung . . . . .	422
2.1.4	Aus- und Fortbildung . . . . .	425
2.2	Kommunalpolitik . . . . .	427
2.2.1	Vorbemerkung . . . . .	427
2.2.2	Ethos von Kommunalpolitikern . . . . .	427
2.2.3	Ämterpatronage und Protektion . . . . .	429
2.2.4	Fünf Thesen zur Korruptionsbekämpfung im Bereich der Kommunalpolitik . . . . .	432
2.3	Öffentliche Verwaltung . . . . .	433
2.3.1	Empirische Untersuchungen . . . . .	433
2.3.2	Ethos der öffentlichen Verwaltung . . . . .	436

2.3.3	Sieben Thesen zur Bekämpfung der Korruption im Bereich der öffentlichen Verwaltung . . . . .	441
3	<b>Korruption als Folge moralischer Fehlentwicklungen</b> . . . . .	446
4	<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	447

## **Teil 5**

### **Anhang**

Anl. 1	Projektbezogene Auswahlliteratur . . . . .	455
Anl. 2	Interviewleitfaden für die gewerbliche Wirtschaft . . . . .	463
Anl. 3	Fragebogen für die Kommunalpolitik . . . . .	465
Anl. 4	Fragebogen für die öffentliche Verwaltung . . . . .	467
Anl. 5	Interviewleitfaden für die Strafverfolgungsbehörden . . . . .	475
Anl. 6	Anti-Korruptions-Konzepte der Länder und der Kommunen (Umfrageergebnisse als Auflistung) . . . . .	487
Anl. 7	Modell des Anti-Korruptions-Referats in Frankfurt/M. . . . .	491

## **Teil 6**

1	Kurzzusammenfassung . . . . .	493
2	English Summary . . . . .	497
3	Abkürzungsverzeichnis . . . . .	509
4	Stichwortverzeichnis . . . . .	511

# Teil 1

## Eine empirische Untersuchung zur Korruption

Werner Vahlenkamp

### 1 Einleitung

#### 1.1 Einführung in die Untersuchung

Im Entwicklungsprozeß der Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland haben sich wiederholt *Kriminalitätsschwerpunkte* herausgebildet, die in neuerer Zeit vor allem dadurch gekennzeichnet sind, daß sie - trotz progressiver Kriminalpolitik und Polizeistrategie - erhebliche *Bekämpfungsprobleme* aufwerfen. Hier ist in jüngster Zeit besonders die Korruption zu nennen, die nicht nur als eigenständiges Deliktsfeld ins Blickfeld des öffentlichen Interesses geraten ist, sondern auch als gefährliche Facette der Organisierten Kriminalität (OK) die Aufmerksamkeit der Strafverfolgungsbehörden auf sich gezogen hat.<sup>1)</sup> Insofern ist es nicht verwunderlich, daß sich das Thema "Korruption" zu einem der aktuellen Schwerpunktthemen in der kriminalpolitischen Diskussion entwickelt hat.

Dabei ist unbestritten, daß Begriffe wie "Bestechung" und "Bestechlichkeit" seit jeher die zivilisierte Menschheit auf ihrem Weg in die Industriegesellschaft begleitet haben.<sup>2)</sup> Vor diesem Hintergrund mag es bedenklich stimmen, daß bis heute noch kein überzeugendes Gegenmittel gefunden werden konnte. Dies ist nicht etwa ein nationales Problem; auch international gesehen tun sich die Strafverfolgungsbehörden bei der Verdachtsgewinnung und der Bekämpfung der Korruption schwer.

---

1) Siehe dazu etwa die Ergebnisse einer Expertenbefragung. In: Dörmann, U. u. a.: Organisierte Kriminalität - wie groß ist die Gefahr? Sonderband der BKA-Forschungsreihe, Wiesbaden 1990, S. 134.

2) Middendorff, W.: Unterschleif und Korruption im Rahmen des üblichen... In: Kriminalistik, 3, 1985, S. 160 ff, und 5, 1985, S. 276 ff.

Die Korruption ist wiederholt aus unterschiedlichen Sichtweisen in der *Literatur* behandelt worden. Bei der Zusammenstellung der projektbezogenen Literatur wurden auch die Quellen anderer einschlägiger Untersuchungen herangezogen. So wurde etwa im Jahr 1990 eine ausführliche Auswahlbibliographie des deutschsprachigen Schrifttums von Autoren der Fernuniversität Hagen verfaßt.<sup>3)</sup> Eine weitere ausführliche Auswahlbibliographie findet sich in einer Studie des Max-Planck-Instituts von 1985.<sup>4)</sup>

Die Ergebnisse einer internationalen *Anti-Korruptions-Konferenz*<sup>5)</sup>, an der ca. 300 Delegierte aus mehr als 60 Staaten teilnahmen, zeigen unmißverständlich auf, daß die von der Korruption ausgehenden Gefahren kriminalpolitische Überlegungen und Strategien in aller Welt prägen.

In einer *Empfehlung der OECD-Staaten* zur gemeinsamen Korruptionsbekämpfung werden nationale Maßnahmen und internationale Ansätze angesprochen. So sind alle Mitgliedsstaaten aufgerufen, ihre rechtlichen Instrumente auf die Bedürfnisse der internationalen Korruptionsbekämpfung hin zu überprüfen und auch Nichtmitgliedsstaaten in die gemeinsamen Bemühungen einzubeziehen (Stichworte: Strafbarkeit aller Formen der Korruption, Buchführungspflichten in der Wirtschaft, Vorkehrungen im Bank- und Finanzwesen, Regularien für staatliche Subventionen usw.).<sup>6)</sup>

Dennoch gibt es in Deutschland nur relativ wenige Arbeiten, die das Thema in einem komplexeren Rahmen wissenschaftlich aufgearbeitet haben. Hier ist vor allem die Sozialwissenschaft zu erwähnen; die kriminalistisch-kriminologische Forschung hat sich bisher diesem Thema weitgehend verschlossen.

---

3) Kleinfeld, R.: Auswahlbibliographie "Politische Korruption und anverwandte Themengebiete" im deutschsprachigen Schrifttum. In: Polis-Reihe, Arbeitspapiere aus der Fernuniversität Hagen. Hagen 1990.

4) Schönherr, R.: Vorteilsgewährung und Bestechung als Wirtschaftsstraftaten. In: Kriminologische Forschungsberichte des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht, Band 23. Freiburg i. Br. 1985.

5) 5th International Anti-Corruption Conference vom 08.-12.03.92 in Amsterdam/NL.

6) Recommendation of the Council of the OECD on Bribery in International Business Transactions. In: Supplement to Transparency International-Newsletter, September 1994.

Die Ursache könnte einerseits darin zu finden sein, daß das Thema "Korruption" bis in die 90er Jahre hinein kriminalpolitisch nicht ausdrücklich thematisiert wurde, zum anderen aber auch darin, daß der Einblick in die Täterstrukturen und in die Interaktionen der Täter äußerst schwierig ist. Der *wissenschaftlichen Erschließung* dieses Themenbereichs sind insofern Grenzen gesetzt.<sup>7)</sup>

Erst in den letzten Jahren ist das Thema Korruption auch in unserem Lande in einen kräftigen Aufwind geraten. *Korruptionsskandale* haben dazu geführt, daß zumindest in "korruptionsbelasteten" Regionen ein *Sensibilisierungsprozeß* sowohl in den tangierten Behördenbereichen, als auch in der Bevölkerung insgesamt eingesetzt hat, der von der *Berichterstattung der Medien* mitbestimmt wurde. Dies führte dazu, daß in den Brennpunkten der Korruption *Protagonisten* in den Reihen der Strafverfolger wie auch in der öffentlichen Verwaltung hervortraten, deren Verdienst vor allem darin liegt, daß das Thema heute relativ offen diskutiert wird und bereichsweise bereits Vorbeugungsprogramme entwickelt wurden. Die Erfahrungen der Strafverfolger des Auslands lassen jedoch vermuten, daß *partielle Lösungsansätze* bzw. nur inselartig betriebene Prävention im Kampf gegen die Korruption ohne Langzeitwirkung bleiben.

Viele Anzeichen deuten darauf hin, daß sich die öffentliche Meinung zur *Integrität* der staatlichen Organe und ihrer *Immunität* gegen Einflüsse von außen relativ kurzfristig gewandelt hat<sup>8)</sup>. Der ehemals tröstliche wie ermutigende Vergleich mit "amerikanischen und italienischen Verhältnissen" erscheint heute in einem anderen Licht.<sup>9)</sup> Der zunehmende *Druck zum Handeln* hat in Politik, öffentlicher Verwaltung und Strafverfolgung zu einer intensiven Auseinandersetzung mit der Materie geführt, auch wenn es den

---

7) von Alemann, U. und R. Kleinfeld: Begriff und Bedeutung der politischen Korruption aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: Benz und Seibel (Hg.): Zwischen Kooperation und Korruption. Baden-Baden 1992.

8) Wickert-Umfrage zur Bestechlichkeit von Politikern. In: Darmstadter Echo vom 31.03.93 sowie Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach. In: Sind Beamte bestechlich? Behördenspiegel 10, 1992, S. 10.

9) Rebscher, E. und W. Vahlenkamp: Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland. (Sonderband der BKA-Forschungsreihe) Wiesbaden 1988, S. 136.

Verantwortlichen anfangs Unbehagen bereitet haben dürfte, die Integrität der staatlichen Mechanismen bzw. der eigenen Behörde in Frage zu stellen.

### **1.1.1 Definition und Strafbestimmungen**

Der Begriff "Korruption" ist bisher nicht eindeutig definiert. Er umfaßt mit Strafe bedrohte Handlungen ebenso wie ethisch-moralisch verwerfliche Praktiken. Zur Eingrenzung des Untersuchungsfeldes wurde deshalb eine *Arbeitsdefinition* vorgegeben, die bewußt sehr weit gefaßt ist und folgende Kriterien vorgibt:

- *Mißbrauch einer amtlichen Funktion, einer vergleichbaren Funktion in der Wirtschaft oder eines politischen Mandats;*
- *auf Veranlassung oder eigeninitiativ;*
- *Erlangung bzw. Anstreben eines persönlichen Vorteils;*
- *Eintritt eines unmittelbaren oder mittelbaren Schadens oder Nachteils für die Allgemeinheit (in amtlicher oder politischer Funktion) oder für ein Unternehmen (in wirtschaftlicher Funktion);*
- *Geheimhaltung bzw. Verschleierung dieser Machenschaften.*

Die mit Strafe bedrohten Korruptionshandlungen finden sich in folgenden Vorschriften:

#### **Strafgesetzbuch:**

- § 331 StGB - Vorteilsannahme,
- § 332 StGB - Bestechlichkeit,
- § 333 StGB - Vorteilsgewährung,
- § 334 StGB - Bestechung,
- § 108e StGB - Abgeordnetenbestechung im Zusammenhang mit dem sogenannten Stimmenkauf.

#### **Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb:**

- § 12 UWG - Angestelltenbestechung und -bestechlichkeit in der Wirtschaft.



Daneben gibt es eine Vielzahl von Usancen und Praktiken, die zwar nicht pönalisiert werden, jedoch als sozialetisch verwerflich gelten oder disziplinarrechtlich sanktionierbar sind.

Die *Polizeiliche Kriminalstatistik* (PKS) faßt die Strafvorschriften der §§ 331 - 334 StGB unter den Sammelbegriff "*Amtsdelikte*" zusammen. Hierunter fielen bisher jedoch alle Straftaten im Amt, also beispielsweise auch die Körperverletzung im Amt oder die Aussageerpressung. Lediglich die Statistik des Bundeslandes Bayern wies die Delikte Vorteilsannahme und Bestechlichkeit gesondert aus. Die *Datenbasis* ist insofern als unzulänglich zu bezeichnen. Erst seit dem 01.01.1994 werden die mit Strafe bedrohten Korruptionsdelikte im Amt gesondert erfaßt. Ab dem 01.01.1995 gilt dies auch für Delikte nach § 12 UWG.

In der PKS werden für das Berichtsjahr 1994 insgesamt 3 253 *Korruptionsfälle* mit 1 448 *Tatverdächtigen* gemeldet. Auf die passiven Korruptionsdelikte (Vorteilsannahme und Bestechlichkeit) entfallen 1 142 Fälle / 393 Tatverdächtige, auf die aktiven Korruptionsdelikte (Vorteilsgewährung und Bestechung) 2 111 Fälle / 1 055 Tatverdächtige.

Aufgrund des geringen Anzeigeaufkommens aus dem Umfeld der Betroffenen ist von einem *hohen Dunkelfeld* auszugehen. Insofern ist zur Vorsicht zu raten, aufsteigende oder abfallende Tendenzen im Meldeaufkommen als untrüglichen Indikator für die Zu- oder Abnahme der Korruptionsdelikte zu werten. Gravierende Veränderungen können sich ebenso aus Fluktuationen im Hellfeld ergeben.

Auch andere Erhebungsinstrumente, wie etwa die *Strafverfolgungsstatistik* oder der *Meldedienst "Wirtschaftskriminalität"*, bieten aufgrund der bisher unzureichenden Datenlage keinen geeigneten Ansatz für Quantifizierungsversuche. Als Hauptursache ist die geringe Meldebereitschaft im Rahmen des polizeilichen Informationsaustausches anzuführen, die zu erheblichen, dabei grundsätzlich vermeidbaren *Informationsdefiziten* in den Zentraldienststellen geführt hat.

Der jährlich erscheinende Lagebericht des Bundeskriminalamtes zur Organisierten Kriminalität gibt erstmals für 1994 detailliert Auskunft über korruptionsrelevante Sachverhalte. In 28 OK-Verfahren wurden 12 Fälle der

Vorteilsgewährung, 691 Fälle der Bestechlichkeit, 26 Fälle der Vorteilsannahme und 686 Fälle der Bestechlichkeit registriert.

### 1.1.2 Stand der Forschung

Ein umfassendes *Forschungsprojekt* zur Korruption wurde im Jahr 1981 in Österreich abgeschlossen.<sup>10)</sup> Die Untersuchung wurde als "Schritt im Prozeß der Selbstreinigung der öffentlichen Hand" verstanden. Die Studie geht auf die verschiedenen, auch historischen Aspekte und Gesetzmäßigkeiten der Korruption ein und differenziert dabei nach systemtypischen Umfeldbedingungen in den Bereichen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, wobei auch rechtliche Aspekte behandelt werden. Bewußt wurden in dieser Untersuchung *verschiedene Wissenschaftsdisziplinen* eingebunden, die jeweils einen in sich geschlossenen Beitrag zur Studie leisten. Der interdisziplinäre Ansatz sollte dazu beitragen, die komplexen Rahmenbedingungen der Korruption und die vielfältigen Einflußfaktoren aus unterschiedlichen Perspektiven zu durchleuchten, um so Bestrebungen unterstützen zu können, die auf eine breite Sensibilisierung der Gesellschaft abzielen. Die Untersuchung kommt u. a. zu dem Ergebnis, daß effektiv betriebene Anti-Korruptions-Politik ohne gesellschaftliche Beeinträchtigungen nicht möglich ist.

Eine aktuelle, von Huberts durchgeführte *internationale Umfrage* zur Anti-Korruptions-Politik in 49 Staaten, an der 225 Probanden mitwirkten, erbrachte im Ergebnis einen Katalog von generellen Gegenmaßnahmen.<sup>11)</sup>

In den einschlägigen Untersuchungen zur Korruption in Deutschland steht meist die *allgemeine öffentliche Verwaltung* im Mittelpunkt, z. T. mit Überschneidungsflächen zur Politik. Bei der Nutzung der dort gesammelten Erkenntnisse für die Korruptionsprävention muß jedoch dann differenziert werden, wenn der Verwaltungsskandal als Untersuchungsgegenstand gewählt wurde und die Korruption eher von marginaler Bedeutung ist.

---

10) Brünner, C.: Korruption und Kontrolle. Studien zu Politik und Verwaltung. Wien 1981.

11) Hubert, L. W.J.C.: Public Corruption in Europe: A Sketch of the Problem. Unveröffentlichtes Papier zum Vortrag anl. The XVIth World Congress of the International Political Science Association. Berlin 1994.

Dennoch ist in einem schillernden Verwaltungsskandalbild verhältnismäßig häufig auch das Element "Korruption" zu finden. Eine 1983 von Pippig begonnene *sozialwissenschaftliche Untersuchung* gründete sich auf einer Analyse von Verwaltungsskandalen unterschiedlichster Art aus den 70er und 80er Jahren.<sup>12)</sup> Im Ergebnis wird u. a. kasuistisch belegt, daß als Auslöser der Skandale überwiegend Zuständigkeitsprobleme, Kontrolldefizite, Zielkonflikte, Pannen und Qualifikationsmängel festzustellen sind. Der Aspekt "Korruption" trat erst in den achtziger Jahren stärker im Skandalbild hervor.

Eine *kriminologische Untersuchung* von Liebl, die Korruptionsstrafverfahren in der allgemeinen öffentlichen Verwaltung gegen 717 Beschuldigte im Zeitraum von 1976 bis 1985 zum Gegenstand hatte<sup>13)</sup>, gibt Auskunft über die Erscheinungsformen, den Umfang und die Bekämpfungsprobleme der "Kriminalität der Mächtigen", wie der Verfasser das Phänomen Korruption bezeichnet. Darüber hinaus beinhaltet sie Aussagen über besonders korruptionsbetroffene Behörden und Wirtschaftsbranchen sowie über gewährte Vorteile. Als stark belastet haben sich demnach die Kontroll- und Baubehörden auf der Seite der öffentlichen Verwaltung sowie das Baugewerbe auf der Seite der gewerblichen Wirtschaft herausgestellt. Etwa 75 % der erlangten bzw. gewährten Vorteile bezogen sich auf Geldleistungen und ca. 25 % auf Sachleistungen in unterschiedlicher Höhe. Die Studie beschreibt im wesentlichen acht phänomenologische Grundstrukturen der Korruption: Gewinnmaximierungs-, Verdrängungs-, Finanzierungs-, Auflagen-, Grenzkontroll-, Leistungs-, Genehmigungs- und Aufenthaltskorruption.

Im Max-Planck-Institut Freiburg veröffentlichte Schönherr im Jahr 1985 die Ergebnisse einer wissenschaftlichen Untersuchung zu den Delikten Vorteilsgewährung, Bestechung, Betrug, Wucher, Untreue, Subventionsbetrug,

---

12) Pippig, G.: Verwaltungsskandale - Zur Korruption in der öffentlichen Verwaltung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament, B7 / 1990, S. 11 ff.

13) Liebl, K.: Das Ausmaß der Korruption in der öffentlichen Verwaltung: Ergebnisse einer empirischen Erhebung. In: Benz und Seibel (Hg.): Zwischen Kooperation und Korruption. Baden-Baden 1992, S. 283 - 294.

Kreditbetrug und Steuerhinterziehung.<sup>14)</sup> Im Zentrum der Arbeit stand die Frage, nach welchen Entscheidungskriterien die Staatsanwaltschaften bundesweit die *Zuordnung dieser Delikte zur Wirtschaftskriminalität* vornehmen. Neben der Aktenanalyse der bei der Justiz angesiedelten "Bundesweiten Erfassung von Wirtschaftsstraftaten nach einheitlichen Gesichtspunkten" sah die Untersuchung auch eine schriftliche Befragung von Richtern und Staatsanwälten vor. Im Ergebnis wurden u. a. Erkenntnisse über die Erscheinungsformen der Korruption in der öffentlichen Verwaltung und über Täterprofile herausgearbeitet. Als besonders korruptionsanfällige Verwaltungssektoren haben sich Auftragsvergabestellen aller Art herauskristallisiert.

Zum Thema "Politische Korruption" veröffentlichte Noack im Jahr 1985 eine Arbeit, in der er mit Fallbeispielen die interstaatliche und transnationale Korruption behandelte.<sup>15)</sup> Die Korruption in Deutschland arbeitete er vom Individuum (Beamter, Abgeordneter) über die Verbände bis hin zu den politischen Strukturen auf.

Eine politikwissenschaftliche Arbeit von Bellers<sup>16)</sup> zum gleichen Thema gibt einen ausführlichen geschichtlichen Abriss über die Korruption in der deutschen Geschichte der Nachkriegszeit sowie in West- und Osteuropa. Er geht dabei auf juristische Grauzonen ein und arbeitet politische Korruptions-skandale des Bundes und der Länder bis 1985 auf. Die Untersuchung umfaßt auch das Aufzeigen von Möglichkeiten für die Korruptionsbekämpfung. Als Ursache für die festgestellten Abweichungen in der Häufigkeit korruptiven Verhaltens wird vor allem der Unterschied in der politisch-kulturell beeinflussten Korruptionsneigung und der gesellschaftlichen Korruptionstoleranz in den untersuchten Staaten angeführt.

Im Rahmen einer Magisterarbeit von 1994 konzentrierte sich Strunz auf die Korruption in der Kommune am Beispiel München.<sup>17)</sup> Nach dem Entwickeln

---

14) Schönherr, R.: a. a. O.

15) Noack, P.: Korruption - die andere Seite der Macht. München 1985.

16) Bellers, J. (Hg.): Politische Korruption. Vergleichende Untersuchungen. Munster 1989.

17) Strunz, C.: Korruption in der Kommune. Magisterarbeit, vorgelegt an der Ludwig-Maximilians-Universität. München 1994.

einzelner Erklärungsmodelle für Korruption sowie einer Darstellung der rechtlichen Aspekte wird die kommunale Korruption in exemplarisch ausgewählten Aufgabenbereichen beleuchtet. Eine Typologie des Phänomens in bezug auf individuelle, kollektive und organisierte Korruption rundet die Untersuchung ab. Im Anschluß daran werden Maßnahmen zur präventiven und repressiven Korruptionsbekämpfung entwickelt. Ferner ist ein Forschungspapier von Uhle<sup>18)</sup> zu erwähnen, das im Rahmen eines Promotionsstudiums erarbeitet wurde. Hier werden vor allem Verfilzungsstrukturen in Politik und Verwaltung am Beispiel der Stadt Köln nachgezeichnet, wobei auch auf die Korruption als systemimmanentes Merkmal eingegangen wird.

Eine *soziologische Arbeit* zum gleichen Themenbereich wurde im Jahr 1991 von Scheuch / Scheuch publiziert.<sup>19)</sup> Obwohl diese Studie schwerpunktmäßig über den "Verfall der politischen Parteien" berichtet und somit eher auf die systematisch betriebene *Ämterpatronage* unter dem Schirm politischer Seilschaften ausgerichtet ist, schlagen die Autoren aber auch eine Brücke vom Parteienfilz zur Korruption. Dabei wird eine Zunahme der Vorteilsannahme in den kommunalen Politik- und Verwaltungsstrukturen diagnostiziert. Kritisiert wird vor allem das Desinteresse der Verantwortlichen in der Politik, hier Abhilfe zu schaffen.

In einer Studie von Hönigsberger<sup>20)</sup> werden die Schwerpunkte auf die *Korruptionsursachen* und die *Anti-Korruptions-Politik* gelegt. Der Autor befaßt sich dabei etwa mit der Problematik im Zusammenhang mit behördlichen Außenkontakten, verwaltungsinternen Kommunikationsschienen, personalpolitischen Aspekten und mit der Transparenz des Verwaltungshandelns. Er unterscheidet zwischen Korruptionsaufdeckung und -prophylaxe und warnt vor einer engen Verzahnung von aufgabenbezogenen Verwaltungsreformen und Anti-Korruptions-Maßnahmen.

---

18) Uhle, W.: Kölscher Klüngel, ein Beispiel für Filzkratie. Begrifflichkeiten und Fallbeispiele, unterstützt durch eine Inhaltsanalyse von Presseartikeln. Seminararbeit, vorgelegt an der Universität Köln, 1989.

19) Scheuch, E. und U. Scheuch: Cliques, Klüngel und Karrieren. Reinbeck bei Hamburg 1992.

20) Hönigsberger, H.: Verwaltungsreform und Antikorruptionspolitik: In: IST, Gesellschaft für angewandte Sozialwissenschaft und Statistik. Heidelberg 1989.

In einem aktuell *geplanten Forschungsprojekt* von Ohlemacher/Pfeiffer<sup>21)</sup> soll die partielle Ähnlichkeit des Systems der Korruption mit dem System der Schutzgelderpressung untersucht werden. Kern der Untersuchung ist eine Befragung von Geschäftsleuten, mit der methodisch Neuland betreten wird. Das Sample soll sich aus ausländischen und deutschen Geschäftsleuten zusammensetzen, um einen direkten Vergleich der deliktischen Rahmenbedingungen zwischen diesen beiden Zielgruppen zu ermöglichen.

Erkenntnisse aus der Aufarbeitung einer größeren Anzahl von Korruptionsverfahren im Bereich der Stadtverwaltung Frankfurt lassen auf eine *kontinuierliche Entwicklung* der Korruptionsstrukturen schließen.<sup>22)</sup> Die Bestechungspraktiken reichten von Naturalleistungen der Unternehmer in den 50er und 60er Jahren über zuerst geringe, im Laufe der Zeit aber ständig größer werdende Geldbeträge bis hin zu Zahlungen von festen Prozentanteilen der Auftragssummen. Dieses anfangs praktisch nie sonderlich beanstandete Geben und Nehmen führte zu einer zunehmenden Akzeptanz bei den Korruptierenden wie auch bei den Korruptierten, verbunden mit einer fortschreitenden *Aushöhlung des Unrechtsbewußtseins*. Der Übergang von der "Kundenbetreuung" zur Bestechung hat sich unter diesen Bedingungen im Verlauf der Jahre offenbar immer mehr verwässert.

Ein Indikator für die Korruptionsanfälligkeit öffentlich Bediensteter ist aus registrierten Einflußnahmen ausländischer Nachrichtendienste auf bundesdeutsche Behörden und behördenähnliche Institutionen herzuleiten, auch wenn die Korruptionshandlung hier in anderer Dimension zu sehen ist. Die Erfahrungen aus der Praxis der Strafverfolgung deuten darauf hin, daß die im Zusammenhang mit der "Verwaltungskorruption" praktizierten Tätermethoden zum "Anbahnungsprozeß" mitunter nachrichtendienstlichen Praktiken ähneln. Eine BKA-interne Auswertung von Ermittlungsakten aus

---

21) Ohlemacher, T. und C. Pfeiffer: Viktimisierung und Systemvertrauen. Projektantrag zum Thema "Geschäftsleute in Konfrontation mit allgemeiner Kriminalität, Korruption und Schutzgelderpressung" an die Volkswagen Stiftung. Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V., 1994.

22) Herbig, G.: Korruptionsfälle in der Stadtverwaltung Frankfurt. In: Verwaltungsarchiv, Band 80, 1989, S. 382 ff.

990 Staatsschutz-Strafverfahren mit 1180 Tatverdächtigen ergab, daß in 18,7 % der Fälle öffentlich Bedienstete involviert waren.<sup>23)</sup>

### 1.1.3 Überlegungen zum Forschungsansatz

In der Reaktion auf Skandale und Bestechungsaffären spiegelt sich wider, inwieweit in der Gesellschaft bereits der Boden für die vom Staat gewünschte Ausformung des Rechtsbewußtseins bereitet ist. An der *Einstellung zum Recht und zur Ethik* läßt sich ablesen, ob die Gesellschaft die vom Staat proklamierten ethisch-moralischen Wertvorstellungen akzeptiert und einhält. Auch können hieraus Rückschlüsse auf die vorhandene Bereitschaft zur *Ächtung der Korruption* abgeleitet werden. Infolgedessen gilt das Phänomen "Korruption" auch als Indikator und *Gradmesser* für das Aushöhlen und Zerfallen der ethischen Normen und Werte.<sup>24)</sup> Spätestens dann, wenn sich aufgrund des offensichtlichen Hinnehmens von Korruption eine *Erosion* in den ethischen Grundwerten abzeichnet, ist der Staat gefordert, mit einer nachhaltig betriebenen Anti-Korruptions-Politik nach außen hin zu demonstrieren, wie ernst es ihm mit der Lauterkeit seiner inneren Mechanismen ist.

Halbherzige Aufklärungsbemühungen lassen für den außenstehenden Betrachter leicht den Eindruck entstehen, Bestechungsvorwürfe würden bewußt "unter den Tisch gekehrt".<sup>25)</sup> Ein makelloses Erscheinungsbild staatlicher und kommunaler Organisationen läßt nicht nur Rückschlüsse auf die nach innen gerichteten *Reinhaltungsbemühungen* zu, sondern auch auf die *Qualifikation* der gewählten oder ernannten Entscheidungsträger. Insofern war im Rahmen dieser Untersuchung auch zu prüfen, ob ein *kausaler Zusammenhang* zwischen Korruptionsanfälligkeit einzelner Verwaltungseinheiten und der Glaubwürdigkeit des öffentlichen Dienstes insgesamt besteht.

---

23) Unveröffentlichter Auswertungsbericht "Landesverrat" des Bundeskriminalamtes, KI 14, vom 11.08.1994

24) Schönherr: a.a.O., S. 1.

25) Fuhr, W.: Korruption - wirtschaftskriminelle Amtsdelikte. In: BKA-Schriftenreihe "Wirtschaftskriminalität", Teil 2, Band 53, Wiesbaden 1985.

In international besetzten Workshops und Podiumsdiskussionen über Bekämpfungsprobleme und Anti-Korruptions-Programme wird wiederholt auf die Problematik einer vergleichenden Analyse und vorbehaltlosen Projektion von Forschungsergebnissen und Präventionskonzepten des Auslands auf das eigene Land aufmerksam gemacht.<sup>26)</sup> Experten aus dem Bereich der Strafverfolgung begründen dies im wesentlichen mit Ergebnissen aus dem internationalen Erfahrungsaustausch und dem Abgleich internationaler Bemühungen im Bereich der Prävention. Die besondere Problematik liegt offenbar in der *schwierigen Vergleichbarkeit* der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Zu nennen wären hier etwa ungleiche Rechtsgrundlagen, unterschiedliche Verwaltungsstrukturen, nicht kongruente Abläufe in der Verwaltungspraxis und die vielfältigen Usancen in der internationalen Geschäftswelt. Insoweit besteht die generelle Empfehlung, jeweils *adäquate nationale Bekämpfungsstrategien* zu entwickeln, die den typischen Umfeldbedingungen weitestgehend gerecht werden, ohne aber dabei internationale Bemühungen aus dem Blickfeld zu verlieren.

Diese Empfehlung hat gleichwohl bei *historischen Betrachtungen* und Vergleichen ihre Gültigkeit. Im Laufe der Geschichte haben sich die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen sowie die Bedingungen für die Entstehung und Konsolidierung von Korruptionsstrukturen so stark verändert, daß es geboten erscheint, beim Versuch einer rückblickenden Beschreibung des gegenwärtigen Entwicklungsstandes den Horizont nicht in zu weiter Ferne abzustecken.

Bei der Suche nach den Ursachen der Korruption stößt man hin und wieder auf die zugleich alarmierende wie resignierende Feststellung, daß für viele Branchen der Wirtschaft ein gewisser *Zwang* zur Zahlung von Schmiergeldern besteht, um im Kreis der Mitbewerber eine aussichtsreiche Position in der Bieterliste einzunehmen und auf einem enger werdenden Markt langfristig zu überleben.<sup>27)</sup> Die zitierten Untersuchungen legen jedoch die Vermutung nahe, daß nach der Wurzel des Übels wesentlich tiefer gesucht werden

---

26) 5th International Anti-Corruption Conference, a.a.O.

27) Fehervary, J.: Wirtschaftskriminalität und Korruption in Österreich. In: Liebl (Hg.): Internationale Forschungsergebnisse auf dem Gebiet der Wirtschaftskriminalität. Pfaffenweiler 1987, S. 95 ff.



muß, denn *Marktdruck und Konkurrenz* können im Grunde genommen erst dann als Auslöser für Korruption in Frage kommen, wenn die "*Korruptionslandschaft*" und das "*Korruptionsklima*" bereits geschaffen sind.

Viele Ursachen der Korruption werden in der Literatur häufig im Zusammenhang mit einer engen *Verflechtung von Politik, Wirtschaft, öffentlicher Verwaltung und Kriminalität* gesehen. Eine mögliche Schlußfolgerung hieraus wäre, daß Korruption besonders gut dort gedeihen müßte, wo sich über einen längeren Zeitraum Verfilzungen unter dem Schirm von Protektion und Vetternwirtschaft ungestört herausgebildet und konsolidiert haben.<sup>28)</sup>

#### 1.1.4 Untersuchungsziel und -methode

Die hier anstehende empirische Untersuchung zielt schwerpunktmäßig darauf ab, die *Möglichkeiten und Grenzen der Korruptionsprävention* aufzuzeigen und ggf. neu abzustecken. Um festzustellen, welche Rahmenbedingungen für eine effiziente Anti-Korruptions-Politik geschaffen werden müssen, wird ausführlich auf das Korruptionsumfeld, die Tätermethoden und -motive, die Ursachen und Folgen der Korruption sowie auf Schwachstellen und korruptionssensible Sektoren eingegangen. Dabei werden in den einzelnen Untersuchungsbereichen auch *Indikatoren zum Erkennen von Korruption* vorgestellt. So ergibt sich im Ergebnis ein umfassendes Bild über die möglichen Einflußfaktoren, die bei der Korruptionsbekämpfung zu berücksichtigen sind und als Basis für *adäquate Gegenstrategien* genutzt werden können.

Die Studie soll dem Anwender als *Basis- und Nachschlagewerk* dienen, das u. a. Antwort auf folgende Fragen gibt: Wie kann ich Korruption in meinem Umfeld bzw. meiner Behörde verhindern? Welche Instrumente sind in welchen Bereichen am besten einsetzbar? Welche Grenzen sind mir gesetzt bzw. mit welchen Problemen muß ich rechnen?

Dabei wird dem Nutzer ein *Maßnahmenkatalog* in Form eines "Bausatzes" angeboten, der auf die möglichen *Einsatzbereiche* einzelner Präventionsmaßnahmen und -instrumente eingeht. Der eigentliche Architekt, dem die

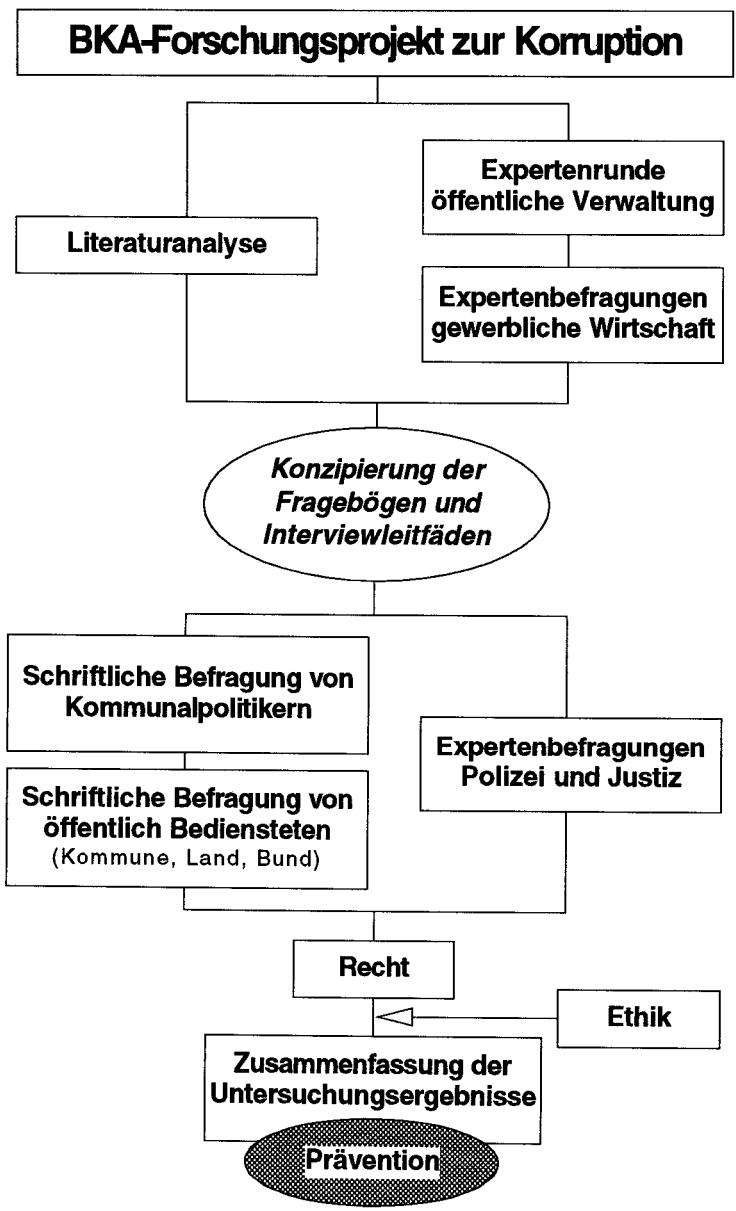
---

28) Scheuch E. und U. Scheuch: a.a.O.

Aufgabe zukommt, hieraus eine auf behördenspezifische Bedürfnisse zugeschnittene Strategie zu entwerfen, ist demnach in den einzelnen Behörden bzw. Verwaltungssektoren zu finden. Dies ist allein schon deswegen angeraten, um unverzichtbares Fachwissen und Kenntnisse über spezielle Verwaltungsabläufe (z. B. Submissionsabläufe, Genehmigungsverfahren etc.) auf *filigrane Kontroll- und Sicherungsmechanismen* übertragen zu können, auf die die vorliegenden Forschungsergebnisse aus Praktikabilitätsgründen nicht eingehen können.

Im Rahmen dieser Untersuchung (*Projektablauf siehe Schaubild S. 31*), deren Vorbereitungsphase am 1. August 1992 begann, kamen folgende Methoden zur Anwendung:

- *Literaturanalyse*: Auswertung der einschlägigen Literatur zur Vorbereitung des Forschungsprojekts (siehe Anhang, Anlage 1),
- *mündliche Expertenbefragungen*: Tiefeninterviews mit Vertretern der gewerblichen Wirtschaft und der Strafverfolgungsbehörden (siehe Anhang, Anlage 2 und 3),
- *schriftliche Befragungen* in der Kommunalpolitik und der öffentlichen Verwaltung, angereichert mit einzelnen *Tiefeninterviews* (siehe Anhang, Anlage 4 und 5),
- *Expertenrunde* (Workshop) zur Vorbereitung der Befragungsrunden mit Vertretern der öffentlichen Verwaltung.



Von der anfangs geplanten *Aktenauswertung* von Korruptionsstrafverfahren wurde abgesehen, weil sich schon frühzeitig herausstellte, daß die Kasuistik keine oder nur geringe Anhaltspunkte für die Korruptionsprävention bietet. Jedoch konnte über die Expertenbefragung in den Bereichen Polizei und Justiz sichergestellt werden, daß einschlägige Erkenntnisse aus Strafverfahren für diese Untersuchung genutzt werden konnten.

Die Befragungen in den einzelnen Untersuchungsbereichen wurden unter *Wahrung der Anonymität* der Befragten (Probanden) durchgeführt. In den Hin- und Rücklauf der Fragebögen wurden kommunale Spitzenverbände als "*Relaisstellen*" (Deutscher Städtetag, Städte- und Gemeindebund) eingeschaltet, die die Einhaltung der Formalien sicherstellten.

An der Befragungsaktion wirkten *165 Mandatsträger* aus den Kommunalvertretungen zweier Bundesländer sowie *276 öffentlich Bedienstete* aus über 50 Städten und aus verschiedenen Landes- und Bundesbehörden mit. Interviews mit *22 Experten* aus der gewerblichen Wirtschaft, allgemeinen öffentlichen Verwaltung, Polizei und Staatsanwaltschaft rundeten die Ergebnisse ab.

Auf den Kreis der *Probanden* (Sample) wird aus Gründen der besseren Übersicht ausführlich in den jeweiligen Projektabschnitten eingegangen. Bei den Befragten handelte es sich im wesentlichen um

- *Manager* aus der gewerblichen Wirtschaft,
- *Mandatsträger* aus der Kommunalpolitik,
- *Amts- bzw. Behördenleiter* und *Sachbearbeiter* aus unterschiedlichen Bereichen der öffentlichen Verwaltung,
- *Polizeivollzugsbeamte* und *Staatsanwälte*.

Die Untersuchung ist im wesentlichen auf die "*Korruption im Rahmen wirtschaftlicher bzw. gewerblicher Betätigung*" und die "*Korruption im Zusammenhang mit dem Verwaltungshandeln*" (kleinere Genehmigungsverfahren, alltägliche Verwaltungsvorgänge wie behördliche Kontrollen usw.) ausgerichtet. Die sogenannte Polizeikorruption (Korruption im Bereich der Strafverfolgungsbehörden) wurde aufgrund der unterschiedlichen Motive und Ziele der Täter ausgeklammert. Es bestehen bereits Überlegungen, dieses Forschungsfeld im Rahmen eines Folgeprojekts aufzuarbeiten.

Die Struktur der Studie entspricht der sukzessiven Aufarbeitung der einzelnen Projektbausteine. Obwohl die Problematik auch aus der Sicht der gewerblichen Wirtschaft angesprochen und aufgearbeitet wird, kann die kriminalistisch-kriminologische Forschung nur einen relativ bescheidenen Beitrag zur wirtschaftsspezifischen Korruptionsprävention leisten. Dies ist jedoch auch nicht vorgegebenes Ziel der Untersuchung gewesen.

Kernstück des Forschungsprojekts ist ein *strategieorientierter Maßnahmenkatalog zur Korruptionsprävention*, der einerseits auf die Ergebnisse in den einzelnen Befragungsrunden eingeht, andererseits jedoch auch bereits installierte Präventionsprogramme (*siehe dazu Anhang, Anlage 6*) berücksichtigt. Die von den Probanden bzw. Experten entwickelten *Indikatoren zum Erkennen und Aufdecken von Korruption* wurden den jeweiligen Befragungsergebnissen zugeordnet. Insofern wird der Anwender in die Lage versetzt, auf dieser Grundlage spezielle Indikatoren- bzw. Prüfraster entwickeln zu können. Das Erarbeiten eines generellen Indikatorenrasters, das auf alle Korruptionsprofile sowie Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche eingeht, wird aus Praktikabilitätsgründen nicht für sinnvoll gehalten.

Es wird empfohlen, auf der Basis dieser Untersuchung entwickelte Präventionsstrategien ständig auf die Möglichkeiten und Erfordernisse der *Fortschreibung* und *Anpassung* an regionale Rahmenbedingungen hin zu überprüfen.

## 1.2 Literaturverzeichnis

von Alemann, U. und R. Kleinfeld: Begriff und Bedeutung der politischen Korruption aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: A. Benz und W. Seibel (Hg.): Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung. Baden-Baden 1992, S. 259-282.

Bellers, J. (Hg.): Politische Korruption. Vergleichende Untersuchungen. Münster 1989.

Brünner, C. (Hg.): Korruption und Kontrolle. (Studien zu Politik und Verwaltung Band 1) Wien, Köln und Graz 1981.

BS/aw: Sind Beamte bestechlich? (Bericht über eine Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach) In: Behördenspiegel, 8. Jahrgang, Nr. X, 43. Woche, Oktober 1992, S. 10.

Bundeskriminalamt KI 14: "Landesverrat". Unveröffentlichter Auswertungsbericht vom 11.08.1994

dpa: SPD-Abgeordneter Gansel: Politik von Korruption befreien. Streichung von Sonderrechten gefordert - Bürger hegen großen Argwohn. Wickert-Umfrage zur Bestechlichkeit von Politikern. In: Darmstädter Echo vom 31.03.1993, S. 1.

Dörmann, U., K.-F. Koch, H. Risch und W. Vahlenkamp: Organisierte Kriminalität - wie groß ist die Gefahr? (Sonderband der BKA-Forschungsreihe) Wiesbaden 1990.

Fehérváry, J.: Wirtschaftskriminalität und Korruption in Österreich. In: K. Liebl (Hg.): Internationale Forschungsergebnisse auf dem Gebiet der Wirtschaftskriminalität. Pfaffenweiler 1987, S. 95-116.

Fuhr, W.: Korruption - wirtschaftskriminelle Amtsdelikte. In: P. Poerting (Hg.): Wirtschaftskriminalität, Teilband 2. (BKA-Schriftenreihe Band 52) Wiesbaden 1985, S. 115-139.

- Herbig, G.: Korruptionsfälle in der Stadtverwaltung Frankfurt. Situationsbericht und Gegenstrategien. In: Verwaltungsarchiv, Band 80, Heft 3, 1989, S. 381-394.
- Hönigsberger, H.: Verwaltungsreform und Antikorruptionspolitik. (IST Gesellschaft für angewandte Sozialwissenschaft und Statistik , Hauptstr. 24, Heidelberg) Heidelberg Januar 1989 (Manuskript).
- Hubert, L.: Public Corruption in Europe: A Sketch of the Problem. (Unveröffentlichtes Papier zum Vortrag anl. The XVIth World Congress of the International Political Science Association) Berlin 1994.
- Kleinfeld, R.: Auswahlbibliographie "Politische Korruption und anverwandte Themengebiete" im deutschsprachigen Schrifttum. In: Politikwissenschaft, Politische Soziologie. (Arbeitspapiere aus der Fernuniversität Hagen) Hagen 1990.
- Liebl, K.: Das Ausmaß der Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Ergebnisse einer empirischen Erhebung. In: A. Benz und W. Seibel (Hg.): Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung. Baden-Baden 1992, S. 283-294.
- Middendorff, W.: Unterschleif und Korruption im Rahmen des üblichen... Wirtschaftskriminalität in kriminologischer Sicht, Teil 1. In: Kriminalistik, 3, 1985, S. 160-164.
- Middendorff, W.: Florida oder Nerzmantel?. Wirtschaftskriminalität in kriminologischer Sicht, Teil 2. In: Kriminalistik, 5, 1985, S. 276-277.
- Noack, P.: Korruption - die andere Seite der Macht. München 1995.
- OECD Directorate for Financial and Fiscal Affairs (Hg.): OECD Member Governments Recommend Action to Counter Illicit Payments in International Business Transactions. Supplement to Transparency International-Newsletter. Paris 1994.

- Ohlemacher, T. und C. Pfeiffer: Viktimisierung und Systemvertrauen. Geschäftsleute in Konfrontation mit allgemeiner Kriminalität, Korruption und Schutzgelderpressung. (Projektantrag zur Vorlage bei der Volkswagen-Stiftung im Schwerpunkt "Recht und Verhalten" des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e.V. Juli 1994) Hannover 1994.
- Rebscher, E. und W. Vahlenkamp: Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland. (Sonderband der BKA-Forschungsreihe) Wiesbaden 1988, S. 136.
- Scheuch, E. K. und U. Scheuch: Cliques, Klüngel und Karrieren. Reinbeck bei Hamburg 1992.
- Schönherr, R.: Vorteilsgewährung und Bestechung als Wirtschaftsstraftaten. Eine Untersuchung über die Zuweisung dieser Delikte zur Wirtschaftskriminalität durch die Staatsanwaltschaften. In: G. Kaiser (Hg.): Kriminologische Forschungsberichte aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht (Band 23). Freiburg 1985, S. 315.
- Strunz, C.: Korruption in der Kommune. Theorie und Praxis am Beispiel von München. (Magisterarbeit, vorgelegt an der Ludwig-Maximilians-Universität München) München 1994.
- Uhle, W.: Kölscher Klüngel, ein Beispiel für Filzokratie. Begrifflichkeiten und Fallbeispiele, unterstützt durch eine Inhaltsanalyse von Presseartikeln. (Forschungsarbeit im Rahmen des Promotionsstudiums an der Universität Köln) Köln 1989.



## 2 Korruption und Korruptionsbekämpfung aus der Sicht der gewerblichen Wirtschaft

### 2.1 Methodische Vorbemerkungen

Die gewerbliche Wirtschaft ist von Korruption in zweifacher Hinsicht betroffen. Einerseits sind zumindest ab einer gewissen Unternehmensgröße *Schwachstellen* für Korruptionseinwirkungen in den Organisationen nicht mehr auszuschließen, andererseits sind vorwiegend in den Reihen der gewerblichen Wirtschaft auch die Einflußsuchenden, die *Korrumptierenden* zu finden.

Insofern erschien es dringend geboten, zur Vermeidung von Blickverengungen sowie zur Ergänzung der im Rahmen der schriftlichen Befragungsaktionen in der öffentlichen Verwaltung und der Kommunalpolitik gewonnenen Informationen auch die Sichtweise von Vertretern der gewerblichen Wirtschaft einzuholen, um von dort abgegebene *Anregungen* für eine (gemeinsam getragene) Strategie gegen die Korruption zu nutzen. Darüber hinaus war auch auszuloten, wie sensibel die Wirtschaft auf Korruptionseinflüsse reagiert und inwieweit dort bereits *Bereitschaft* besteht, Anti-Korruptions-Maßnahmen im Bereich der gewerblichen Wirtschaft zu implantieren.

Die Erhebung der Informationen erfolgte mittels einer mündlichen *Expertenbefragung* (Interview). Über den Deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT) und den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) wurden nach bestimmten Vorgaben der Projektleitung kompetente Interviewpartner (Probanden) aus verschiedenen Wirtschaftsbranchen ausgewählt.

Aufgrund des begrenzten Expertenkreises (neun Probanden) sind die so gewonnenen Erkenntnisse nicht als repräsentativ zu bezeichnen. Die Befragungsergebnisse sind aber dennoch als *Beurteilungsstütze* und *Hilfsquelle* zur besseren Einschätzung der Gesamtproblematik geeignet.

Der Kreis der Interviewpartner (Sample) setzte sich wie folgt zusammen:

- ein Leiter Werkssicherheit (Herstellerbereich),
- ein Leiter Konzernrevision (Herstellerbereich),
- ein Geschäftsführer (Industrieverband),

- zwei Leiter Innenrevision (Handelsunternehmen),
- ein Leiter Zentrale Abwicklung (Versandhandel),
- ein Leiter Rechtsabteilung (Handelsunternehmen),
- ein Leiter Baucontrolling (Handelsunternehmen),
- ein Generalbevollmächtigter (Handelsunternehmen).

Bei der Auswahl der Probanden ging es nicht primär darum, möglichst viele Branchen der gewerblichen Wirtschaft abzudecken. Vielmehr wurde auf Experten Wert gelegt, die aufgrund ihrer Position oder ihrer Aufgabenstellung bereits eine gewisse *Sensibilität für das Erkennen und die Verhinderung von betriebsinterner Kriminalität* allgemein, und *Korruption* im besonderen entwickelt hatten. Insofern ergaben sich im Verlauf der Interviews wegen ähnlicher Erkennungsmerkmale und Bekämpfungsaspekte auch wiederholt *Verknüpfungen mit typischen Begleitdelikten* der Korruption wie etwa Betrug, Untreue und Industriespionage.

Die Einschätzungen der Probanden wurden z. T. aus unterschiedlichen Perspektiven abgegeben. Während der eine der Thematik völlig offen gegenüberstand und Maßnahmen gegen die Korruption in der Wirtschaft als schon lange überfällig befand, verstand sich ein anderer eher als Anwalt seiner Branche und argumentierte vornehmlich mit der "Theorie der schwarzen Schafe".

## 2.2 Bedeutung der Korruption in der gewerblichen Wirtschaft

In der gewerblichen Wirtschaft werden Betrugs- und Korruptionsmanipulationen üblicherweise *nicht öffentlich thematisiert*. Gleichwohl hat sich nach dem ersten Auftreten von schadenverursachenden Korruptionsmanipulationen in bestimmten Kreisen der Wirtschaft ein noch eher zartes *Problembewußtsein* entwickelt, allerdings mit der Einschränkung, daß der Begriff "Korruption", und damit auch der § 12 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) zur *Angestelltenbestechung und -bestechlichkeit*, bei der Bewältigung der Problematik weitgehend verdrängt wird. Diese Vorschrift, die als *Antragsdelikt* verfaßt ist, stellt demnach ein nicht oder nur selten genutztes *Sanktionierungsinstrument* in der Wirtschaft dar.

Die Ursache hierfür liegt vor allem in dem Umstand, daß viele Praktiken und "Aufmerksamkeiten", die in staatlichen und kommunalen Verwaltungen auch in geringer Dosis nicht akzeptiert werden, in der gewerblichen Wirtschaft als verbreitete *Usancen* gelten, und zwar mitunter auch dann, wenn sie unternehmensinternen *Ethikregeln* eigentlich zuwiderlaufen. Man tut sich bei der Abgrenzung von Erlaubtem und Unerlaubtem nicht so schwer, wie die öffentliche Verwaltung. Das Tolerieren solcher Praktiken kann aber dann seine Grenzen erreichen, wenn sie gravierende *Schadensvorkommnisse* für das Unternehmen nach sich ziehen, die dann allerdings regelmäßig nicht als Korruptionsdelikte, sondern als *Betrugs- und Untreuefälle* deklariert werden, selbst wenn die Korruption Auslöser für die Ermittlungen war.

Von einem Interviewpartner wird die seiner Meinung nach zu *zögerliche Haltung der Wirtschaft*, Anti-Korruptions-Strategien zu entwickeln bzw. überhaupt darüber zu diskutieren, offen kritisiert. Es bestehe diesbezüglich noch kein *Zusammenhalt* und *Zusammenwirken* in den gefährdeten Branchen, z. B. in Form des Informationsaustauschs oder gar gemeinsamer *strategischer Überlegungen*. Hier fehle es immer noch an Protagonisten.

Ein anderer Interviewpartner stellt fest, daß die Korruption bisher eigentlich nur in solchen Branchen zum *Diskussionsthema* geworden ist, in denen derartige Machenschaften aufgedeckt werden konnten. Generell könne aber dennoch von einer - wenn auch insgesamt gesehen sehr zögerlichen - Zunahme der *Sensibilität in der Wirtschaft* ausgegangen werden.

Wie in den Interviews wiederholt angesprochen wurde, dürfte bei sich verändernden gesellschaftlichen Wertvorstellungen die *Medienberichterstattung* eine bedeutende Rolle spielen. Häufig werde über das Fehlverhalten von Politikern berichtet mit der verheerenden Folge, daß die *Vorbildfunktion* aller, also auch die der integren Politiker nach und nach schwindet und die *Hemmschwelle* zur unlauteren Bereicherung in allen Schichten der Gesellschaft sinkt. Dementsprechend könnte wiederholt praktizierte "Schlagzeilenpolitik" in den Medien insbesondere auf dem Sektor der Berichterstattung über Korruptionsfälle eher zu einer *Übersättigung* führen, als zur Aufklärung und Sensibilisierung beitragen. Mit dem kurzfristigen "Drei-Tage-Interesse" könne man keine Basis für Anti-Korruptionsstrategien herstellen. Weniger, dafür aber seriös-informative *Aufklärung* dürfte sich als wesentlich wirkungsvoller erweisen. Dabei wird

aber nicht verkannt, daß auch eine "effektheischende", reißerisch aufgemachte Medienberichterstattung hinsichtlich der erworbenen Verdienste bei der Aufdeckung von Korruptionsmachenschaften durchaus zu honorieren ist.

Im *Management* der gewerblichen Wirtschaft ist die Korruption im allgemeinen kein Diskussionsthema. Dies entspricht offenbar einer weit verbreiteten *Unternehmenspolitik*. Für die Zukunft allerdings - so erwarten mehrere Wirtschaftsvertreter - ist nicht auszuschließen, daß bei veränderter Wirtschaftslage (z. B. im Falle enger werdender Märkte) negative *Einflußversuche* auf in Bedrängnis geratene Wirtschaftsunternehmen oder auch auf die öffentliche Verwaltung zunehmen könnten. Dies könnte dann über kurz oder lang dazu führen, daß man sich mit der Problematik zunehmend nicht nur öffentlich, sondern auch unternehmensintern auseinandersetzen muß.

### **2.2.1 Gefährdete Wirtschaftsbereiche und -positionen**

*Führungskräfte* und *Sachbearbeiter*, denen Korruptions- und Betrugsmanipulationen vorgeworfen werden, fallen in der gewerblichen Wirtschaft regelmäßig unter die Rubrik "untreue Mitarbeiter". Als *korruptionsgefährdet* werden von den befragten Wirtschaftsvertretern hauptsächlich folgende *Fach- bzw. Arbeitsbereiche* bezeichnet:

- Einkauf (zentraler Einkauf von Handelsprodukten in Großunternehmen des Einzelhandels),
- Sachbearbeitung im Zusammenhang mit der Zuliefererindustrie in Herstellerkonzernen,
- Logistikbeschaffung,
- Bauvergaben (Hoch- und Tiefbau, auch Innenausbau und -ausstattung von Gebäuden und Filialen),
- Planung, Entwicklung und Kalkulation (insbesondere technischer Anlagen und Produkte),
- Sicherungsbereiche bzw. Sicherheitsbeauftragte,
- Kontrollbereiche bzw. -beauftragte.

Insbesondere die Nähe der dort eingesetzten Mitarbeiter zu Firmenexternen wie etwa Herstellern, Lieferanten oder Auftragnehmern schafft typischer-

weise günstige Rahmenbedingungen für steuernde Einflußnahmen und Manipulationen. Ein Wirtschaftsvertreter ist überzeugt: "*Gelegenheit macht Korruption!*"

Im offensichtlich besonders korruptionsgefährdeten Bereich "Einkauf" erfolgen Einflußnahmen nicht etwa nur in bezug auf den Handel mit bestimmten Waren (z. B. teure Markenartikel). Im An- und Verkauf von Massenwaren (z. B. Obst- und Gemüselieferungen) können sich ebenso beständige *Korruptionskontakte und -kanäle* bilden, wie etwa im Bereich der Zuliefererindustrie der Kfz-Hersteller.

Im Kreis der Involvierten sind alle Hierarchieebenen zu finden, die mit *Entscheidungskompetenzen* ausgestattet sind. Ein Wirtschaftsvertreter meint für den Zeitraum der vergangenen zwei Jahre festgestellt zu haben, daß heute vermehrt (eigenständig arbeitende) Sachbearbeiter auffallen, während in früheren Jahren eher das *mittlere und untere Management* betroffen waren.

### **2.2.2 Unternehmensphilosophie und Verhaltensregeln**

Korruption wird von einem Probanden spontan umschrieben als "der gezielte Versuch, andere durch Zuwendungen zu einem Verhalten zu veranlassen, das ethisch nicht in Ordnung ist". Diese Interpretation deckt sich im wesentlichen mit den Ausführungen der übrigen Probanden. Demnach käme es darauf an, daß mit der *Einflußnahme* eine bestimmte, aktive oder passive Reaktion bezweckt wird, die zwar ethischen Grundeinstellungen zuwiderläuft, nicht aber unbedingt auch dem Recht entgegenstehen muß.

Die Annahme von Belohnungen und Geschenken ist in der gewerblichen Wirtschaft recht unterschiedlich geregelt; teilweise fehlen entsprechende Vorschriften völlig.

Die *Grenzen zwischen verbotenen und erlaubten Zuwendungen* sind fließend. Es bereitet auch im Einzelfall Probleme, sie exakt zu bestimmen. Einige Industriekonzerne geben einen *Verhaltenskodex* ("Code of Ethics") an ihre Mitarbeiter heraus, der zumeist aber sehr allgemein formuliert ist, einzelne Verhaltensempfehlungen also nicht abschließend regelt. Insofern ergibt sich bei der Abwägung von unproblematischen und verwerflichen

Geschäftsgepflogenheiten der bereits erwähnte breite *Beurteilungsspielraum*.

Bei Führungskräften und Mitarbeitern, die in korruptionsgefährdeten Bereichen eingesetzt werden, gehören konkrete Verhaltensmaßregeln hin und wieder zum *Bestandteil des Arbeitsvertrages*.

So sind beispielsweise in einem Großunternehmen des Einzelhandels allen Einkäufern private Geschäfte mit Lieferanten ausdrücklich untersagt. Die Erfahrung aus der Praxis habe jedoch gezeigt, daß auch *schriftlich formulierte Direktiven* über kurz oder lang im täglichen Geschäftsbetrieb nicht mehr die geforderte Beachtung finden. Eine "Auffrischung" erfolge allenfalls sporadisch, etwa im Rahmen von *Mitarbeiterbriefen* oder *Personalgesprächen*. Im Einzelfall wird der Verhaltenskodex auch im Rahmen der Betriebsordnung geregelt, die dann wiederum als Bestandteil des Arbeitsvertrages gilt. Ein Wirtschaftsvertreter äußert aber Zweifel, ob sich ein neuer Mitarbeiter tatsächlich mit der gebotenen Sorgfalt mit solchen Vertragsanlagen befaßt.

In Unternehmen, die keinen schriftlich fixierten Ehrenkodex entwickelt haben, finden sich mitunter ähnliche Regelungen in den *Führungsgrundsätzen*. Allerdings macht ein Interviewpartner dazu die Einschränkung, daß die Korruption kein Thema in der *Aus- und Fortbildung des Managements* ist.

Speziell für aufgrund ihrer Position *korruptionsgefährdete Mitarbeiter* gibt ein anderes Großunternehmen des Einzelhandels eine Broschüre über Grundlagen der Zusammenarbeit heraus, in der u. a. die *Annahme von Geschenken* und anderen Aufmerksamkeiten geregelt ist. Grundsätzlich ist darin die Entgegennahme von Geschenken für die private Nutzung nicht erlaubt (für diese Fälle besteht *Anmeldepflicht* mit Einzelfallentscheidung). Im Falle der betrieblichen Nutzung bestehen dagegen weniger Bedenken. Ob diese und ähnliche Regelungen in der Praxis auch tatsächlich stringent Anwendung finden, wird allerdings von mehreren Probanden bezweifelt.

Die ausgeübte Praxis im Zusammenhang mit der Übergabe und Übernahme von Geschenken und Vorteilen sollte grundsätzlich für alle Mitarbeiter *transparent* sein. Für grundsätzlich unproblematisch wird die Regelung gehalten, dem Beschenkten das angemeldete Präsent zur persönlichen Nutzung auf Dauer zu überlassen.

Die empfohlenen *Richtwerte für zustimmungs- oder anmeldepflichtige Geschenke und Aufmerksamkeiten* pendeln im Wert zwischen 50 DM und 100 DM. Den Probanden ist die Beantwortung der Frage nach der "Schmerzgrenze" allerdings sehr schwer gefallen. Die allgemeine Empfehlung geht dahin, im Interesse größtmöglicher Transparenz für die gewerbliche Wirtschaft wie auch für den öffentlichen Dienst einen bestimmten *Höchstbetrag* festzuschreiben, selbst wenn eine solche Regelung in der Praxis Probleme bereiten könnte, die immer noch das kleinere Übel wären. Eingrenzungsprobleme könnten z. B. dann entstehen, wenn Zuwendungen regelmäßig oder gleichzeitig von verschiedenen Einflußnehmern erfolgen würden, der *Grenzwert* also auf diese Weise wesentlich überschritten würde.

Es wurde bereits angesprochen, daß viele Varianten des Gebens und Nehmens, auch wenn sie aus der Sicht der Öffentlichkeit ethisch bedenklich sind, als *Usancen in der gewerblichen Wirtschaft* toleriert werden, vorausgesetzt, es wird nichts kaschiert und verheimlicht. So wird es als relativ unproblematisch empfunden, wenn ein Automobilhersteller im Rahmen seiner PR-Arbeit Kraftfahrzeuge sogenannten Meinungsbildnern (z. B. Politiker, Spitzensportler, Journalisten) überläßt. Allerdings ist es nach Auffassung eines Interviewpartners nur dann als ethisch-moralisch unbedenklich zu werten, wenn der so Bedachte den geldwerten Vorteil auch versteuert.

Im internationalen Großanlagenbau werden "Schmiergelder" von Auftraggebern oft erwartet; sie sind damit quasi (kaschierter) *Bestandteil der Vertragsbedingungen*. Ein *Unrechtsbewußtsein* bei den Involvierten sei dabei regelmäßig nicht auszumachen. Dies fände seine Erklärung vor allem darin, daß solche Beträge als *allgemeine Betriebskosten* bzw. *nützliche Aufwendungen* steuerlich anerkannt werden.

Auch bei Inlandsgeschäften fließen mitunter "Schmiergelder". Die Erfahrung habe gezeigt, daß ein "Umschalten" im Rechtsbewußtsein der Beteiligten von Auslandsgeschäftspraktiken auf Inlandsgeschäftspraktiken eigentlich nur dahingehend erfolge, daß die vorher eher offenen Absprachen nunmehr *verschleiert* oder geheimgehalten und Vertragsklauseln kaschiert werden. Im allgemeinen werde das *Anstoßen der Geschäfte* mit derartigen "Hilfsmitteln" von vielen Unternehmern als legitim, wenn auch nicht immer als legal, mitunter sogar als unverzichtbar befunden. Ein Wirtschaftsvertreter gibt zu

bedenken, daß es als deutliches *Warnsignal* für die Wirtschaft verstanden werden sollte, wenn sich mit dem Tolerieren und Verbreiten zweifelhafter Geschäftspraktiken eine *Erosion in den geschäftsethischen Grundwerten* abzeichnet. Die Gesellschaft dürfe es nicht hinnehmen, daß unlautere Unternehmerzirkel ihr Verhalten mit dem Hinweis auf die "allseits verbreitete Schmierpraxis" in den Rahmen des Üblichen zu rücken versuchen. Einzelne "*schwarze Schafe*" in der gewerblichen Wirtschaft könnten den Ruf einer ganzen Branche ebenso schädigen, wie einzelne Bedienstete den Ruf der gesamten öffentlichen Verwaltung.

Die befragten Wirtschaftsvertreter sprechen auch "typische Einflußnahmen", die auf *geschäftliche Vorteile* abzielen, an. Üblich und verbreitet seien etwa das Freistellen von Mitarbeitern zur persönlichen, z. T. sehr aufwendigen Betreuung von Geschäftspartnern, die Einladung zum Essen in ein Nobelprestaurant, das Überreichen von wertvollen Geschenken (z. B. eine Kiste Wein) oder Einladungen zu öffentlichen Veranstaltungen (z. B. ATP-Turnier).

Vorteilsgewährungen seien - so argumentieren mehrere Interviewpartner - immer dann relativ unproblematisch, wenn in diesem Zusammenhang keine *Gegenleistungen* eingefordert werden bzw. kein konkretes (Vergabe-)Verfahren beeinflußt wird. Dabei wird aber nicht verkannt, daß letztlich wohl in den meisten Fällen die *hintergründige Absicht* bestehen dürfte, früher oder später aus dem "Entgegenkommen" einen Nutzen zu ziehen.

Unbedenklich sei es auch, wenn Vorteilsgewährungen *anlaßbezogen* bleiben (z. B. Weihnachtspresents), obwohl sich Korruption durchaus auch im sogenannten *Sponsoring* verbergen kann. Ein Wirtschaftsvertreter spricht dann von "gewünschter Korruption", wenn beispielsweise anläßlich einer Betriebsfeier eine Tombola mit hochwertigen, von Geschäftspartnern gespendeten Präsenten ausgerichtet wird. Ein Experte weist darauf hin, daß *Vorteilsgewährungen*, wie z. B. das Finanzieren von Reisen, das Zurverfügungstellen hochwertiger Kraftfahrzeuge etc. quantitativ gesehen eine weitaus größere Bedeutung zukäme, als Bargeld- und Sachgeschenke.



### 2.3 Korruptionsursachen und Tätermotive

Bei der Frage nach den Korruptionsmotiven legen sich alle Interviewpartner vorrangig auf das *Profitstreben der Täter* fest. Der finanzielle Gewinn stelle sozusagen die *Triebfeder der Korruption* dar.

Auf der Seite der Korruptierenden bezieht sich das Profitstreben nicht nur auf die *Gewinnmehrung* im eigentlichen Sinne, sondern auch auf die *Gewinnsicherung*, verbunden mit dem Wunsch, ständig "im Geschäft zu bleiben" bzw. neue Geschäfte anzustoßen. Eine erhöhte *Bereitschaft* oder gar ein gewisser *Zwang* zur unlauteren Einflußnahme auf Auftraggeber der Wirtschaft und der öffentlichen Hand könnte sich vor allem in Fällen von Konjunkturerinbrüchen oder hoher Verschuldung des Unternehmers ergeben ("Korruption als Nothilfe"). Ob dabei letztlich das Erwirtschaften *persönlicher Vorteile* oder aber *Vorteile für das Unternehmen* im Vordergrund stehen, dürfte weniger relevant sein, zumal beide Motive ohnehin eng miteinander verknüpft seien.

Oft geht mit dem Profitstreben der Einflußnehmenden das *Streben nach Einfluß und Macht* einher. Mit dem Präsentieren entsprechender *Statussymbole* - so umschreibt es ein Wirtschaftsvertreter - sende der Begünstigte ganz bewußt Signale unter Seinesgleichen aus, die eine gewisse Privilegierten-zugehörigkeit ("Machtschicht") suggerieren sollen. Insofern spiele auch soziales *Prestige* eine wichtige Rolle in Korruptionstäterkreisen.

Ein Wirtschaftsvertreter diagnostiziert für das Geschäftsleben insgesamt einen "*Wandel vom Gemeinwohl zum Meinwohl*". Auch andere befürchten nicht nur für die gewerbliche Wirtschaft einen zunehmenden *Werteverfall*, weil Materialismus offenbar immer mehr das Geschäfts- und Privatleben dominiere. Eine weitere Ausbreitung solcher materialistischer Wertvorstellungen dürfte unausweichlich auch ein Mehr an Korruption nach sich ziehen.

Der *finanzielle Gewinn* hat auch auf der Seite der Korruptierten in der Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung vorrangige Bedeutung. Als hervortretende Motive werden weiterhin genannt: aufkommender *Frust*, *fehlende Aufstiegschancen* (besonders im unteren und mittleren Management), *fehlende Identifikation* mit der Organisation sowie *innere Kündigung*, einhergehend mit offen vorgetragener *Unzufriedenheit* unter den

Mitarbeitern. So ist Korruption für mehrere Wirtschaftsvertreter vor allem eine Folge praktizierten *Mißmanagements*.

## 2.4 Erkennen von Korruption

Korruptionsmachenschaften und eingespielte Täterstrukturen sind in aller Regel schwer auszumachen. Es gibt aber gewisse, wenn auch meist *unscharfe Anzeichen* im täglichen Geschäftsleben wie auch im Privatbereich, die eine erhöhte *Aufmerksamkeit* geboten erscheinen lassen, insbesondere dann, wenn die Merkmale wiederholt oder in bestimmten Konstellationen auftreten.

Als typische *Indikatoren* im geschäftlichen Bereich gelten:

- unerklärliche Veränderungen in der Auftragssumme bzw. auffällige Abweichungen vom (vorher kalkulierten) "Idealangebot",
- Abschottung von Arbeitsbereichen und Vorgängen mit hoher Selbstverantwortung,
- "Unabkömmlichkeit" im Betrieb (z. B. Verzicht auf Urlaub, Anwesenheit auch im Krankheitsfall) sowie Mitnahme von bestimmten Vorgängen nach Hause (Vermeidung der Einsichtnahme durch Vorgesetzte oder durch dessen Vertreter),
- Auffälligkeiten (Abweichen vom üblichen Prozedere) bei Vergabeverfahren und Eröffnungsterminen,
- Beschäftigung von Familienangehörigen des Mitarbeiters bei (Vertrags-)Fremdfirmen,
- "ruhige" Branchen bzw. Arbeitsbereiche im Vergabe- und Auftragswesen wegen bestehender Kartelle,
- Beraterverträge, aus denen sich besondere Vertrauensverhältnisse entwickeln können,
- Empfehlungen eines Sachbearbeiters, ganz bestimmte Unternehmen zu bevorzugen oder zu meiden,
- langjährige Geschäftsbeziehungen zu bestimmten Vertragsunternehmen in Verbindung mit unerklärlichem Gewinnrückgang,

- häufige mündliche Absprachen zwischen Sachbearbeitern und Fremdfirmen entgegen schriftlichen Vereinbarungen,
- unüblicher Umgang mit Lieferanten und Vertretern von Fremdfirmen.

Das Ausmachen von solchen Indikatoren muß für den Beobachter nicht gleichbedeutend mit einem "Treffer" für das Vorliegen von Korruption sein. Die Auflistung ist selbstverständlich auch nicht als vollständiges *Erkennungsraster* zu bewerten, das sozusagen als Korruptionslupe dienen könnte. So kommt es in der gewerblichen Wirtschaft häufiger vor, daß auch ohne erneute Ausschreibung über einen längeren Zeitraum mit den gleichen Herstellern, Lieferanten oder Handwerksbetrieben zusammengearbeitet wird, ohne daß *unlautere Absichten* verfolgt werden. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn ein firmentypisches Ladenausstattungssystem nur von einem bestimmten Hersteller angeboten wird oder wenn die Zusammenarbeit mit einem bestimmten Handwerksbetrieb bisher ohne Beanstandungen und zu einem günstigen Marktpreis erfolgte. Insofern ist es erforderlich, sich vor der Bewertung auftretender Indikatoren einen Einblick in die Geschäftsstrukturen und -politik zu verschaffen.

Auch im privaten Umfeld der Mitarbeiter können Indikatoren auf *Abhängigkeitsverhältnisse* und *Korruptionsmanipulationen* hindeuten:

- aufwendiger (auch sich plötzlich ändernder) Lebensstil, der in auffallendem Mißverhältnis zum Einkommen steht,
- "Zur-Schau-Stellen" von Statussymbolen aller Art,
- persönliche Schwächen (z. B. Spielleidenschaft) oder aufwendige Hobbies (z. B. Jagd), die nur schwer mit dem Gehalt zu finanzieren sind,
- (private) Nutzung von hochwertigen Kraftfahrzeugen, die auf eine (Vertrags-)Firma zugelassen sind oder von dort finanziert werden,
- hochwertige Geschenke zur Weihnachtszeit, die in auffallendem Mißverhältnis zur geschäftlichen Position oder Tätigkeit stehen,
- kostenlose oder -günstige Nutzung von Angeboten, die von Verantwortlichen einer Fremdfirma ausgehen (z. B. Ferienhaus),
- häufige Essen oder Reisen bzw. privater Umgang mit bestimmten Mitarbeitern von Fremdfirmen.

Trotz solcher Auffälligkeiten halten es mehrere Wirtschaftsvertreter für problematisch, beim Auftreten von derartigen Indikatoren spontan *Nachforschungen* über die Betroffenen einzuleiten. In der gewerblichen Wirtschaft verhalten sich Entscheidungsträger eher zurückhaltend und abwartend, wenn es darum geht, in die *Mechanismen der Außenkontakte* steuernd einzugreifen, um laufende oder künftige Geschäfte nicht zu beeinträchtigen. Dennoch ist man sich der von solchen Vertrautheiten ausgehenden Gefahr für die *Lauterkeit des Unternehmens* voll bewußt.

## 2.5 Folgen der Korruption in der Wirtschaft

Bei den Folgen und Auswirkungen der Korruption ist zwischen *unternehmensinternen* und solchen mit *Außenwirkung* zu unterscheiden. Allerdings sind sie nicht immer exakt trennbar.

Die "*Finanzierungskosten der Korruption*" würden zwar regelmäßig der Auftragssumme zugeschlagen; im Bereich des Einzelhandels jedoch ließe sich in dieser Weise nicht verfahren. Diese Kosten auf die Verkaufspreise umzulegen würde bedeuten, daß die *Wettbewerbsfähigkeit* sinkt, insbesondere dann, wenn ein ohnehin harter Preiskampf die Branche bestimmt. Die befragten Wirtschaftsvertreter gehen davon aus, daß es deshalb eher zu *Abstrichen bei der Qualität der Waren* kommen könnte, was über kurz oder lang zu einem Anstieg der Reklamationen führen dürfte. In den Warenangeboten von Zuliefererfirmen seien bereits aufgrund solcher Manipulationen erhebliche Mängel (minderwertige Materialqualität) verborgen gewesen, die erst später, als das Produkt schon längere Zeit auf dem Markt war, offen zutage traten (Funktionsausfälle, Rostanfälligkeit). Entsprechende Recherchen führten in einem konkreten Fall dann auch zu der Erkenntnis, daß es *Absprachen* zwischen dem Lieferanten und dem für die Beschaffung zuständigen Einkaufsleiter gegeben hatte. Die dabei erlangten persönlichen Gewinne und Vorteile wurden mit der Auslieferung einer minderwertigen Warenqualität zum höheren Marktpreis erwirtschaftet.

Insgesamt gesehen führt Korruption - darin sind sich die Befragten im wesentlichen einig - über kurz oder lang zu *Wettbewerbsverzerrungen* und Benachteiligungen in der gewerblichen Wirtschaft, die sich nicht nur in mangelnder Konkurrenzfähigkeit niederschlagen, sondern auch Kurzarbeit,

Entlassungen, Imageverlust des Unternehmens und ein Abflachen der Arbeitsmoral zur Folge haben können.

Auswirkungen auf die *Wettbewerbsfähigkeit* ergeben sich einerseits, wenn die Unternehmen die Kosten der Korruption auffangen und verkraften müssen, andererseits aber auch dann, wenn Unternehmen, die derartige Praktiken ablehnen und reell kalkulieren, bei Auftragsvergaben innerhalb der Wirtschaft oder durch die öffentliche Hand nicht berücksichtigt werden. So stünden Unternehmer nicht selten in diesem *Spannungsfeld zwischen Opfer- und Täterschaft*. Sie tolerieren zwar Schmiergeldzahlungen, wenn sie unverzichtbar oder nützlich für den Zuschlag sind, lehnen sie aber ab, wenn sie Gefahr laufen, selbst betroffen zu werden.

Ein weiterer kritischer Aspekt ist der in aller Regel mit der Korruption einhergehende *Aufbau von Abhängigkeitsverhältnissen*, die häufig in die *Erpreßbarkeit* münden. Abhängigkeiten werden für den außenstehenden Betrachter nicht unbedingt sichtbar. Regelmäßig ist es ein *Zustand diffuser Verstricktheit*, der sich erst dann bemerkbar macht, wenn einer der Betroffenen von der bisherigen, für beide Seiten vorteilhaften Verfahrensweise abweicht. Abhängigkeitsverhältnisse führen - wie ein Wirtschaftsvertreter zu berichten weiß - auch zu so nicht gewollten *Vernetzungen* in der gewerblichen Wirtschaft, die weitere Auswirkungen nach sich ziehen können, welche dann aber oft nicht mehr im *kausalen Zusammenhang* mit der Korruption gesehen werden (z. B. Verlust der Glaubwürdigkeit und der fairen Partnerschaft im Geschäftsleben). Dies habe auch einschneidende Auswirkungen auf die *Unternehmenskultur*.

Ein Interviewpartner kritisiert die *doppelte Moral in der Gesellschaft*. Obwohl Kriminalität weithin geächtet werde, könne der gewiefte Betrüger, der sich besonders geschickt auf Kosten der Allgemeinheit zu bereichern weiß, immer noch mit Anerkennung rechnen.

In bezug auf die *Einrichtung des europäischen Binnenmarktes*, von dem erwartet wird, daß er auch Veränderungen in den Geschäftsgepflogenheiten mit sich bringen wird, werden auf breiter Ebene aber keine besonderen Auswirkungen hinsichtlich einer sich möglicherweise beschleunigenden *Verbreitung von Korruption* erwartet, denn auch in einem Großraum Europa werde der Aktionsradius der meisten Unternehmer begrenzt bleiben. Ledig-

lich im Großanlagenbau könnte sich die Korruption aufgrund des internationalen Wettbewerbs auf einem höheren Niveau einpendeln. Von einer konkreten Gefahr der *Ausformung mafioser Strukturen* wird aber nicht ausgegangen.

## 2.6 Sanktionspraxis

Festgeschriebene *unternehmensinterne Richtlinien* zur Behandlung und Sanktionierung von Korruptions- und Betrugsfällen sind in der gewerblichen Wirtschaft verhältnismäßig selten anzutreffen. Im allgemeinen strebt man eine *interne Abwicklung* der Personalangelegenheit an, was aber dennoch für den Betroffenen empfindliche Folgen haben kann. Ist eine informelle Beilegung und ggf. ein Verbleiben des Betroffenen im Unternehmen (z. B. aufgrund der Schwere der Tat) nicht angeraten, wird die - auch fristlose - *Kündigung* ausgesprochen. Dies geschieht allerdings nur dann, wenn keine arbeitsrechtlichen Bedenken entgegenstehen bzw. wenn Gewißheit besteht, daß ein Widerspruch des Betroffenen keinen Erfolg haben wird. In der Wirtschaft gilt generell die Maxime "Arbeitsplatzverlust vor Strafverfolgung".

Das *Arbeitsrecht* - so berichteten mehrere Wirtschaftsexperten - wird bei der Abwägung von Sanktionsmaßnahmen grundsätzlich ins Kalkül gezogen, weil Erfahrungen mit Arbeitsgerichtsprozessen dies geboten erscheinen lassen. Auch wenn von einer Kündigung abgesehen wird, werden mitunter *Regreßforderungen* an den untreuen Mitarbeiter gestellt, die er am sichersten dann erfüllen kann, wenn er im Betrieb verbleibt.

Nur in wenigen Unternehmen besteht das Gebot, Korruptions- und Betrugsfälle grundsätzlich zur *Anzeige* zu bringen, um auf diese Weise "Zeichen zu setzen". Eine auf rigorose Strafverfolgung setzende Unternehmenspolitik ist aber offenbar die Ausnahme und in dieser Art auch nur auf das besondere Engagement einzelner, für die innerbetriebliche Sicherheit zuständiger Führungskräfte zurückzuführen.

Bei der Bewertung der Probandenaussagen entsteht wiederholt der Eindruck, daß in der Wirtschaft offenbar nur *geringes Vertrauen* in die Möglichkeiten des staatlichen Sanktionsapparates gesetzt wird. Das Drängen der Wirtschaft auf eine *staatliche Sanktionierung* ist auch deshalb gering, weil in

Wirtschaftskreisen offenbar die Meinung vorherrscht, man habe es in Fällen von "innerbetrieblicher Kriminalität" ohnehin mit einer "sehr milde gestimmten Justiz" zu tun. Die Wirtschaft hat - wie ein Proband versichert - entsprechende *Gerichtsprozesse* aufmerksam beobachtet und festgestellt, daß die meisten der ausgesprochenen Urteile kaum dazu geeignet waren, die *Anzeigebereitschaft* in der gewerblichen Wirtschaft zu erhöhen oder eine *generalpräventive Wirkung* zu erzielen.

Zur Forderung nach einer härteren Gangart bei der Strafverfolgung und einer empfindlicheren Bestrafung, die eine fühlbare *Abschreckungswirkung* hervorrufen könnte, ist auch festzustellen, daß zwar viele Unternehmensleitungen nach außen hin kein oder nur geringes Interesse zeigen, Korruptions- oder Betrugsmanipulationen zum Gegenstand der Strafverfolgung zu machen. Dies bedeutet aber nicht, daß man deshalb auch persönlich der strafrechtlichen *Aburteilung der Täter* ablehnend gegenübersteht. Vor einer Strafanzeige sei erfahrungsgemäß eine geschäftliche *Abwägung von "Nützlichkeit" und "Schädlichkeit"* geboten, um negative Auswirkungen auf die Geschäftspolitik und die Gewinnmargen zu vermeiden. Letztlich wird auch befürchtet, daß aufgedeckte Schwachstellen und Fehler der Unternehmensorganisation auf den Ruf bzw. das *Image des Unternehmens* zurückschlagen. Bei der Entscheidung, ob Anzeige erstattet werden sollte oder nicht, stecken die Wirtschaftsverantwortlichen im allgemeinen in einem sehr engen, nach pragmatischen Gesichtspunkten geschneiderten Unternehmenskorsett.

In den Interviews werden in diesem Zusammenhang vereinzelt auch andere, z. T. *subtile Methoden* erwähnt, mit denen eine gewisse Abschreckungswirkung erzielt werden könnte. Hier ist z. B. die auf die eigenen Mitarbeiter ausgerichtete Informationspolitik anzusprechen. Mit der innerbetrieblichen Bekanntmachung von Korruptions- und Untreuefällen und dem Aufzeigen der sich daraus ergebenden *Konsequenzen* sollen die Folgen des Unrechts den Mitarbeitern deutlich vor Augen geführt werden. In einigen Unternehmen setzt man dabei auch auf den "Treppenfunk", d. h. die betriebsinterne Öffentlichkeitsarbeit wird der "Gerüchteküche" überlassen, die sich - wie ein Proband zu berichten weiß - als äußerst wirksames Mittel der Abschreckung erweisen kann.

Ein plausibler Grund für die in bezug auf die *Information und Aufklärung* der Mitarbeiter abweichenden Verfahrensweisen und Unternehmensgrundsätze konnte nicht gefunden werden. Nach dem Abgleich der einzelnen Probandenaussagen mit ihrem beruflichen Umfeld liegt jedoch die Vermutung nahe, daß unterschiedliche *Firmenstrukturen* eine entscheidende Rolle spielen können. So sind etwa die Kommunikationswege in einer zentralen Großorganisation erheblich kürzer als in einem System dezentraler Niederlassungen, was sich besonders auf das "*Wir-Gefühl*" der Belegschaft auswirken kann.

Wegen der spezifischen internen Verfahrensweisen, insbesondere wegen des verbreitet anzutreffenden *Verzichts auf Strafverfolgung*, ist - allein auf die Korruption in der Wirtschaft bezogen - von einem sehr hohen *Dunkelfeld* auszugehen.

## **2.7 Anti-Korruptions-Maßnahmen und -Empfehlungen**

Mögliche Gegenmaßnahmen und Präventionsstrategien in der Wirtschaft bewerten die Gesprächspartner z. T. recht unterschiedlich. Die persönlichen Einschätzungen konzentrieren sich dabei nicht nur auf das eigene Unternehmen mit seinen typischen Organisationsabläufen, sondern auch auf die Wirtschaft insgesamt.

Generell kann festgestellt werden, daß sich die Mehrzahl der Gegenmaßnahmen auf Anregungen oder Forderungen der Experten beziehen, die aus der *beruflichen Erfahrung* abgeleitet wurden, was nicht immer bedeuten muß, daß sich einzelne Maßnahmen in der Praxis bereits langfristig bewährt haben.

### **2.7.1 Unternehmensinterne Maßnahmen**

Auf das Unternehmen bezogene Anti-Korruptions-Maßnahmen dienen vor allem der "*Unternehmenshygiene*". Hier sind beispielhaft zu nennen:

- Ausgabe von *Ethikregeln* ("Code of Ethics"), insbesondere für Führungskräfte, ggf. in Form einer schriftlichen Vereinbarung,



- Entwickeln einer *Unternehmenskultur* (Stichworte: Corporate Identity, Lean Management, Total Quality Management) auch in mittelständigen Unternehmen,
- bessere *Vorbildfunktion* der Führungskräfte; Vermitteln von Wertvorstellungen durch eigenes Verhalten,
- *Kontrollen* (parallel) durch Vorgesetzte und Innenrevision (auch Ankündigungen von Kontrollmaßnahmen auf breiter Ebene) mit dem Ziel der Risikoerhöhung für die Manipulierenden,
- schlagkräftige, innerbetriebliche Ermittlungsgruppen in der *Innenrevision* oder im Werkschutz,
- kontinuierlicher *Ausbau der EDV* für die Rechnungs- und Vorgangskontrolle (Ausrichtung am aktuellen technischen Stand),
- *Kontrolle* größerer Bauvorhaben durch Einrichtung und Einschaltung eigener Baucontrollingstellen,
- ständige oder sporadische *Überwachung* der gefährdeten Bereiche, wie z. B. "Lieferanten", "Vorratshaltung", "Retouren" etc.,
- mehr *Selbstkontrolle* in den gefährdeten Arbeitsbereichen,
- Funktionstrennung und *Aufgabensplittung*; 4-Augen-Prinzip (Beispiel für den Einkauf: Ein "kreativer Part" legt den Stil der Ware fest, ein "kaufmännischer Part" den Preis),
- *Personalrotation* in begrenztem Rahmen (im Einkauf allerdings sehr problematisch wegen der Gefahr des Aufbrechens eingefahrener Geschäftsbeziehungen),
- (mehr) *Transparenz* in den Entscheidungsabläufen; klare Grenzen für Entscheidungsbefugnisse (Entscheidungsspielraum definieren),
- interne Mitarbeiterschreiben in Form der *Aufklärung* über erlaubte und verbotene Geschäftspraktiken bzw. Einflußnahmen,
- *gläserne Büros* für die Abwicklung des Besucherverkehrs,
- *Vorkalkulation* der Rechnungssumme vor der Auftragsvergabe (Erarbeiten eines "Idealangebots" mit Massenaufstellung als Vorgabe bzw. Richtschnur für die Sachbearbeitung),
- *Zentralisierung* des Einkaufs,

- *Qualitätsprüfungen* (in bezug auf mögliche Absprachen – "minderwertige Waren gegen üblichen oder erhöhten Handelspreis"),
- Vorgaben über einzuhaltende *Handelsspannen* für Einkäufer (bei deren strikter Einhaltung Belohnung mit mehr Freiraum für eigenverantwortliches Handeln),
- Betreiben von unternehmensinternen Vergabestellen in Form kleiner *Projektgruppen* mit Personal aus verschiedenen Abteilungen,
- verstärktes Orientieren der Vergabeverfahren in der Wirtschaft an den Richtlinien für den öffentlichen Dienst (*VOB*),
- Ernennung eines *Sicherheits- bzw. Korruptionsbeauftragten*, der direkt der Unternehmensleitung unterstellt ist; Vermeidung von hierarchischen Informationsverlusten durch Installieren einer "*Hotline*",
- Vernichtung von nicht verkaufsfähigen Waren im Gegensatz zur bisherigen Praxis, die eine Abgabe an eigene Mitarbeiter vorsah; *Vermeidung von Anreizen* zur Absprache in bezug auf gezielte Ausschußproduktion,
- *Verbot der Annahme von Geschenken* und Spenden, die über den "üblichen Rahmen" hinausgehen,
- *erfolgsabhängige Vergütung* in gefährdeten Bereichen; Einführung eines Bonussystems bei Einsparungen; Leistungsanreize für die Mitarbeiter (Gratifikationen für erfolgreiche oder vorbildliche Arbeit),
- *höhere Qualifikation* und *bessere Bezahlung* von Mitarbeitern mit hoher Verantwortung in korruptions- und betrugsgefährdeten Bereichen zur Steigerung der Motivation,
- *Verbot privater Geschäfte* mit Lieferanten oder Auftragnehmern für alle Mitarbeiter,
- vollständige *Offenlegung* von privaten Beteiligungen und sonstigen Mitwirkungen an bzw. in Unternehmen, die in Geschäftsbeziehung mit dem eigenen Betrieb stehen,
- Behandlung des Themas "Korruption" in *Betriebsversammlungen* und -besprechungen,
- Maßnahmen zur Verbesserung des *Betriebsklimas* im allgemeinen.

Einigkeit besteht unter den Experten in der Notwendigkeit des Ausbaus des *horizontalen und vertikalen Kontrollsystems*, wozu insbesondere der Aufbau *schlagkräftiger Innenrevisionen* gehört.

### **2.7.2 Unternehmensinterne Maßnahmen mit Außenwirkung**

Bestimmte interne Maßnahmen haben eine mehr oder weniger starke Außenwirkung auf andere Unternehmen oder auf die Wirtschaft insgesamt:

- *Abkehr von internen Lösungsansätzen* in Fällen von Korruption und vermehrte Einbindung der Strafverfolgungsbehörden zur Aufklärung, Sanktionierung und Abschreckung,
- *öffentliche Ausschreibung* und völlige Offenlegung des Bieterverfahrens für alle Beteiligten, insbesondere bei größeren (Bau-)Maßnahmen,
- mehr *Transparenz* bei der Preisgestaltung,
- sofortige *Beendigung der Zusammenarbeit* mit korrumpierenden Unternehmen; vertragliche Regelungen über die Stornierung laufender Aufträge.

Als Sanktionsmaßnahme mit Signalwirkung für alle potentiellen Täter in der gewerblichen Wirtschaft wird von den meisten Probanden empfohlen, korrumpierende Firmen mit sofortiger Wirkung von laufenden Aufträgen zu entbinden sowie von künftigen Vergaben auszuschließen, auch wenn dies von Fall zu Fall zu kostenintensiven *Zeitverzögerungen* führen sollte. Dieser für den Betroffenen schmerzliche Eingriff, der sogar seine geschäftliche Existenz gefährden könnte, sollte umgehend und in geeigneter Weise (z. B. wichtiger Aspekt in *Lieferantengesprächen*) für die Korruptionsbekämpfung in der Wirtschaft generell empfohlen werden.

Eine mehrfach angesprochene Empfehlung zur Korruptionsprävention in der Wirtschaft zielt auf das *"offene, faire Bieterverfahren"* bei anstehenden Auftragsvergaben. Nach Angebotsabgabe wird ein Leistungsverzeichnis mit den eingereichten Angeboten, in dem keine Firmennamen aufgenommen werden, allen Mitbewerbern zugesandt. Nach sich anschließenden *Preis- und Leistungsvergleichen* durch die Bieter einschließlich der Möglichkeit der nachträglichen Anpassung der Angebotssumme gehen die Leistungs-

verzeichnisse der Unternehmen, die im Wettbewerb bleiben möchten, zur Entscheidung zurück an den Auftraggeber, der dann - nachvollziehbar für alle Beteiligten - über die Vergabe entscheidet. Zudem ließe sich mit einer solchen Verfahrensweise grundsätzlich auch ein Preisvorteil erzielen. Dieses Verfahren wird auch für die öffentliche Verwaltung empfohlen.

### 2.7.3 Externe Maßnahmen

Auch unternehmensübergreifende und -unabhängige Vorsorge- und Gegenmaßnahmen werden zur Diskussion gestellt:

- *Sanktionsmöglichkeiten* für Rechnungshöfe des Bundes und der Länder,
- Verbesserung der *Aus- und Fortbildung*; Seminare über korruptionsbezogene Themen (Ethik, Kriminalität),
- *schärfere gesetzliche Vorschriften* zur Abschreckung; höhere Strafan drohung (Qualifizierung in Fällen des Mißbrauchs von Vertrauensverhältnissen); *konsequente Anwendung der Gesetze* und *Ausschöpfung des Strafrahmens*,
- Nachdenken über Gegenstrategien in *Fachverbänden*,
- verstärkte Berücksichtigung der Belange der Arbeitgeber in *Arbeitsgerichtsprozessen*,
- Verstärkung der Mechanismen der *Selbstkontrolle* in der gewerblichen Wirtschaft,
- Verbesserung der *Kooperation* in der Wirtschaft, ggf. auch beschränkt innerhalb einer Branche (Austausch von Erkenntnissen über "schwarze Schafe" und Tätermethoden); Informationsaustausch zwischen den Personalabteilungen bzw. -chefs,
- Anlegen einer "*schwarzen Liste*" über korrumpierende Firmen an zentraler Stelle (z. B. Fachverband),
- Abschaffung des "Spesenunwesens"; Begrenzung der Geltendmachung von Kosten im Zusammenhang mit *Spesen oder anderen Ausgaben* (z. B. Geschäftswagen); dafür angemessene Senkung der Steuersätze für alle Unternehmer,

- Überprüfung / Einschränkung der *steuerlichen Absetzbarkeit* von "nützlichen Aufwendungen" in bezug auf Schmiergelder,
- *Entbürokratisierung* der Wirtschaft und des öffentlichen Dienstes,
- Installieren eines *unabhängigen Gremiums* in der Wirtschaft, das Fälle der Angestelltenbestechung und -bestechlichkeit analysiert und Empfehlungen ausspricht,
- Installieren einer *Anlaufstelle für anonyme Hinweisgeber* analog zur Praxis im Bereich der Steuerfahndung,
- Anhebung der *VOB* als verwaltungsinternes Regelwerk im EU-Rahmen auf die Ebene einer Rechtsverordnung,
- paritätisch besetzte *Vergabeprüfstellen* an zentraler Stelle im Zusammenwirken von Wirtschaft, öffentlicher Verwaltung und Politik.

Zum Teil orientiert man sich in der Wirtschaft bereits an staatlichen bzw. kommunalen Gegenmaßnahmen oder -strategien.

#### **2.7.4 Empfehlungen der Wirtschaft zur Korruptionsvorsorge in der öffentlichen Verwaltung**

Die Wirtschaftsexperten geben aus ihrer Position heraus auch Empfehlungen für mögliche *Anti-Korruptions-Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung* ab. Neben einer gründlichen Überarbeitung der VOB und der damit zusammenhängenden Vergabep Praxis verlangen die Wirtschaftsvertreter vor allem mehr Selbstkontrolle innerhalb des öffentlichen Dienstes, zumal ungehindert praktiziertes *Mißmanagement* offenbar eine tragende Rolle bei der Korruptionsverbreitung gespielt habe. Dazu sei auch mehr Klarheit in der Praxis bei Zuwendungen und Geschenken (insbesondere *Festlegung von Grenzwerten*) erforderlich.

Darüber hinaus werden folgende Anregungen gegeben:

- empfindliche *Bestrafung* von untreuen Bediensteten der öffentlichen Verwaltung (wird bisher unzureichend geahndet); sofortiger Verlust des Arbeitsplatzes,
- *transparente Personal- und Führungsstrukturen*,
- *Anmeldepflicht* für alle Geschenke und Vorteile,

- Maßnahmen zur Verbesserung der *Organisationskultur* im öffentlichen Dienst,
- *Privatisierung*; Verlagerung von öffentlichen Aufgaben auf private Unternehmen zur Erhöhung der Effizienz,
- *personelle Konsequenzen* in Form eines verwaltungsinternen Regelwerks für Fälle der Verschwendung von öffentlichen Geldern; mehr Bewußtseinsbildung, daß das Geld des Bürgers verwaltet und ausgegeben wird,
- *erfolgsabhängige Gehälter* zur Erhöhung der Bereitschaft zum Sparen (z. B. Festgehalt in Verbindung mit Provision für eingesparte Ausgaben),
- *Prämien* für Einsparungsvorschläge; Anerkennungssystem für erfolgreiche Mitarbeiter,
- Abschaffung der *Regelbeförderungen*,
- individuelle Behandlung der Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes; *Mitarbeitergespräche* in den gefährdeten Bereichen,
- Motivation durch Arbeit in kleineren *Arbeitsgruppen* mit eigener Verantwortung,
- *Personalrotation* in den gefährdeten Bereichen (neue Gesichter hemmen Einflußversuche),
- gezielte Vorgaben und *Vorkalkulation* bei Auftragsvergaben; Ermittlung eines "Idealangebots" als Richtschnur für das Vergabeverfahren; völlige Offenlegung des Bieterverfahrens.

Ein Wirtschaftsvertreter rät dazu, wesentliche Abläufe in der öffentlichen Verwaltung neu zu gestalten, um so *verhärtete Strukturen*, die Korruption begünstigen, aufzubrechen.

Im übrigen seien *Wirtschaftlichkeitsberechnungen und -überwachungen* der beste Kontrollmechanismus, der auch dazu geeignet ist, Korruption zu erkennen oder zu verhindern. Dies gelte nicht nur für die gewerbliche Wirtschaft, sondern auch für den öffentlichen Dienst.

Mehrere Gesprächspartner befürchten für ihr Unternehmen eine Störung des Arbeitsflusses, wenn Mitarbeiter mit guten Kundenkontakten dem *Rotations-*

*prinzip* unterliegen würden, selbst wenn diese Kontakte hin und wieder zur nicht erlaubten Bereicherung ausgenutzt würden. Für den Bereich der öffentlichen Verwaltung dagegen wird die Personalrotation durchweg für sinnvoll gehalten.

## 2.8 Abschließende Bemerkungen

In einzelnen Aussagen zur Effektivität von Anti-Korruptions-Maßnahmen ist ein gewisser Pessimismus nicht zu überhören. Korruptionsanfälligkeit und -resistenz wäre demnach in erster Linie eine Persönlichkeitsfrage mit der Folge, daß die *Prävention* ganz besonders auf den Menschen bzw. dessen persönliche Prägung zugeschnitten werden muß. Auch ein ausgefeilter Kontrollapparat könne Korruption nicht verhindern, wenn die *ethischen Grundwerte* bereits aus dem Lot geraten sind. Allein auf die *Kontrolloptimierung* ausgerichtete Prävention könnte insofern sogar zu mehr Raffinesse und Abschottung in den Korruptionszirkeln führen und die Bekämpfung weiter erschweren.

Deshalb sei der Wirksamkeit einer auch vorbildlich anmutenden *Unternehmenskultur* in bezug auf die Korruptionsanfälligkeit Grenzen gesetzt, wenn versäumt wird, gleichzeitig auch auf den einzelnen Menschen einzugehen. Es stehe zu befürchten, daß untreue Mitarbeiter bereits eine gewisse *Resistenz* entwickelt haben, die es schwierig machen könnte, Organisationsphilosophien zu verwirklichen. Sinngemäß merken mehrere Probanden an, daß bei engen persönlichen Kontakten, gepaart mit einem schwachen Charakterbild, Korruption mit betriebsinternen Präventionsmaßnahmen kaum zu verhindern sei.

Bei der Suche nach geeigneten *Gegenmaßnahmen* sei darauf zu achten, daß die Korruption in aller Regel auf persönlichen, geheimgehaltenen *Interaktionen zwischen Vorteilsgebern und Vorteilsnehmern* beruht, denn - wie ein Gesprächspartner treffend feststellt: "*Korruption ist Vertrauenssache*". Korruptionsverhütung sollte demnach gezielt auf solche Maßnahmen ausgerichtet werden, die geeignet erscheinen, diese *Vertrauensbasis* zu erschüttern.

Plausible Erklärungen für die von Fall zu Fall recht unterschiedlichen Auffassungen über Anti-Korruptionsstrategien sind nur schwer zu finden.

Es liegt jedoch der Schluß nahe, daß sich die jeweils verinnerlichte Unternehmenspolitik in den Argumentationen der Interviewpartner widerspiegelt.

Es bedarf offenbar noch intensiver *Überzeugungsarbeit* sowie breit angelegter *Sensibilisierungsstrategien*, um die gewerbliche Wirtschaft insgesamt sowie deren Entscheidungsträger im besonderen auf die bereits eingeschlagene Richtung der Strafverfolgungsbehörden und Teile der öffentlichen Verwaltung einzustimmen. Eine ausgewogene *Medienberichterstattung* könnte dabei Hilfestellung leisten.

Ein gemeinsames und dabei konsequentes Vorgehen erscheine allein deshalb dringend geboten, weil Korruptionsstrukturen in der Wirtschaft und in staatlichen bzw. kommunalen Körperschaften offenbar stark miteinander verzahnt sind.



### 3 **Korruption und Möglichkeiten der Korruptionsbekämpfung aus der Sicht der Kommunalpolitik**

#### 3.1 **Methodische Vorbemerkungen**

Das Aufgabenspektrum der Kommunen ist äußerst facettenreich. Neben der Wahrnehmung vielfältiger Planungs-, Kontroll- und Genehmigungsfunktionen ist sie auf regionaler Ebene als kleinste Zelle der öffentlichen Hand gleichzeitig bedeutender *Auftraggeber* für die gewerbliche Wirtschaft.

Die Erfüllung kommunaler Aufgaben bedingt eine besondere Nähe zum Bürger bzw. "Verwaltungskunden" und zur gewerblichen Wirtschaft, was nicht selten auch zu privaten Kontakten führt. Hierbei drängt sich die Vermutung auf, daß Korruptionsstrukturen in einem solchen Umfeld besonders gedeihen müßten, zumal Begriffe wie "Vetternwirtschaft" und "Klüngel" oft in einem engen Zusammenhang mit diesem "System des gegenseitigen Kennens" gesehen werden.

*Entscheidungsgremien* bzw. oberstes *Beschlußorgan* für Vergabe- und Genehmigungsverfahren der Kommune ist - je nach Kommunalverfassung - der Gemeinde-/Stadtrat, die Gemeinde-/Stadtvertretung bzw. die Stadtverordnetenversammlung (im folgenden der Einfachheit halber kurz als "Rat" bezeichnet). Die gewählten kommunalen Volksvertreter (Mandatsträger) sind in der Regel ehrenamtlich tätig, können jedoch - etwa mit der Übernahme einer bestimmten Aufgabe oder Position - auch *Amtsträger* sein. Dieser Umstand ist für die Beurteilung der *Strafbarkeit* von Korruptionshandlungen von eminenter Bedeutung, denn ein Mandatsträger macht sich nur dann strafbar, wenn er gleichzeitig Amtsträger ist. Es ist fraglich, ob sich tatsächlich alle Mandatsträger dieser Problematik bewußt sind.

Zur Vermeidung von Unsicherheiten bei der Beantwortung des Fragenkatalogs wurde in dieser Hinsicht bei der Zielgruppe bewußt nicht differenziert, so daß sich der Kreis der befragten Kommunalpolitiker (Probanden) aus einem Konglomerat von "Mandatsträgern" und "Mandatsträgern mit Amtsträgereigenschaft" zusammensetzt, die Korruption gleichermaßen als verbotene Handlung empfinden, auch wenn sie nicht immer strafrechtlich relevant ist.

Im Rahmen dieses Befragungskomplexes wurden über den jeweiligen *Gemeinde- und Städtebund* insgesamt 340 Fragebögen an *Mandatsträger der kommunalen Volksvertretungen* in einem alten und einem neuen Bundesland (Rheinland-Pfalz und Thüringen) versandt, von denen 165 Fragebögen ausgefüllt und kommentiert zur Auswertung zurückgesandt wurden. Dies entspricht einer *Rücklaufquote* von 48,5 % (Fragebogen siehe Anhang, Anlage 4).

Die Ergebnisse sind aufgrund der begrenzten Aktion nicht als repräsentativ anzusehen. Die Auswertung erfolgte im wesentlichen auf *qualitativer Basis*; quantitative Angaben dienen lediglich der besseren Beurteilung, indem sie Gewichtungen zulassen, die bei bestimmten Aussagen eine detailliertere Einschätzung ermöglichen.

Bei dem Kreis der Probanden wird zwar nach der Dauer der Mandatsträgerschaft und nach der Gemeindegröße unterschieden. Dies geschieht jedoch nicht mit dem Ziel der Differenzierung einzelner, auf die unterschiedlichen Gruppenbildungen bezogener Aussagen, sondern dient allein der Beschreibung des Samples.

24 Probanden (ca. 15 %) sind seit mehr als 20 Jahren in der Kommunalpolitik tätig. 37 Probanden (ca. 22 %) haben mehr als 10 Jahre kommunalpolitische Erfahrung und 20 Mandatsträger (ca. 12 %) wurden mit fünf bis zehn Jahren Zugehörigkeit zum Gemeinde- bzw. Stadtrat bereits zum zweiten Mal gewählt. Der größte Anteil, nämlich 84 Probanden (ca. 51 %) gehören zu den kommunalpolitischen Debütanten.

Es ergibt sich insofern ein Schwerpunkt bei den "jungen" Mandatsträgern, der vor allem darauf zurückzuführen ist, daß die kommunalen Volksvertretungen in den neuen Bundesländern in dieser Form noch nicht lange bestehen.

Nahezu die Hälfte der befragten Kommunalpolitiker üben ihr Mandat in kleineren Gemeinden unter 10 000 Einwohnern aus, ein Fünftel stammt aus Gemeinden mit 10 000 - 20 000 Einwohnern, etwa gleich viele sind als Mandatsträger in Gemeinden bzw. Städten mit 20 000 - 30 000 Einwohnern tätig. Die übrigen fallen unter die Gemeindegrößenkategorie über 30 000 Einwohner.

## 3.2 Korruption und Korruptionsbekämpfung auf kommunaler Ebene

### 3.2.1 Problembewußtsein in der Kommunalpolitik

Die intensive Medienberichterstattung der letzten Zeit über Korruptionsskandale hat offenbar auch in der Kommunalpolitik ein verändertes Problembewußtsein zur Folge gehabt. Überhaupt scheint die *Sensibilität* bei intensiverer Auseinandersetzung mit der Materie stark anzusteigen. So beantworten über zwei Drittel der Mandatsträger die Frage, ob allein diese BKA-Umfrage Einfluß auf ihre künftige Aufmerksamkeit für die Gefahren der Korruption gehabt hat, mit "ja". Hierin ist ein deutliches Signal dafür zu sehen, daß die Sensibilität in der Politik insgesamt mit gezielten Maßnahmen erheblich gesteigert werden könnte.

Erhöhte Sensibilität ist nicht allein eine Folge eigener Negativerfahrungen. So bestätigt nur etwa ein Zehntel der Befragten, daß in jüngster Zeit *Korruptionsfälle* in ihrer Region bekannt wurden. Es dürfte unzweifelhaft sein, daß eine allein auf die registrierten Brennpunkte der Korruption gerichtete Befragung, die so nicht vorgesehen war, hinsichtlich der Sensibilität der Befragten andere Ergebnisse erbracht hätte. Ein Mandatsträger spricht aus, was viele andere vermuten: "Der Virus Korruption lauert überall".

47 % der Probanden gehen bei ihrer Einschätzung von einem geringen Problembewußtsein in der Kommunalpolitik aus. Weitere 47 % diagnostizieren ein ausgeprägtes Problembewußtsein, während 5 % von völlig fehlender Sensibilität sprechen. Nur 1 % glaubt, daß bereits höchste Sensibilität festzustellen sei. Bei der Auswertung dieses Fragenkomplexes könnte die Hypothese ihre Bestätigung finden, daß es sich bei der Korruption um sogenannte Kontrollkriminalität handelt, die nur dort auftritt und ansteigt, wo Strafverfolgungsmaßnahmen oder Disziplinarermittlungen gezielt gegen die Korruption gerichtet werden. Aus vielen Kommentaren ist herzuleiten, daß die Sensibilität offenbar mit der *Zunahme der registrierten Fälle* im näheren oder weiteren Umfeld sprunghaft ansteigt und damit auch die Bereitschaft, sich mit der Thematik sowie mit aufkommenden Verdachtsfällen intensiv auseinanderzusetzen. Dies impliziert jedoch nicht, daß man damit auch bereit ist, konsequent und ggf. auch mit unpopulären Maßnahmen gegen die Korruption vorzugehen.

Hieraus ergibt sich, daß das Auftreten "weißer Bereiche" nicht zu der voreiligen Schlußfolgerung verleiten sollte, daß die betrachtete Region auch tatsächlich frei von Korruption ist. Ein Mandatsträger begründet seine kritische Einstellung damit, daß er aufgrund seiner mehrjährigen beruflichen Tätigkeit in einer großen Baufirma die Erfahrung machen mußte, daß die Bestechung "ständiger Begleiter öffentlicher Auftragsvergaben" war. Zu dieser Aussage stehe er noch heute.

Auf die vorsichtig formulierte Frage, ob sich die Probanden schon einmal durch "*eindeutige Angebote*" beeinflusst gefühlt haben, antworten ca. 85 % mit "nein". Da jedoch die Fragestellung eine gewisse Scheu vor der ehrlichen Beantwortung erwarten ließ und der nicht klar definierte Begriff "eindeutiges Angebot" eine detailliertere Kenntnis der Untersuchungsmaterie voraussetzt, sollte der ermittelte Wert nicht als Meßlatte für den möglichen Umfang der Korruption angesetzt werden. Viele *Beeinflussungsversuche* sind insbesondere im Anfangsstadium, d. h. in der *Anbahnungsphase* (Stichwort: "Anfüttern"), außerordentlich *subtil* angelegt, so daß es mitunter große Probleme bereitet, die hintergründigen Absichten des Einflusssuchenden zu erkennen oder zu erraten. Zudem ist davon auszugehen, daß sich in dieser Antwort der hohe Anteil der "jungen" Mandatsträger besonders niederschlägt.

### **3.2.2 Thematisierung der Korruption**

Mehr Sensibilität sowie die Bereitschaft, gegen die Korruption vorzugehen, setzt größtmögliche *Offenheit in der Diskussion* der Thematik voraus.

Ein Drittel der Befragten diagnostiziert für die Kommunalpolitik eine Tendenz zum Verschweigen der Problematik, die sich im Zusammenhang mit der Korruption ergibt. Obwohl das Thema im Grunde genommen allgegenwärtig ist, sei doch zu bemerken, daß vielerorts in der internen wie auch in der öffentlichen Diskussion das Thema entweder als tabu gilt, oder nur eine geringe Bereitschaft bestehe, die Korruption zu thematisieren.

Ein weiteres Drittel der Probanden macht die Bereitschaft zur Offenheit von verschiedenen Faktoren abhängig. So werde Korruption eher auf der höheren politischen Ebene diskutiert, als im Kreis der kommunalen Mandatsträger. Dabei stünde dann meist auch nur die "kommunale Korruption" im Blickfeld,

während dem eigenen Umfeld solche Machenschaften weniger zugetraut würden.

Einige Mandatsträger sehen die Bereitschaft zur Diskussion in einem engen Bezug zur Aufhellung *regionaler Verfilzungen* von Politik und Wirtschaft. Erst mit zunehmendem Druck aus der Öffentlichkeit, der regelmäßig nach Bekanntwerden unlauterer Einflußnahmen zunehme, wachse auch die Bereitschaft, über Korruption zu reden. Insofern kann sich bereichsweise kurzfristig eine gravierende Veränderung im Verhalten der Kommunalpolitiker ergeben, denn wenn erst einmal ein Korruptionsskandal zur Diskussion zwingt, hat das Thema "Korruption" umgehend Priorität im kommunalpolitischen Tagesgeschäft.

Mehrere der befragten Mandatsträger meinen, daß das Thema "Korruption" aus den verschiedensten Gründen unterschiedlich angegangen wird. Dies könne nicht allein an fehlenden oder sich häufenden Korruptionsskandalen liegen. Auch politische Vorgaben oder fehlender politischer Wille, andere *politische Prioritäten* (z. B. im Umweltbereich), fehlende Erfahrungen mit der Marktwirtschaft (erwähnt von Probanden im östlichen Bundesland) oder die bewußte *Verdrängung der Thematik* (man traut Korruption eher dem politischen Gegner zu) führen zu differenzierten Sichtweisen.

Selbst wenn Indizien für das Vorhandensein kommunaler Korruptionsstrukturen sprechen, werde in aller Regel zuerst versucht, die Diskussion auf die partei-, fraktions- oder ausschußinterne Ebene zu begrenzen. Von mehreren Probanden wird prognostiziert, daß sich dies aufgrund des ansteigenden öffentlichen Drucks sehr wahrscheinlich in absehbarer Zeit ändern wird.

Die übrigen Mandatsträger (ein Drittel) sind der Auffassung, daß die Auseinandersetzung mit dem Thema "Korruption" relativ offen geführt wird. Es bleibe allerdings fraglich, ob sich diese Offenheit tatsächlich auf freiwillige *Selbstkritik* und dem festen Willen zur *politischen Hygiene* gründet. Es könne - wie in einzelnen Aussagen zum Ausdruck kommt - auch ein parteipolitisches oder persönliches Kalkül zugrundeliegen, indem sich nämlich derjenige, der bewußt dieses Problem tabuisiert, selbst verdächtig machen könnte. Zudem wurde hin und wieder die Erfahrung gemacht, daß Korruptionsskandale - auch wenn sie sich noch im Verdachtsstadium

befinden - eine ganz besondere *Eigendynamik* in der öffentlichen Diskussion entwickeln, die kaum mehr kontrollierbar ist. Auch deshalb müsse diesem Problem mit vollständiger Offenheit begegnet werden.

In Anbetracht dieser differenzierten Einschätzungen darf nicht verkannt werden, daß - wie die Ergebnisse der Befragung insgesamt deutlich aufzeigen - die Bereitschaft zur Offenheit nicht nur unter dem Eindruck bekanntgewordener *Skandale* entsteht, sondern auch auf dem festen Willen vieler Kommunalpolitiker beruht, einen sinnvollen Beitrag zur Bekämpfung und Vorbeugung der Korruption zu leisten. Hierbei wünscht man sich entsprechende *Hilfestellung* von kompetenten Fachleuten.

### **3.2.3 Folgen und Auswirkungen der Korruption**

Die befragten Mandatsträger gehen davon aus, daß in der *Tatkonstellation* "Korruption und Betrug bzw. Untreue" von den Tätern ein hoher *materieller Schaden* verursacht wird.

Darüber hinaus tritt ein erheblicher *immaterieller Schaden* ein, der aufgrund seiner schwierigen Meßbarkeit vom Umfang her kaum abzuschätzen ist. Dies ist u. a. dadurch belegbar, daß über 80 % der befragten Mandatsträger davon ausgehen, daß ihr Ansehen in der Bevölkerung angesichts der bekanntgewordenen Korruptionsskandale bereits gelitten hat. Die meisten Mandatsträger bestätigen, daß sie diesbezüglich auch schon hin und wieder (73 %) oder häufig (18 %) von Bürgern angesprochen wurden.

#### **3.2.3.1 Materieller Schaden**

Korruption und Betrug bzw. Untreue in Politik und Verwaltung sind nach Auffassung vieler Probanden eng miteinander verknüpft. Regelmäßig entstehe der Kommune ein *Vermögensschaden*, der darin liegen kann, daß die "*Finanzierungskosten der Korruption*", etwa durch überhöhte Abrechnung von Einzelposten oder Einfügen von Scheinpositionen in die Schlußrechnung eingearbeitet werden. Darüber hinaus können sich für die Kommune zusätzliche, d. h. nicht eingeplante *Zinsbelastungen* im Falle einer unvorhergesehenen Kreditaufnahme ergeben.

Die Kommune ist dabei aber sozusagen nur "vorübergehend Opfer", denn letztlich müsse der Bürger mit erhöhten *Steuern und Abgaben* die höheren Lasten tragen. Insofern ist eine von der "Schmiergeldmentalität" bestimmte Ausgabenpolitik für viele Probanden nichts anderes als das "Verschleudern von Steuergeldern".

Die finanziellen Auswirkungen der Korruption können sehr weite Kreise ziehen. So wird häufig von einem hohen volkswirtschaftlichen Schaden gesprochen, der u. a. dadurch verursacht werden kann, daß

- (Bau-)Großprojekte realisiert werden, die eigentlich gar nicht oder nicht in dieser (z. B. exklusiven) Ausführung hätten geplant werden dürfen,
- aufgrund öffentlicher Großvorhaben und z. T. sinnloser Förderprojekte die Preisspirale beschleunigt und vermehrt minderwertige Qualität zu überhöhten Preisen angeboten wird oder
- der Bürger einen immer größer werdenden Anteil seiner Einnahmen für Steuern und Abgaben aufbringen muß, die er sonst in Anschaffungen investieren würde (entgangener Umsatz im Einzelhandel).

Bereits hieraus ist zu ersehen, daß die Korruption fühlbare negative Auswirkungen in Wirtschaft und Gesellschaft zur Folge haben kann, wobei im Einzelfall verheerende Kettenreaktionen nicht ausgeschlossen werden.

Einzelne Mandatsträger weisen auch auf den hohen jährlichen Schaden im Zusammenhang mit der *Ämterpatronage* hin, der der Kommune aufgrund verfehlter Personalpolitik und "Postenschacherei" entsteht, z. B. indem hochdotierte Posten in kommunalen Gesellschaften für verdiente oder gescheiterte Politiker geschaffen werden, die den kommunalen Haushalt auch langfristig erheblich belasten. Diese "dreiste Versorgungspolitik" sei fester Bestandteil von Personenverflechtungen, in denen die Korruption besonders gut gedeihe.

Letztlich ist das staatliche Beschaffungswesen zu erwähnen. Manipulationen in der Auftragsabwicklung können zu unnötigen Beschaffungen, überhöhten Kosten oder Materialmängeln führen.

Beim Beschreiben der finanziellen Folgen der Korruption wird wiederholt darauf hingewiesen, daß dem Bürger vermutlich noch nicht bewußt geworden ist, daß diese Mehrausgaben immer zu seinen Lasten gehen.

### 3.2.3.2 Machtverhältnisse, Benachteiligungen und Bereicherungen

Im Gefolge der Korruption bauen sich hin und wieder *Machtverhältnisse* auf, die sich auch im Bereich der gewerblichen Wirtschaft als äußerst virulent erweisen können, weil sie regelmäßig zu *wirtschaftlichen Benachteiligungen* und *sozialen Ungerechtigkeiten* führen.

Wie mehrere Probanden diagnostizieren, konzentriert sich Macht bereichsweise zunehmend auf wenige (korrupte) Politiker und Unternehmer, die eigentlich nicht in diesen elitären Kreis gehören, und die der Allgemeinheit demonstrativ vorleben, daß sie Macht verkörpern. Durch die Konzentration von Macht könnten auch *Monopolstellungen* in der gewerblichen Wirtschaft begünstigt werden mit der Folge, daß der *regionale Wettbewerb* in eine Schieflage gerät und angeschlagene bzw. neu geschaffene Existenzen über kurz oder lang scheitern. Unter derartigen Rahmenbedingungen könnten dann auch sinnvolle *Fördermittel* leicht in falsche Kanäle fließen, um dort zweckentfremdet eingesetzt zu werden. Ein Proband meint dazu: "Wer Macht hat und schmiert, ist dabei im Vorteil."

Der *Abbau der Chancengleichheit* im wirtschaftlichen Wettbewerb benachteilige aber nicht nur den "Schwächeren" bzw. den ehrlichen Unternehmer, sondern letztlich auch den Bürger, dessen Interessen mehr und mehr hinter denen der Mächtigen zurückstehen. Langfristig gesehen habe dies auch ein beschleunigtes Öffnen der Schere zwischen Arm und Reich zur Folge, wobei - im Falle einer weiteren Verbreitung systematisch betriebener Korruption - auch die *soziale Marktwirtschaft* insgesamt am "ungerechten Leistungsprinzip" kranken könnte, indem nämlich der wenig Leistende mit unlauteren Methoden einen ihm nicht zustehenden hohen Anteil "erwirtschaften" könne. So werde der Eindruck erweckt, es gehe in erster Linie nicht um seriöse Politik, sondern "um das Scheffeln von Geld", wie es ein Mandatsträger salopp ausdrückt.

Die im Umfeld der Korruption zu beobachtende *Bereicherungsmentalität* bezieht sich jedoch - wie häufiger von den Mandatsträgern zu hören ist - nicht nur auf kommunalpolitische Entscheidungsträger oder Verwaltungsbedienstete. Auch in der gewerblichen Wirtschaft sei festzustellen, daß *persönliches Vorteilsdenken* offenbar zunehmend die Geschäftspolitik prägt. Dies gelte nicht nur für konkrete geschäftliche Vorhaben, sondern auch für



Spekulationen aller Art, für die man den *Wissensvorsprung* der Mandats-träger gezielt nutze. Im Erfolgsfall bringe der Nachahmungstrieb (Zitat: "Was der kann, kann ich auch") neue Gelegenheitstäter hervor, die der Korruption zu weiterem Aufwind verhelfen.

### 3.2.3.3 Auswirkungen auf die Politik

Besonders häufig wird bei der Einschätzung der Folgen der Korruption die mögliche Beeinträchtigung bzw. der Verlust der *Glaubwürdigkeit der Politik* sowie die damit einhergehende *Politikverdrossenheit* (ein Proband spricht von "Politikfeindlichkeit") erwähnt, die sich nicht etwa nur auf korruptionsbetroffene Regionen beschränkt.

Eine weitere Gefahr wird darin gesehen, daß zunehmend *pauschale Verurteilungen* auch ehrlicher und glaubwürdiger Politiker zu vernehmen sind. Dies habe auf breiter Front einen spürbaren Vertrauensschwund nach sich gezogen.

Hierfür stehen Aussagen wie etwa:

- "Der Steinkühler-Möllemann-Krause-Effekt greift um sich",
- "Die sind alle gleich",
- "Der Bürger ist verunsichert",
- "Der größte Teil der Bevölkerung hält den größten Teil der Politiker für unehrlich oder korrupt",
- "Das Mißtrauen in der Bevölkerung wächst" oder
- "Der Bürger verliert den Glauben an den Staat".

Eine besonders problematische Entwicklung sei das "Hochkommen von *Gerüchteküchen*", was sich besonders in kleinen Kommunen überaus schädlich auswirken kann. Insbesondere derjenige, der mit typischen korruptionssensiblen Aufgaben (z. B. öffentliche Vergaben) beauftragt ist, werde oft schon allein deshalb für korrupt gehalten. Die vom Bürger so interpretierte "Anrüchigkeit" derartiger Aufgabenbereiche sei u. a. auch eine Folge der einseitigen Medienberichterstattung, die sich unverkennbar auf den öffentlichen Bereich konzentriere.

Auffallend viele Mandatsträger gehen davon aus, daß die Auswirkungen der Korruption auch in einer *Verschiebung der politischen Kräfteverhältnisse* spürbar sind. So habe die Bereicherungskriminalität u. a. das Aufkommen rechtsextremistischer Parteien zumindest in bestimmten Regionen begünstigt, denen man - wie Protestwähler deutlich signalisieren - angesichts stigmatisierter Praktiken der etablierten Parteien bzw. deren Repräsentanten immer mehr Glauben schenken würde. Auch der Rückgang der Wahlbeteiligung sei ein unübersehbares Zeichen hierfür.

In einigen Kommunen haben die etablierten Parteien offenbar bereits Probleme, geeignete Kandidaten im Vorfeld einer Wahl zu gewinnen, weil sich vor allem jüngere Bürger, die anfangs Interesse an der Politik signalisiert hatten, zwischenzeitlich wieder abgewandt oder sogar (rechts-)extremistischen Kreisen zugewandt haben. Ein Proband skizziert diese Entwicklung wie folgt: "Bestimmte Politiker kassieren ab, die Vetternwirtschaft nimmt zu und das Interesse der Bevölkerung an der Kommunalpolitik nimmt ab." Die um sich greifende *Resignation* mache sich besonders deutlich im *Nachlassen gesellschaftlicher und politischer Aktivitäten* bemerkbar. Ein Proband weiß von tendenziösen Leserbriefaktionen in der regionalen Presse zu berichten, die nach dem Bekanntwerden von Unregelmäßigkeiten und parteipolitischen Streitigkeiten einsetzten, wobei auch integere Mandatsträger diffamiert wurden.

Mehrfach wird die Befürchtung geäußert, daß es zunehmend schwieriger werden könnte, optimale, auf die Bedürfnisse der Bürger abgestimmte Kommunalpolitik zu betreiben. Dies sei nicht nur auf den Druck aus der Bevölkerung zurückzuführen, sondern auch auf zunehmende *Spannungen* im Verhältnis zwischen Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Hier sei nur als Beispiel auf Vorwürfe im Zusammenhang mit der Vorwegnahme von politischen Entscheidungen durch die Verwaltung hingewiesen.

Besonders in den östlichen Bundesländern kommen angesichts der "eindeutigen Machenschaften im Zusammenhang mit der *Privatisierung*" offenbar "Zweifel an der Richtigkeit des demokratischen Systems" auf. Hier ist im Einzelfall ein tiefer Einbruch des demokratischen Gedankens zu diagnostizieren (Zitat: "Betrug und Korruption gehören offensichtlich zur Marktwirtschaft, die auf unsere Kosten betrieben wird"). Dabei wird vermutet, daß die Politik insbesondere auf höherer Ebene, d. h. außerhalb des kommunalpoliti-

schen Bereichs, mehr und mehr von der Wirtschaft beeinflußt bzw. gesteuert wird.

Darüber hinaus werden weitere politische Auswirkungen erwähnt, die im folgenden nur stichpunktartig aufgeführt werden:

- zunehmendes Mißtrauen unter den Politikern und Parteien sowie beim Wähler,
- Gefahr des "Rechtsrucks" in der Politik insgesamt; zunehmende Protestwahlen,
- Unregierbarkeit kleinerer Kommunen wegen des hohen Anteils der Nichtwähler bzw. des Aufkommens von Splitterparteien,
- zunehmende Steuerung der Politik durch die Wirtschaft; Aushöhlung des Rechtsstaates,
- Konsolidierung des Parteienfilzes auf breiter Ebene,
- Steuerung der Städtebaupolitik durch einzelne Interessenvertreter,
- Ausbremsen der kommunalen Wirtschaftsentwicklung,
- zunehmende Probleme in der Personalpolitik der Kommune.

#### **3.2.3.4 Sonstige Auswirkungen**

Eine weitere Gefahr der Korruption und der sich möglicherweise verfestigenden Korruptionsstrukturen liegt für viele Probanden auch im spürbaren *Verfall ethisch-moralischer Werte*. Angesichts der Korruptionsskandale der letzten Zeit sinke zudem die Hemmschwelle zur unlauteren Bereicherung, einhergehend mit einer Zunahme der "Bakschischmentalität". Hinzu komme, daß aufgrund der "Schlagzeilenpolitik der Medien" bei der Berichterstattung zu Korruptionsskandalen eine zunehmende Gleichgültigkeit in der Gesellschaft zu bemerken ist, die denkbar schlechte Voraussetzungen für die Korruptionsbekämpfung schaffe.

Des weiteren wird auch die Gefahr des Ausbildens *Organisierter Kriminalität* und ihrer *Infiltration* in staatliche Strukturen und Mechanismen hervorgehoben. Bereits bewährte Korruptionsstrukturen seien für die OK äußerst nützliche Instrumente (z. B. für die Monopolbildung und den Aufbau von Machtverhältnissen). Nach Auffassung eines Mandatsträgers

aus dem neuen Bundesland bieten so aufgebaute Machtstrukturen auch den "alten Stasi-Seilschaften" offensichtlich "Flankenhilfe".

Ein Mandatsträger warnt vor der "Entstehung eines Teufelkreises", in dem Korruption als notwendige Praxis fester Bestandteil des Wirtschaftslebens werden könnte. So werde dem *Anstieg der Kriminalität* auch unter dem Deckmantel scheinbar legaler Praktiken weiter Vorschub geleistet. Ein anderer Proband argumentiert ähnlich: "Korruption zieht immer Betrug nach sich, und das ist Kriminalität, die der Korruptierte im Grunde genommen als Bürger verurteilt!"

Nach der Bewertung der möglichen Folgen und Auswirkungen der Korruption bleibt festzuhalten, daß nicht nur staatliche oder wirtschaftliche Institutionen als direktes Opfer betroffen sein können, sondern daß grundsätzlich jeder Bürger unmittelbar oder mittelbar durch die Korruption benachteiligt wird.

### 3.3 Korruptionssensible Positionen, Gremien und Aufgabenbereiche

Etwa ein Fünftel der befragten Mandatsträger ist der Auffassung, daß es in der Kommunalpolitik keine speziellen Positionen, Gremien oder Aufgabenfelder gibt, die als besonders korruptionsgefährdet einzustufen wären. Opfer bzw. Zielperson der Einflußsuchenden könne letztlich jeder Politiker oder öffentlich Bedienstete sein.

Alle übrigen Mandatsträger gehen bei ihrer Einschätzung davon aus, daß es einzelne, besonders *korruptionsgefährdete Aufgabenbereiche* in der Kommunalpolitik und der kommunalen Verwaltung gibt, die ein besonderes Augenmerk bei Überlegungen zur Vorbeugung von Korruption verlangen.

Die meisten dieser Probanden legen sich dabei nicht so sehr auf bestimmte Positionen bzw. Entscheidungsträger fest, sondern beschreiben Aufgabenbereiche, in denen "vom Landrat bis zum Ortsbürgermeister", "vom Amtsleiter bis zum Sachbearbeiter" oder "vom Aufsichtsrat einer städtischen Gesellschaft bis zum Fraktionsvorsitzenden" jeder Opfer bzw. Täter werden kann. Einige mutmaßen jedoch, daß die Gefährdung des einzelnen mit der Bedeutung seiner Position zunehmen könnte. Auch sei bei der Beurteilung maßgebend, inwieweit der Mandatsträger oder der mit der Vorbereitung kommu-

nalpolitischer Entscheidungsprozesse Beauftragte überhaupt willens oder in der Lage ist, zwischen privaten und öffentlichen Interessen streng zu differenzieren, denn hier eröffne sich ein besonderes Einfallstor für die Korruption.

Als korruptionsgefährdet werden vor allem Bereiche der Kommunalpolitik und der kommunalen Verwaltung bezeichnet, die

- behördliche Genehmigungen ausstellen,
- öffentliche Aufträge erteilen und
- Fördermittel vergeben.

Dazu gehören auch solche Entscheidungsträger bzw. Gremien, die einen maßgeblichen Einfluß auf diese Vorgänge haben, ohne selbst direkt involviert zu sein.

Von den besonders gefährdeten Aufgabenbereichen bzw. Zuständigkeiten ist in erster Linie das *Bauwesen* (Hoch- und Tiefbau) zu erwähnen. Über zwei Drittel der Probanden befürchten, daß die *Bauleitplanung* nicht zuletzt auch aufgrund der oft "umständlichen und langwierigen Prozesse" viele Schwachstellen aufweist und damit anfällig für Korruption wird. Dies könne bereits mit der frühen Einflußnahme auf gemeinde- und städteplanerische Maßnahmen (z. B. Erstellen von Bebauungsplänen) beginnen und sich mit dem Einwirken auf einzelne Baugenehmigungen und -ausführungen (z. B. Befreiung von Auflagen) fortsetzen. Schon eine *Beschleunigung der Verfahren* könne sich auf die Korruptionsanfälligkeit der Kommunalpolitik und -verwaltung dämpfend auswirken, weil damit ein häufiger Grund für eine Einflußnahme entfallen würde.

Be- und Entwässerungsprojekte (z. B. Kläranlagen), die aufgrund veränderter Werte im Umweltbewußtsein einen besonderen Stellenwert in den Kommunen eingenommen haben und z. T. beträchtliche Haushaltsmittel in Anspruch nehmen, dürften nach Auffassung mehrerer Probanden zunehmend ins Blickfeld korrumpierender Auftragnehmer geraten sein. Überhaupt gelte dies generell für alle Vorhaben, in denen größere Summen aus *öffentlichen Haushalten* eingebracht werden, weil die Intentionen korrumpierender Unternehmer grundsätzlich darauf ausgerichtet sind, die im Haushalt der

Kommunen eingestellten Mittel abzuschöpfen, ohne dafür eine *gleichwertige Gegenleistung* zu erbringen.

Auch im näheren Umfeld des Bauwesens werden gefährdete Bereiche, wie etwa die *Gutachterstellung* zu bestimmten Bauprojekten und -planungen sowie die *Wohnungsbauförderung*, erwähnt.

Kommunale *Grundstücksangelegenheiten* aller Art bringen auffallend viele Mandatsträger in einen engeren Zusammenhang mit Korruptionsmanipulationen. Einflußmaßnahmen beschränken sich dabei nicht nur auf den Erwerb von Bauland für private und gewerbliche Zwecke bzw. auf die Sicherung von Optionen. Bereits mit dem Beginn der Baulanderschließung (Erstellung des Flächennutzungsplans, Entwicklungsplanung) sind Korrumpierungsversuche potentieller Nutznießer zu erwarten, die z. B. *Bebauungspläne* in ihrem Sinne zu beeinflussen versuchen.

Ein offenbar zur Zeit besonders in den östlichen Bundesländern typischer Gefährdungsbereich besteht in der *Wirtschaftsförderung*, die vor allem im Zusammenhang mit der regionalen Gewerbeansiedlung in größerem Stil zu erwähnen ist. Zu solchen Fördermaßnahmen gehöre auch das relativ kurzfristige Ausweisen und die z. T. bevorzugte Vergabe von Bauland an neue Gewerbebetriebe.

Einen bedeutenden Anteil an der Palette korruptionsgefährdender Aufgabenfelder haben *Auftragsvergabestellen* aller Art, also auch solche, die nicht im Bauwesen angesiedelt sind. Hier werden etwa Beschaffungsämter sowie Dienststellen erwähnt, die Aufträge im Bereich des Dienstleistungsgewerbes (z. B. Wartung, Reinigung) vergeben. Auch die kommunale *Förderung von privaten Vorhaben* (meist sind dies Bau- oder Sanierungsvorhaben) wird von vielen Probanden als bevorzugter Zielbereich der Korruption bezeichnet.

Besonderes Augenmerk bedarf ferner die Arbeit der *kommunalen Ausschüsse* in den Stadt- und Gemeindevertretungen. Auch hier werden vor allem solche Gremien als gefährdet eingestuft, die im Bereich des Bauwesens eingesetzt sind (z. B. Werksausschuß, Bau- und Planungsausschuß o. ä.). Wiederholt werden auch Vergabe-, Finanz- und Verdingungsausschüsse genannt.

Einzelne Mandatsträger nennen - ohne auf spezielle Gremien oder Positionen einzugehen - den *Umweltbereich* (Landschaftspflege, Naturschutz), den *kulturellen Bereich* und die *Abfallentsorgung* als gefährdete Zuständigkeitsbereiche.

Generell ist festzustellen, daß eine besondere Gefährdung aus der Sicht der Mandatsträger immer dann gegeben ist, wenn die Aufgaben und Tätigkeiten einen *ständigen Kontakt* mit der Wirtschaft oder dem Bürger bedingen bzw. geboten erscheinen lassen, selbst wenn es sich scheinbar nur um unbedeutende Vorgänge (z. B. niedrige Auftragssumme, alltäglicher Verwaltungsvorgang) handelt. Die insbesondere im Rahmen politischer Betätigung auf kommunaler Ebene als positiv bzw. unverzichtbar propagierte Bürgernähe kann sich für den Mandatsträger im nachhinein durchaus als jene kritische Nahtstelle herausstellen, an der er unwissentlich in die Gespinste der Korruption geraten ist.

### **3.3.1 Korruptionsbegünstigende Schwachstellen im kommunalen Bereich**

Korruptionsgefährdete Bereiche gelten oft auch gleichzeitig als Schwachstellen in der Kommunalpolitik und der kommunalen Verwaltung. Daneben gibt es noch eine Vielzahl weiterer Schwachstellen, die der Korruption Andockflächen bieten.

Solche Schwachstellen sind jedoch nicht immer allein im Zusammenhang mit der Korruption zu sehen. Einige Aspekte wirken sich auch in anderen Problembereichen aus (z. B. Personalführungsgespräche, Organisationsmängel).

#### **3.3.1.1 Personenbezogene Schwachstellen**

Den Antworten vieler Mandatsträger ist die deutliche Warnung zu entnehmen, daß - bei allen Überlegungen im rechtlichen, personellen oder organisatorischen Bereich - nicht übersehen werden sollte, daß die kritische Schwachstelle der *Mensch* ist (Zitate: "Schwachstellen sind meist personenbezogen zu sehen"; "Wo Eigennutz vor Gemeinwohl gestellt wird und nur Geld und Besitz zählen, ist Korruption vorprogrammiert"). In erster Linie

müsse deshalb positiv auf den Menschen eingewirkt werden, und erst in zweiter Linie auf das System.

So dürfte nicht selten die *Labilität* und der *schwache Charakter* des Betroffenen der Grund für das Entstehen von Abhängigkeitsverhältnissen gewesen sein. Als *auslösende bzw. begünstigende Faktoren* kämen etwa ein unsteter Lebenswandel (z. B. Stammkunde im Rotlichtmilieu), überhöhter Alkoholkonsum, eine dunkle Vergangenheit (erwähnt wird hier etwa die "Stasi-Mitarbeit") oder die "gemeinsame Leiche im Keller" in Frage. Aus solchen menschlichen Schwächen ergebe sich eine erhöhte Anfälligkeit für Korruption.

Der Einstieg in den Zustand der *Abhängigkeit* werde von den Betroffenen allerdings nicht immer bewußt wahrgenommen. Als für Mandatsträger kritische bzw. gefährliche Phasen könnten sich etwa *private Einladungen* erweisen, die "nicht abgelehnt werden können" (z. B. Einladung eines bekannten Gemeindesponsors) oder die *Kontaktpflege* im Rahmen gesellschaftlicher Veranstaltungen mit "Anwesenheitsverpflichtung".

Bei der Suche nach den Ursachen wird die Anfälligkeit für Korruption hin und wieder in einem engen Zusammenhang mit einem zu *niedrigen Gehalt* gesehen, obwohl auch Personen in leitender Position sich nicht als korruptionsresistent erwiesen haben. Mehrere Probanden befürchten, daß zu große *Einkommensunterschiede* in der Wirtschaft und im öffentlichen Dienst bei gleicher Verantwortung und ähnlicher Tätigkeit der Grund dafür sein könnten, daß diese "Ungerechtigkeit" mit den Mitteln der Korruption zu kompensieren versucht wird. Insbesondere gelte dies für solche "gering-bezahlten" Sachbearbeiter im Bereich der öffentlichen Auftragsvergaben, die ebenso verantwortlich über hohe Summen verhandeln müßten, wie hochdotierte Wirtschaftsvertreter. Ein Proband nimmt an, daß Einflußnehmer aus der Wirtschaft gezielt auf diese Schwachstelle "Unterbezahlung" setzen und hieraus schließen, daß damit bereits von einer "erhöhten Bereitschaft zum Entgegenkommen" bei Verwaltungsbediensteten auszugehen ist. Ein anderer Mandatsträger mutmaßt, daß es zwei dominierende Ursachen gibt: ein geringes Gehalt bei verantwortlicher Aufgabenstellung und *Machtbessenheit*, die immer dann hervortritt, wenn finanzielle Interessen unbedeutender werden.



Auch persönliche *Zukunftsängste*, die beispielsweise im Rahmen anstehender Verwaltungsreformen hervorgerufen werden können, oder die berufliche Unsicherheit bei Wahlbeamten käme <sup>2</sup> so nehmen einige Mandatsträger an - als Korruptionsauslöser in Frage.

### 3.3.1.2 **Interessenkollisionen**

Der Mandatsträger befindet sich aufgrund seiner ständigen Präsenz in der Region und seines Wahlversprechens, für den Bürger da zu sein, oftmals in einem gewissen Dilemma, wenn er bei wichtigen Anliegen und Entscheidungen in Interessenskonflikte gerät. Insbesondere bei langfristig stabilen Mehrheitsverhältnissen könnten sich aus der täglichen kommunalpolitischen Arbeit solche Konflikte ergeben, wenn der Mandatsträger nicht wachsam ist und private, geschäftliche und öffentliche Interessen nicht strikt zu trennen vermag.

Interessenkollisionen sind für alle Probanden besonders kritische Momente, mit denen sich die Kommunalpolitik bereits im Vorfeld gründlich auseinandersetzen sollte. In dieses *Spannungsfeld* geraten nicht nur Mandatsträger, die gleichzeitig Unternehmer sind (z. B. bei Entscheidungsprozessen, die einen geschäftlichen Vorteil mit sich bringen könnten), sondern auch Beamte und Angestellte der öffentlichen Verwaltung. So werden Fälle erwähnt, in denen etwa ein Unternehmer gleichzeitig als Geschäftsführer einer Wirtschaftsförderungsgesellschaft eingesetzt war oder ein Baumaterialgroßhändler gleichzeitig als Vorsitzender eines Bauausschusses fungierte.

Dabei ist die Frage zu stellen, ob unter diesen Bedingungen überhaupt Aussicht besteht, Interessenkollisionen von vornherein auszuschließen. Denn trotz aller berechtigten Kritik könne ein Bürger, der die Voraussetzungen der Wählbarkeit erfüllt, nicht aufgrund seiner Tätigkeit im Staatsdienst bzw. seiner selbständigen beruflichen Stellung von staatsbürgerlichen Rechten und bestimmten kommunalen Aufgaben ausgeschlossen werden. Die *Neutralisierung* der Schwachstelle "Interessenkollisionen" sei eigentlich nur mit der *Einsichtigkeit* des betroffenen Mandatsträgers möglich (z. B. Stimmenthaltung und Verzicht auf Positionen, die eine zu große Nähe zum eigenen Geschäftsinteresse haben).

Auch könne es einem Mandatsträger bzw. einem Bediensteten der öffentlichen Verwaltung von Fall zu Fall erhebliche Probleme bereiten, ein privates Bau- oder Sanierungsvorhaben zu realisieren, wenn ihm dazu bei der Angebotseinholung nur solche regionale Unternehmer zur Verfügung stünden, mit denen er auch im dienstlichen Bereich zu verhandeln habe. Hier sei zu prüfen, ob das günstigste Angebot dann tatsächlich auch ein "Angebot ohne Hintergedanken" ist. Die sich anschließende Frage wäre, ob der Betroffene die Hintergründe eines "günstigen" Unternehmerangebots, das unterhalb der üblichen Baupreise liegt, auch erkennen kann und will.

Den Aussagen vieler Mandatsträger ist zu entnehmen, daß die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in vielerlei Hinsicht als *Gratwanderung* bezeichnet werden kann, bei der man ständig Gefahr laufe, in den Sog der Korruption hineingezogen zu werden und damit in eine persönliche Abhängigkeit zu geraten.

### 3.3.1.3 Führungsschwächen

Relativ häufig werden von den Befragten verwaltungsinterne *Führungsprobleme und -schwächen* angeführt, die zur "Verselbständigung" bzw. "Nichtkontrollierbarkeit" des Sachbearbeiters in der kommunalen Verwaltung und damit zu *mangelnder Transparenz* des Verwaltungshandelns führen können, wobei Vorteilsannahmen und Beeinflussungen vorrangig dort ansetzen, wo breite *Ermessenspielräume* vorhanden sind. Auf diese Handlungsebene gerichtete Einflußnahmen können sich bis in die Stadt- und Gemeinderäte hinein auswirken, wo über Vorgänge politisch entschieden wird, die - ohne daß dies für die Mandatsträger nachvollziehbar wird - von der Verwaltung unzureichend vorbereitet oder gar manipuliert werden. Insofern sei eine intensivere Kontrolle der kommunalen Verwaltung durch die Räte bzw. deren Beauftragte in gewisser Weise auch Garant für ordnungsgemäße Vergabeverfahren.

Der Grundsatz der *Kontrolloptimierung* müsse sich auch innerhalb der Gemeinde- und Stadtvertretungen auf die Ausschubarbeit beziehen. Insoweit trage auch die gemeinsame Diskussion der Ausschubarbeit in den Räten und das Vermeiden der "Verselbständigung" der Ausschüsse dazu bei, daß sich bestimmte Verwaltungsvorgänge im Laufe der Zeit nicht auf konkrete Personen oder kleine Personenzirkel konzentrieren, mit der Folge, daß

Planung, Kontrolle und Ausführung dann quasi "in einer Hand" liegen. Dazu wird auch kritisiert, daß der mit der Planungsvorbereitung beauftragte Bedienstete von Fall zu Fall gleichzeitig Mitglied des Rates ist bzw. einen intensiven Kontakt zur Mehrheitsfraktion unterhält. Unter diesen Bedingungen sei der Korruption Tür und Tor geöffnet.

#### 3.3.1.4 Verfahrensmängel

Eine weitere Schwachstelle stellen bestimmte Abläufe der Submissionspraxis dar. Das Verfahren ist - wie viele der befragten Mandatsträger meinen - "nicht sicher genug". Nicht selten werde eine Stadt oder eine Gemeinde in öffentlichen Vergabeverfahren von Baufirmen betrogen, wobei Konsequenzen im wesentlichen ausbleiben und die unlauteren Unternehmer trotz nachgewiesener Manipulationen weiterhin am Wettbewerb teilnehmen können. Auch wenn ein gewisser *Zeitdruck* oftmals zu unkonventionellen Maßnahmen zwingt (z. B. dringende Reparaturmaßnahmen), so dürften doch in den meisten Fällen korruptionsvorbeugende Verfahrensweisen, wie etwa das gründliche Überprüfen der Preise und Massenaufstellungen, das Einholen mehrerer Alternativangebote und das Vermeiden *freihändiger Vergaben* bzw. *beschränkt öffentlicher Ausschreibungen* helfen, derartige Schwachstellen gar nicht erst entstehen zu lassen. Ein Mandatsträger befürchtet jedoch, daß eingesetzte Rechnungsprüfer bzw. Rechnungsprüfungsausschüsse schnell überfordert sein könnten, weil die Fachkompetenz, die sich auch auf das Erkennen von Manipulationen erstrecken müßte, oftmals nicht ausreichen würde. Sollte dennoch entsprechendes Expertenwissen über Abrechnungsmodalitäten, Kalkulationen und Baupreise vorhanden sein, so seien die kompetenten Ausschuß- bzw. Ratsmitglieder nicht selten befangen, weil sie selbst aus dem regionalen Baugewerbe stammen.

Als Schwachstellen werden auch die zumeist *fehlende Offenlegung* der Verfahren, *mangelnde Aktenführung* und *unvollständige Protokollführung* im Zusammenhang mit Submissionsverfahren erwähnt. Auch solche "kleinen Versäumnisse" könnten u. U. einen breiten Raum für Korruptions- und Betrugsmanipulationen schaffen.

### 3.3.1.5 Nepotismus und private Kontakte

Schwachstellen in den kommunalen Politik- und Verwaltungsstrukturen ergeben sich zudem aus vielfältigen *Verknüpfungen persönlicher, politischer und wirtschaftlicher Beziehungen*, die in einer prosperierenden Kommune durchaus positiv bewertet werden, wenn sie zum Vorteil des Bürgers genutzt werden. Mitunter dienen sie aber offenbar auch unredlichen Unternehmern zur Wegbereitung für Korruption und Betrug zum Nachteil der Kommune. Im Zentrum dieser schadensträchtigen Machenschaften sehen viele Probanden die sogenannte *Vetternwirtschaft*, die sich etwa in der politisch gesteuerten (Fehl-)Besetzung von Stellen mit unqualifiziertem Personal (z. B. "Personen mit dem richtigen Parteibuch") präsentiert. Über einen langen Zeitraum praktizierte *Ämterpatronage* im Fahrwasser stabiler Mehrheitsverhältnisse wird besonders für die Entstehung von Verfilzungen in der Kommunalpolitik verantwortlich gemacht, die der Korruption den lebenswichtigen Nährboden bieten.

Auf die Frage nach der Verbreitung einer anderen Variante der Vetternwirtschaft, bei der Amts- bzw. Mandatsträger Verwandte, Freunde oder Bekannte bei *Auftragsvergaben oder Genehmigungsverfahren* begünstigen oder bevorzugen, antworten ca. 15 % der Probanden, daß solche Machenschaften praktisch nicht vorkommen. Weit über die Hälfte der Befragten (64 %) glauben, daß solche Praktiken "von Fall zu Fall" vorkommen. Etwa 15 % gehen davon aus, daß derartige Begünstigungen häufiger auftreten. Ein verhältnismäßig geringer Anteil (6 %) nimmt an, daß diese Begünstigungen bereits "stark verbreitet" sind.

Dieser Aspekt wurde daraufhin noch eingehender bewertet. 36 % stufen Begünstigungen und Bevorteilungen im Rahmen der Vetternwirtschaft als eine Variante der Korruption ein. 39 % halten derartige Praktiken für eine Vorstufe zur Korruption und 19 % bejahen erst dann das Vorliegen von Korruption, wenn eine Gegenleistung durch den Begünstigten erfolgt. Dies dürfe jedoch nicht heißen, daß damit alle Praktiken ethisch zu befürworten seien.

Von denjenigen, die Korruption und "Vetternwirtschaft" untrennbar miteinander verbinden, werden u. a. folgende Argumente angeführt:

- es kann nur der Grundsatz der Gleichbehandlung gelten,
- eine Vorteilsannahme ist immer vorhanden,
- eine andere Interpretation widerspricht der Chancengleichheit,
- das Ergebnis ist in allen Fällen gleich: es geht um Vorteile.

Die bereits erwähnte Gratwanderung der Mandatsträger könne sich auch einstellen, wenn Ratsmitglieder als "Schleichweg des Bürgers in die Verwaltung" betrachtet und mißbraucht werden, wobei sich der Betroffene im Einzelfall auch beim Überschreiten seiner Kompetenzen und einer Schädigung der Allgemeinheit mitunter noch als "Anwalt des Bürgers" verstehe. Deshalb sei grundsätzlich zu prüfen, ob z. B. der in der Verwaltung vorstellig werdende Mandatsträger auch tatsächlich ein *berechtigtes Interesse* vorweisen kann.

Es kommen offenbar vereinzelt auch Fälle vor, in denen Unternehmer der verdeckten (aber eindeutigen) Aufforderung des mit dem Entscheidungsprozeß befaßten Kommunalpolitikers nachgekommen sind, einer bestimmten Partei beizutreten (z. B. ein Beitrittsformular lag "zufällig" offen auf dem Schreibtisch) oder eine *Parteispende* zu übergeben, in der Erwartung, dadurch eine günstigere Position als Bieter in kommunalen Vergabeverfahren zu erlangen.

Ganz besonders schädlich werden beeinflusste kommunalpolitische Vorgänge von den Probanden empfunden, wenn in der Kommunalpolitik betriebene "Vetternwirtschaft" bis auf die Handlungsebene der Verwaltungsbediensteten durchgreift. So bestimme hin und wieder neben dem Profitstreben auch *parteiopolitisches Kalkül* das Handeln im Rahmen des "Vergabedreiecks" Ratsmitglieder / Verwaltungsbedienstete / Unternehmen, wobei in diese Vergabestrukturen zunehmend *Ingenieur- und Architektenbüros* eingebunden werden, die als eine Art *Nahtstelle* zwischen der Verwaltung und dem auftragsausführenden Unternehmer einen weiteren Angriffspunkt für Korruptionseinwirkungen darstellen. In derartigen, nach jeder Manipulation sich weiter verfestigenden *Personengeflechten* könnten dann Absprachen und Informationsweitergaben leicht zum üblichen Prozedere werden.

### 3.3.1.6 Wissensvorsprung der Mandatsträger

Eine ehrenamtliche Betätigung als kommunaler Mandatsträger bedeutet häufig, daß die berufliche oder geschäftliche Tätigkeit im wesentlichen unverändert bestehen bleibt. Nahezu alle Probanden gehen davon aus, daß allein aufgrund des besseren Kenntnisstandes über *kommunalpolitische Planungen* mit dem Entscheidungsprozeß befaßte Mandatsträger zum Zielobjekt für *Einflußnahmen aus der gewerblichen Wirtschaft* werden oder veranlaßt werden könnten, interessante Informationen z. B. über die "Kanäle der Vetternwirtschaft" weiterzugeben. Ein solcher Wissensvorsprung kann sich demnach ebenso wie ein bestimmter Aufgabenbereich als "korruptionsanfällige Wundstelle" herausstellen. Denn es sei nach Auffassung mehrerer Mandatsträger häufiger vorgekommen, daß detaillierte Informationen über kommunale Vorhaben schon zu einem frühen Zeitpunkt an interessierte Unternehmer weitergegeben wurden. Ein Proband spricht diesbezüglich von "Informationshandel", wobei von einem Mandatsträger vermutet wird, daß die "Leckstellen" noch eher in den Ausschüssen als in den Gemeinderäten zu finden seien.

Im Grunde genommen könnten deshalb auch solche Mandatsträger, die keine spezielle Position oder Funktion (z. B. Beigeordneter oder Mitglied des Werksausschusses) haben, als interessante Zielobjekte für Korrumpierungen in Frage kommen. Anfangs steht ggf. auch nur die Klimapflege bzw. das "*Geneigtmachen* für künftige Vorhaben" im Vordergrund der Intentionen, wenn der Einflußsuchende einen Mandatsträger für sich zu gewinnen sucht.

Ein Mandatsträger, der sich einmal als korrupt erwiesen hat, wird offenbar auch leicht "Ansprechpartner" anderer Einflußsuchender. 54 % der Befragten vermuten, daß *Informationen* über systemimmanente Schwachstellen und erfolgreich verlaufende Korrumpierungen von Fall zu Fall unter den Vorteilsuchenden ausgetauscht werden. 30 % gehen davon aus, daß dies öfteren vorkommt und 6 % sind der Meinung, dies könnte grundsätzlich der Fall sein. Nur 10 % sehen keine Anhaltspunkte für das Vorhandensein derartiger "Informationsnetze".

Die Auffassung "einmal ist keinmal" kann sich insofern schnell als Trugschluß erweisen; denn hat sich ein Mandatsträger erst einmal auf solche Machenschaften eingelassen, kann er leicht zum Spielball einflußsuchender

Unternehmerzirkel oder Kartelle werden. Dies gelte im übrigen auch für Bedienstete der öffentlichen Verwaltung.

### 3.3.1.7 Informationsdefizite

*Informationsdefizite* und *fehlende bzw. unzureichende Fachkompetenz* unter den Mandatsträgern (insbesondere auf dem Bausektor) haben sich vielerorts als Schwachstellen im kommunalen Verwaltungssystem erwiesen. Häufig wird kritisiert, daß von der kommunalen Verwaltung, die Vergabeentscheidungen des Rates formal und inhaltlich vorbereitet, Fakten geschaffen werden, die ohne weitere Erklärung nur noch vom Rat "abgesegnet" werden. Eine *Kontrollmöglichkeit* durch die Ratsmitglieder in bezug auf die Korrektheit und Wirtschaftlichkeit der Angebote sei nicht nur aus zeitlichen Gründen, sondern auch aufgrund des fehlenden Fachwissens in der Regel nicht möglich. Im Einzelfall wird der Verdacht geäußert, daß manipulierte Verfahren mit einem nicht zu begründenden *Termindruck* versehen werden.

Von einzelnen Mandatsträgern wird beklagt, daß wichtige Entscheidungen oft nicht in den Räten oder Ausschüssen getroffen werden, sondern in "bestimmten Zirkeln der Macher in den Mehrheitsfraktionen", die aufgrund ihrer langjährigen kommunalpolitischen Erfahrung über die nötigen *Fachkenntnisse* verfügen, innerhalb der Stadt- und Gemeinderäte jedoch eine gezielte *Informationsabschottung* betreiben. Die Mitglieder der eigenen Fraktion oder anderer, kleinerer Fraktionen würden dann allenfalls nachträglich oder oberflächlich informiert und sozusagen als "Stimmvieh" mißbraucht (Zitat: "Kritische und aktive Räte werden oft mundtot oder lächerlich gemacht"). Dabei sei es fast unmöglich, im Einzelfall eine unlautere Absicht nachzuweisen.

Ein Mandatsträger bemängelt, daß wichtige Vergabeentscheidungen oftmals in nichtöffentlichen Sitzungen verhandelt würden, zu denen dann auch nur Projektbefürworter zusammenkämen.

Mehrere Probanden befürchten, daß sich viele Mandatsträger zu sehr auf die "Verwaltung als Fachmann" verlassen. Mündliche oder schriftliche Anfragen bzw. Eingaben zur Informationsvertiefung und Klärung des Sachverhalts seien eher die Ausnahme. *Gutgläubigkeit* gegenüber anderen - dominierenden - Fraktions- oder Ratsmitgliedern sowie ein unbegrenztes Ver-

trauen in die Verwaltung sollten nicht nur in Verfahren mit hohen Auftragssummen vermieden werden. Insofern wird von den Probanden empfohlen, von der Verwaltung vorbereiteten Entscheidungen nicht immer vorbehaltlos und ungeprüft zuzustimmen. Beispielhaft wäre eine vollständige *Aufklärung* (z. B. durch den Bürgermeister) bereits im Vorfeld der Entscheidung. Auch eine Beschlußfassung im "Schnellverfahren" in den Ausschüssen sollte mit einer kritischen Auseinandersetzung im Rat einhergehen.

### **3.3.1.8 Sonstige Schwachstellen**

Weitere Schwachstellen, die zur Korruptionsanfälligkeit führen können, werden im folgenden nur stichpunktartig aufgeführt:

- der Ermessensspielraum in der öffentlichen Verwaltung ist nicht ausreichend definiert,
- Personal im näheren Umfeld maßgeblicher Entscheidungsträger ist nicht ausreichend sensibilisiert (Sachbearbeiter, Schreibkraft, Sekretärin),
- öffentlich Bedienstete sind beim Verwalten größerer Geldbeträge mitunter überfordert,
- Mandatsträger, die mit besten Absichten handeln und nach optimalen Lösungen suchen, geraten leicht in "Angebotsfallen" und damit in die Abhängigkeit,
- öffentliche Aufgaben und private Nebenverdienste werden miteinander verknüpft; Bedienstete verdienen sich ein "Zubrot" als Vertrauensleute von Versicherungen und Bausparkassen und verlieren die richtige Einstellung zu ihrer Verwaltungstätigkeit,
- zu großes Machtstreben in der Kommunalpolitik; Sachfragen stehen zurück,
- schlechte Vorbildfunktion einzelner in die östlichen Bundesländer abgeordneter Beamten.



### 3.4 Tätermotive

Eine Bewertung der Korruptionsanfälligkeit der Kommunalpolitik bzw. der kommunalen Verwaltung und der Tauglichkeit von Präventionsmaßnahmen verlangt auch eine Auseinandersetzung mit den Absichten der Korruptierenden.

An dieser Stelle kann aufgrund der Erhebungsmethode selbstverständlich keine umfassende Tätermotivanalyse erwartet werden. Es gilt hier lediglich, eine Einschätzung und Gewichtung der erwähnten Motive aus der Sicht der Mandatsträger vorzunehmen, die letztlich jedoch immer im Kontext mit den Auswertungen der übrigen Untersuchungsbereiche gesehen werden müssen.

*Infolge der Möglichkeit von Mehrfachnennungen bei der Bewertung der Motive ergibt eine Aufrechnung der Prozentzahlen mehr als den Wert 100.*

Die meisten Probanden (ca. 75 %) gehen davon aus, daß die Einflußsuchenden in *Bereicherungsabsicht* handeln, wobei ca. zwei Drittel das Gewinnstreben auf ganz konkrete (geschäftliche oder private) Vorhaben bezieht, wie etwa auf ein Bauvorhaben oder die Einholung von Informationen für Spekulationen mit Grundstücken oder Immobilien. Hinter den Einflußnahmen wird regelmäßig die gewerbliche Wirtschaft vermutet (Zitat: "Wo Korruption ist, ist auch die gewerbliche Wirtschaft zu finden").

28 % entscheiden sich für das Motiv "*Streben nach persönlichen Vorteilen*" im allgemeinen oder auf den Einzelfall bezogen. Dieses Motiv kann sowohl materieller, als auch immaterieller Art sein; es ist z. B. im Zusammenhang zu sehen mit

- der Ausübung eines Amtes oder einer Funktion,
- einer geplanten Auftragsvergabe,
- einem Grundstückserwerb,
- einem Gesuch (insbesondere Bauantrag),
- der Stärkung des politischen Einflusses,
- der Erlangung von Planungs- oder Standortvorteilen,
- der Sicherung von Arbeitsplätzen,
- dem Anstreben einer neuen beruflichen Tätigkeit.

32 % der Befragten gehen davon aus, daß der Aufbau von (vielfältig nutzbaren) *Abhängigkeitsverhältnissen* in der hintergründigen Absicht der Korrumpierenden steht. Dies sei nicht zuletzt auch der *Stärkung der Beschwerdemacht* oder - allgemein - dem *Streben nach Einfluß und Macht* (30 %) dienlich. 28 % nehmen an, daß die Einflußsuchenden so erlangte Kontakte zu Kommunalpolitikern nutzen, um ihr *Image* aufzupolieren. So dienen private Einladungen letztlich nicht nur der Reputation, sondern auch dazu, das *Geltungsbedürfnis* des Gastgebers, der u. U. der Gemeinde einen meßbaren Nutzen bringt (z. B. als Sponsor), zu befriedigen.

Etwa 30 % der Probanden glauben, daß die Unterstützung einer Partei in Form von *Spenden* im Vordergrund steht, wobei allerdings vom Spender letztlich bezweckt wird, durch die Einbindung einflußreicher Parteivertreter anstehende geschäftliche Vorhaben zu erleichtern.

### 3.5 Unrechtsbewußtsein

Bei der Betrachtung der Motive der Korrumpierenden stellt sich unweigerlich die Frage nach dem *Unrechtsbewußtsein* der Korrumpierten.

Knapp ein Viertel der Befragten geht davon aus, daß die betroffenen Mandatsträger angesichts der Art der Manipulationen und Vergünstigungen in jedem Fall Unrechtsbewußtsein haben müßten, auch wenn die *Verwerflichkeit* ihres Handelns im nachhinein heruntergespielt oder verdrängt wird. Lediglich 5 % gehen von einem fehlenden Unrechtsbewußtsein aus, während 23 % glauben, daß sich wohl nur wenige "schwach gewordene" Mandats-träger der *Tragweite* ihres Handelns voll bewußt sind.

Einzelne Probanden differenzieren noch weiter und meinen, jeder Fall müsse neu betrachtet werden. Etwa 17 % gehen von einem Wandel in der subjektiven Einstellung der Betroffenen bei wiederholten Manipulationen aus und glauben, daß sich korrupte Mandatsträger wohl nur in der ersten Zeit mit ihrem Unrechtsbewußtsein auseinandersetzen.

Die Fragen nach den *Ursachen* eines abnehmenden oder fehlenden Unrechtsbewußtseins ist allein auf der Grundlage dieser Befragungsrunde nur schwer bzw. nur ansatzweise zu beantworten. Zu erwähnen sind vor allem fehlende Sensibilität, Nachahmung falscher Vorbilder, persönliche

bzw. berufliche Abhängigkeit oder Profitgier, die aufkommende Vorbehalte von Beginn an zu verdrängen vermögen.

Ein Proband verweist auf die sich angesichts der Werteverstärkung ausbreitende Resignation unter den Mandatsträgern. Dabei bleibe auch das Unrechtsbewußtsein immer mehr "auf der Strecke" (Zitat: "Wichtig ist nicht mehr das, was richtig ist, sondern das persönlich Nützliche"). Insbesondere dieser Bereich sei insofern ein sehr wichtiges Betätigungsfeld für die Prävention.

### 3.6 Erkennen von Korruption

Vor dem Einstieg in die Prävention erscheint es zweckmäßig, kurz auf die Probleme im Zusammenhang mit dem *Erkennen* von Korruptionsstrukturen und -machenschaften einzugehen, wobei eines der Ziele der Befragungsaktion das Herausarbeiten von *Indikatoren* war, die bei der Suche nach Korruption hilfreich sein können.

*Indikatoren haben, wenn sie einzeln auftreten, nur eine verhältnismäßig geringe Aussagekraft. Erst wenn sie gehäuft oder in gewissen Konstellationen festgestellt werden, können sie zur Verdachtsgewinnung und -verdichtung beitragen. Früher oder später erreicht der Beobachter dann den Punkt, an dem "der Alarm auszulösen ist".*

Einige der befragten Mandatsträger ziehen die Möglichkeiten für eine gezielte Aufdeckung von Korruption grundsätzlich in Zweifel und meinen, entweder gebe es keine Erkennungsmerkmale, oder man könne Korruption allenfalls vermuten. Oft deuten nur bestimmte Nachwirkungen auf Korruption hin, indem etwa *unerklärliche Entscheidungen* getroffen wurden, die unter normalen Umständen in dieser Form nicht hätten getroffen werden dürfen. Ein Mandatsträger meint, man brauche zum Aufdecken von Korruption ein ganz besonderes *Gespür*: "Man kann Korruption riechen!"

### 3.6.1 Begünstigung von Verwaltungskunden und Bieter

Mit Abstand an erster Stelle sind *Begünstigungen aller Art* zu nennen, die von den Befragten als Erkennungsmerkmale von Korruption und Nepotismus bezeichnet werden.

Die in diesem Umfeld auftretenden Indikatoren werden - so äußern sich viele Mandatsträger sinngemäß - aber erst dann deutlicher erkennbar, wenn der Beobachter entsprechend *sensibilisiert* ist.

Hier sind beispielhaft zu erwähnen:

- auffallende Fürsprache oder heftiges Eintreten für einen bestimmten Bieter oder ein bestimmtes Vorhaben,
- wiederholte Bevorzugung von Unternehmern ohne sachliche Gründe; Auftreten "sattelfester Hoflieferanten",
- nicht nachvollziehbare Entscheidungen aller Art,
- Verquickung öffentlicher Vergaben mit privaten Aufträgen,
- eindeutiges Abstimmungsverhalten in den Räten zugunsten eines bestimmten Auftraggebers,
- Parteinahme für eine nicht übliche Verfahrensweise ohne ausreichende Sachargumente,
- unerklärliches Abweichen eines Mandatsträgers von der bisher vertretenen Meinung; plötzlicher (übertriebener) Einsatz für ein vorher in dieser Form nicht akzeptiertes Verfahren,
- Einräumen von Sonderkonditionen oder Befreiung von Auflagen ohne erkennbaren Grund (besonders im Wiederholungsfall),
- unverfrorenes Auftreten von Unternehmern (in Behörden und gegenüber Mandatsträgern), die auf diese Weise ihre stärkere Position gegenüber Mitbewerbern demonstrieren.

Besonders sollten derartige Indikatoren zur Vorsicht mahnen, wenn die Begünstigten wiederholt auch *günstigste Bieter* sind und wenn im Kreis der Entscheidungsträger der öffentlichen Hand *private Vorteile* erkennbar werden, die möglicherweise den Begünstigten als Urheber in Frage kommen lassen.

Relativ leicht nachvollziehbar sind für viele Mandatsträger Strukturen der "Vetternwirtschaft" und der *Ämterpatronage*.

Hier weisen die Befragten auf folgende Warnsignale hin:

- Posten in Gemeinde- und Stadträten sowie in Gremien (z. B. Ausschüsse) werden in gegenseitigem Einvernehmen unter den großen Fraktionen schon vor der Wahl "vergeben" (Gegenstimme anteilmäßig dann unbedeutend),
- auffallende Inkompetenz bei Stellenbesetzungen, insbesondere dann, wenn ein persönlicher / privater Bezug zum Fürsprecher hergestellt werden kann,
- bemerkenswerte Fürsprache für einen politischen Einsteiger aus der Wirtschaft,
- Cliquenwirtschaft in Mehrheitsfraktionen,
- Bevorzugung fachunkundiger Bewerber bei Stellenbesetzungen in der Verwaltung bei Ablehnung kompetenter Fachleute,
- Besetzung von hochdotierten kommunalen Posten mit (ausgeschiedenen) Kommunalpolitikern, wie z. B. Geschäftsführer oder Aufsichtsratsvorsitzende kommunaler Gesellschaften.

Ganz besondere Vorsicht erscheint dann geboten, wenn *inkompetente Verantwortliche* auf solche Stellen gesetzt werden, über die auch Auftragsvergaben oder andere korruptionssensible Verwaltungsprozesse abgewickelt werden.

### **3.6.2 Dienstliches und privates Verhalten**

Hinweise auf Korruption leiten die Befragten auch aus typischen dienstlichen oder privaten Verhaltensweisen der Mandatsträger und Verwaltungsbediensteten ab. Dabei ist man sich der Problematik in bezug auf die Beachtung oder das Ignorieren früherer Wahlaussagen bzw. -versprechen, wie etwa die *Wahrung von Bürgernähe* oder das *Eintreten für die regionale Wirtschaft*, voll bewußt. Deshalb wird empfohlen, bei der Bewertung von Korruptionsindikatoren in dieser Hinsicht ein besonderes Fingerspitzengefühl zu entwickeln und größte Vorsicht walten zu lassen.

Bestimmte Anzeichen im *Privatbereich* der Mandatsträger bzw. im Rahmen ihrer kommunalen Aufgaben (z. B. Wahrnehmung von Repräsentationsaufgaben) könnten insbesondere dann auf Korruption hindeuten, wenn der einflußsuchende Unternehmer in einer *geschäftlichen Abhängigkeit* zur Kommune (z. B. Aufträge im Tiefbau) steht.

Als mögliche Indikatoren kommen in Frage:

- Einladungen zu privaten Feiern (z. B. Geburtstag, Jubiläum usw.) ohne Repräsentationspflicht des Mandats- bzw. Amtsträgers,
- Zusammenkommen nach einem Ortstermin in einem Nobelrestaurant; üppige Bewirtung im Rahmen von "Geschäftssessen",
- gemeinsame Fahrten zu Messeveranstaltungen.

Auch die Art der Kontakte oder des Umgangs miteinander läßt hin und wieder Verdachtsmomente bei den Befragten aufkommen:

- "Narrenfreiheit" bestimmter Unternehmer oder Investoren im Umgang mit dem Rat oder der Verwaltung,
- häufige Anwesenheit bestimmter Unternehmer in der Verwaltung,
- ständig wiederkehrende Personenkonstellationen "Kommunalpolitiker - Firmenvertreter - Verwaltungsbediensteter" (sogenanntes Vergabedreieck),
- Beteiligung eines Mandatsträgers an Firmen oder größeren Bauprojekten (Investitionen, Finanzierungsbeteiligungen),
- Parteispenden, die offensichtlich mit der Person des Empfängers und nicht mit der Partei verknüpft werden (z. B. der Spender steht einer anderen Partei nahe),
- unerklärliches Wohlwollen unter einzelnen Mandatsträgern und Unternehmern,
- häufige, auch außerdienstliche Nähe einzelner Mandatsträger oder Verwaltungsbediensteter zu Unternehmern (offen erkennbare "Affinitäten").

Breit gestreutes *Detailwissen über kommunale Planungen* (z. B. Diskussionen in Gaststätten) läßt darauf schließen, daß die persönlichen und geschäftlichen Kontaktschienen auch dem *Informationsaustausch* innerhalb

der regionalen Wirtschaft dienen. Ein Indikator hierfür ist für die Probanden die nicht anders erklärbare Übereinstimmung einzelner Details in den Angeboten zu öffentlichen Auftragsvergaben (Absprachen unter den vermeintlich Konkurrierenden).

Letztlich werden rein personenbezogene Indikatoren erwähnt, die sich - z. T. relativ offen - im Verhalten der Involvierten zeigen können:

- mit persönlichem Einkommen nicht erklärbarer Lebensstil ("über die Verhältnisse leben"); größere Investitionen im Privatbereich (z. B. Hausbau oder -sanierung), die im Mißverhältnis zum Einkommen stehen,
- plötzlicher Wandel im Lebensstil (hoher Lebensstandard nach einer eher bescheidenen Phase); dabei auch offenes "Zur Schau-Stellen" des höheren Lebensstandards (Kfz der Nobelklasse, Kleidung, Freigiebigkeit o. ä.),
- auffallende Verhaltensänderungen privat oder im Dienst (z. B. Verschlossenheit, Prahlerei o. ä.),
- unerklärliche Verhaltens- und Meinungsänderungen bei Entscheidungsträgern ohne ersichtlichen Grund,
- häufiger Erhalt wertvoller Geschenke,
- kostenloses Betanken des Privatfahrzeuges (Abrechnung durch Tankstellenpächter mit einem Unternehmen),
- Finanzierung von teuren Flugreisen; gemeinsamer Kurzurlaub mit Vertretern der gewerblichen Wirtschaft; kostenlose Nutzung von Fremdfahrzeugen, Feriendomizilen o. ä.

### **3.6.3 Indikatoren im Bereich der allgemeinen Vorgangsbearbeitung**

Nach der Häufigkeit der hier erwähnten Korruptionsanzeichen finden sich Indikatoren vor allem auch auf der Ebene der Vorgangsbearbeitung und -entscheidung:

Indikatoren im Bereich der Submissionspraxis:

- fehlende Angebotsvielfalt, einseitiges Einholen von Angeboten,
- (häufige) Nachbesserungen in laufenden Vergabeverfahren,

- Erzeugung von Zeitdruck, knapp gehaltene Ausschreibungsfristen,
- aufkommende Unstimmigkeiten und Unregelmäßigkeiten,
- Vermeidung von öffentlichen Ausschreibungen, Bevorzugung beschränkter Ausschreibungen oder freihändiger Vergaben; Aufsplitten größerer Projekte, um freihändige Vergabe zu ermöglichen,
- Vermeidung der Anhörung von Bietern, die in der Angebotssumme dicht zusammenliegen,
- Aufweichen von gesetzlichen Regelungen und politischen Entscheidungen in Politik und Verwaltung,
- "zu perfekte" bzw. ausführliche Vorbereitung von Vergabeverfahren durch die Verwaltung; dabei keine Wahlmöglichkeit oder Alternative durch den Rat.

#### Indikatoren in der allgemeinen Vorgangsbearbeitung:

- Verhinderung oder Verschleppung berechtigter Initiativen oder Eingaben,
- unerklärliche Beschleunigung oder Verzögerung wichtiger Entscheidungen; sich plötzlich ändernde Prioritätensetzung,
- zögerliche Vorgangsbearbeitung in der Verwaltung trotz Anmahnung durch den Rat,
- (wiederholtes) Ändern von Bebauungsplänen zugunsten eines bestimmten Unternehmers,
- unerklärliche Vorteile für den Antragsteller (z. B. bevorzugte Behandlung und dabei Zurückstellung anderer dringender Verfahren),
- unkonventionelle Entscheidungen im Zusammenhang mit Auflagen und Änderungen bzw. Nachbesserungen in Planungs- und Vergabeverfahren,
- Erledigung erfahrungsgemäß langwieriger und schwieriger Vorgänge in kürzester Zeit,
- ständiges Einwirken auf Ausschüsse oder auf die Verwaltung ("Untergraben der Verwaltungsarbeit"),
- Einflußnahme auf komplizierte Vorgänge ohne fachliche Kompetenz,



- Beeinflussung des zuständigen Sachbearbeiters (Drängen, Drohen mit Folgen für die Karriere) durch Mandatsträger oder Vorgesetzte,
- häufiges Erscheinen eines Mandatsträgers oder Unternehmers bei einem bestimmten Sachbearbeiter oder Entscheidungsträger mit der Absicht, laufende Vorgänge zu beeinflussen.

Bei der Auswertung der Aussagen fällt auf, daß sich einzelne Merkmale durchaus widersprechen können (wie z. B. Verfahrensbeschleunigung und -verzögerung). Zur Bewertung der Indikatoren ist deshalb die Empfehlung angebracht, daß grundsätzlich nach der *allgemein üblichen Verfahrensweise* geschaut werden sollte, wobei dann unerklärliche Abweichungen als (generelle oder spezielle) Indikatoren für das Vorliegen von Korruption oder sonstiger Manipulationen in Frage kommen.

### 3.6.4 Verschleierungsmerkmale

Wiederholt werden auch die Merkmale im dienstlichen Verhalten erwähnt, die auf eine beabsichtigte Verschleierung von Korruptionsmachenschaften schließen lassen:

- Zurückhalten von Informationen und Desinformation,
- Vermeidung oder Verzögerung von Rechnungs- / Vorgangsprüfungen,
- Geheimniskrämerei; Problemdiskussion nur hinter verschlossenen Türen,
- nachlässige oder keine Protokollführung zu bestimmten Tagesordnungspunkten oder spätere Nichtauffindbarkeit erstellter Protokolle,
- Vertuschen von Fehlern und Unstimmigkeiten; geschicktes Argumentieren, um Manipulationen zu verschleiern; Ablenken von Fakten,
- Absonderung / Abschottung einzelner Mandatsträger oder kleiner Personenzirkel ("sich nicht in die Karten schauen lassen"); Vorgänge unter Verschuß halten,
- Vorschieben des Gemeinwohls, auch wenn dies nicht erkennbar ist,
- Oberflächlichkeit bei der Vorgangsbearbeitung,
- Hinweisen auf mögliche Unstimmigkeiten wird nicht nachgegangen.

### 3.6.5 Meinungswandel und -beeinflussung

Bestimmte Merkmale lassen darauf schließen, daß auch die *Beeinflussung von Abstimmungen* im Rahmen der Ratsentscheidungen hinter der Absicht eines Unternehmers bzw. des beeinflussten Mandatsträgers stehen könnte:

- einzelne Mandatsträger sprechen sich bei wichtigen Entscheidungen vor der öffentlichen Sitzung ab, dominieren die Diskussion im Rat und lassen dann "in ihrem Sinne" abstimmen; "Vier-Augen-Gespräche" unter den Mandatsträgern im Vorfeld von Abstimmungen,
- Überrepräsentation bestimmter Parteien oder Interessengruppen in Ausschüssen oder Gremien,
- plötzliche, unerklärliche Einigung bzw. Einigkeit unter politischen Kontrahenten,
- "rhetorische Manipulationen" bei Diskussionen zu bestimmten Ratsentscheidungen; Überredungsversuche, um Mehrheiten zu schaffen,
- plötzlicher und unerklärlicher Sinneswandel; spontanes Wechseln des vorher vertretenen Standpunktes,
- Argumentationen, die deutlich vom Gemeinwohl abweichen,
- Abstimmungen ohne detailliert vorbereitete Beschlußfassung,
- Argumentation, die der eigenen Meinung bzw. der Auffassung der Partei eigentlich entgegensteht,
- Desavouierung von opponierenden oder kritischen Mandatsträgern (besonders als Mitglieder kleinerer Fraktionen).

### 3.6.6 Gerüchte und Verdachtsmomente

Gerüchte und Signale aus der Bevölkerung bzw. aus den eigenen Reihen können von Fall zu Fall zur *Verdachtsverdichtung* beitragen. Hier werden konkrete, auch anonyme Hinweise aus der Bevölkerung ebenso erwähnt wie allgemeiner "Klatsch aus der Gerüchteküche". Jedoch auch aus vorgetragenen Bürgerbeschwerden lassen sich Verdachtsmomente ableiten. Insofern raten mehrere Probanden an, aufmerksam auf Andeutungen aller Art aus dem Umfeld der kommunalen Aufgabenbewältigung zu achten.

Besonders in derartigen Verdachtsfällen wird ein vorsichtiges Taktieren und eine "sensible Hand" bei der *Abwägung von Maßnahmen* zur Aufklärung der Angelegenheiten empfohlen, denn hinter Gerüchten und konkreteren Hinweisen könnten sich durchaus Verleumdungen mit dem Ziel der *Geschäftsschädigung* oder des *Gesichtsverlusts* (z. B. "Racheakte" nach entgangenem Zuschlag) verbergen. Dies müsse generell für alle Andeutungen gelten, die nicht mit offenem Visier vorgetragen werden, auch wenn nicht zu verkennen sei, daß sich viele Gerüchte, auch wenn sie keinen Korruptionsbezug aufweisen, später im Kern oft als zutreffend herausgestellt haben.

### **3.6.7 Indikatoren im Anwendungsbereich des Rechts**

Letztlich ist die Vernachlässigung des Rechts als möglicher Hinweis für das Vorliegen von Korruption anzusprechen. Hier wird von den Befragten das *Übersehen von Rechtsverstößen* sowie die nicht oder nur zögerlich vorgenommene *Ahndung* erwähnt. Durch die Überstrapazierung und Nichtbeachtung rechtlicher Vorschriften, d. h. auch durch die bewußt falsche Auslegung des Rechts, werde hin und wieder in den Räten über Vorgänge entschieden, die dann nicht der herrschenden Rechtsauffassung entsprächen. Einzelne Mandatsträger sind sich sicher, daß die (rechtskundigen) Manipulierenden sich angesichts der unter den meisten Ratsmitgliedern bestehenden Rechtsunkenntnis in Sicherheit wiegen können, weil Bedenken bzw. Widersprüche in aller Regel nicht zu erwarten seien. Dennoch aufgedeckte Rechtsverstöße würden mitunter als "unbeabsichtigte Versäumnisse" in ihrer Bedeutung heruntergespielt.

## **3.7 Präventionsüberlegungen in der Kommunalpolitik**

### **3.7.1 Ausgangslage**

Effektive Prävention ist - sieht man die Empfehlungen der Mandatsträger im Gesamtbild - in einer *Kombination von Einzelmaßnahmen* bzw. *Maßnahmenbündeln* möglich, die allerdings immer gewisse Beeinträchtigungen und nicht gewünschte Auswirkungen in den korruptionsgefährdeten Bereichen mit sich bringen. Die *Strafverfolgung* könne die vielfältigen Bemühungen sinnvoll unterstützen.

Im Gesamtüberblick stellen sich selbst äußerst effektiv erscheinende Einzelmaßnahmen oft nur als mikroskopisch kleine Lösungen dar. Auf breiterer Ebene angelegte Konzepte erfordern eine entsprechende Bereitschaft in allen tangierten Bereichen, gegen die Korruption vorzugehen.

Diese bereits bestehende *Bereitschaft zur Korruptionsbekämpfung* sollten die befragten Mandatsträger in den o. a. Bereichen einzuschätzen versuchen.

Für die Politik und die öffentliche Verwaltung ergeben sich nahezu gleiche Werte. In den Bereichen Medien und Bevölkerung weichen die Werte z. T. erheblich von den beiden erstgenannten Bereichen ab, wie folgende Tabelle zeigt:

<b>Bereitschaft zur Korruptionsbekämpfung</b>				
	1	2	3	4
Politik	6,1%	57,7%	35,6%	0,6%
Öff. Verwaltung	8,6%	60,7%	30,1%	0,6%
Medien	1,2%	13,1%	36,3%	49,4%
Bevölkerung	1,9%	22,2%	65,4%	10,5%

1 = *Ablehnung*

2 = *geringe Bereitschaft*

3 = *große Bereitschaft*

4 = *übertriebener Eifer*

Den Werten ist zu entnehmen, daß die Befragten für die Bereiche Politik und Verwaltung eine eher geringe Bereitschaft zur Korruptionsbekämpfung annehmen, während die Bereitschaft in der Bevölkerung offenbar weitaus größer eingeschätzt wird. Den Medien attestiert die Hälfte der Probanden sogar übertriebenen Eifer.

### 3.7.2 Stand der Korruptionsbekämpfung

In einzelnen Bereichen der öffentlichen Verwaltung werden bereits vielfältige *Präventionsmaßnahmen und -programme* diskutiert, die insgesamt gesehen vorläufig noch als partielle Initiativen betrachtet werden müssen. Auf regionaler Ebene haben sie sich offenbar aber bereits bewährt, so daß auch Überlegungen darüber angestellt werden müssen, inwieweit sie sich für den überregionalen Einsatz eignen.

Es war nicht bekannt, ob die befragten Mandatsträger bereits von derartigen Vorhaben gehört hatten. Um eine Grundlage für die bessere Einschätzung des allgemeinen Kenntnisstands in Erfahrung zu bringen, wurde den Probanden vor der Abgabe von Anregungen für dieses Forschungsprojekt die Frage gestellt, welche kommunal- oder landespolitischen Kontrollinstrumente zum Aufdecken oder zur Vorbeugung von Korruption ihnen bereits bekannt sind.

Viele Mandatsträger machen zu diesem Themenbereich keine Angaben. Einige befinden sich sinngemäß, daß die Korruption vor allem im Bereich der öffentlichen Verwaltung nur schwer oder gar nicht kontrollierbar sei. So gebe es zwar u. a. auch auf die Korruptionenaufdeckung ausgerichtete *Kontrollinstanzen*. In der Praxis wären sie jedoch - zumeist wegen Personalmangels oder Überlastung mit anderen Aufgaben - entweder nicht oder nur beschränkt einsetzbar. Im Einzelfall geben die Probanden zu, "leider" keine Kontrollmöglichkeiten zu kennen bzw. wirkungsvolle Kontrollinstrumente würden nach ihrem Kenntnisstand völlig fehlen. Mehrere Probanden sind der Meinung, daß man auf spezielle Kontrollinstrumente in der Politik verzichten könne. Die gegenseitige Kontrolle unter den Mandatsträgern in Form der *parlamentarischen Selbstkontrolle* sowie eine richtig verstandene Oppositionspolitik seien bereits ausreichende Garanten für die weitgehende Verhinderung von Korruption.

Etwa die Hälfte der Probanden ist der Auffassung, daß die auf Gemeinde-, Kreis- oder Landesebene eingesetzten *Rechnungsprüfungsausschüsse* sowie der *Landesrechnungshof* zuständig und in der Lage sein müßten, mit einer intensiven Kontrolltätigkeit u. a. auch Korruptionsmanipulationen aufzudecken oder zu verhindern. Es könne aber nicht zufriedenstellen, daß die Recherchen nur einen "feststellenden Charakter" haben und Konsequenzen

weitgehend ausbleiben. Auch die *Kommunalaufsicht* sei zumindest in einem beschränkten Rahmen eine Stelle, die Kontrollaufgaben wahrnehmen könne bzw. müsse.

Ferner wird der (kontrollierenden) Arbeit *kommunaler Ausschüsse*, die möglichst mit Vertretern aller im Rat vertretenen Parteien besetzt werden sollten, ein hoher Stellenwert eingeräumt. Hier werden etwa Petitions-, Rechts-, Kontroll- oder Finanzausschüsse genannt.

Besonders sei darauf zu achten, daß eingesetzte Ausschüsse nicht nur eine Alibifunktion haben, und letztlich der Bürgermeister bzw. Ortsvorsteher bestimme, was und wie zu beschließen sei. Diese Gremien sollten einen klar formulierten Auftrag bekommen und diesen auch eigenständig bis zur Abstimmung im Rat ausführen.

Als Variante der parlamentarischen Selbstkontrolle wird zudem die Arbeit *parlamentarischer Untersuchungsausschüsse* hervorgehoben, die allerdings immer erst im nachhinein tätig werden könnten. Insofern seien sie in erster Linie Aufklärungsinstrumente, allerdings mit einer fühlbaren Präventivwirkung auf allen politischen Ebenen.

Einzelne Probanden halten den Einsatz von regional tätigen Ausschüssen, die speziell auf die Aufdeckung und Abklärung von Korruptions- und Betrugsvorwürfen angesetzt werden, für sinnvoll.

*Bürgerbeauftragte* (Ombudsmänner), die als Vermittlerstelle zwischen Bürger und Verwaltung bzw. Politik auch mit solchen Beschwerden oder Anfragen konfrontiert werden, die einen Korruptionshintergrund aufweisen, können zwar in gewisser Weise auch Kontrollinstrumente sein. Allerdings sei fraglich, inwieweit eine solch moderate Vermittlungsstelle zur Korruptionsbekämpfung eingesetzt werden kann, ohne daß der eigentliche Auftrag gefährdet wird.

Im folgenden werden die von den Probanden erwähnten weiteren Stellen (Organisationseinheiten mit gleichem Auftrag können z. T. unterschiedliche Bezeichnungen aufweisen) aufgeführt, die als Kontrollinstrumente für die Korruptionsbekämpfung in Frage kommen:

- vorgesetzte Behörde,

- Innenrevision (verwaltungsintern),
- Aufsichtsbehörde,
- Gemeindeprüfungsamt,
- Preisprüfstelle,
- Personalaufsicht,
- VOB-Stelle,
- Rechtsaufsichtsbehörde,
- Landesverwaltungsamt,
- Beschwerdestellen in den Behörden,
- Haushaltskontrollstellen bzw. -kontrolleure.

Es wird jedoch wiederholt darauf hingewiesen, daß solche Institutionen in der Regel vorrangig mit anderen Aufgaben belastet sind, so daß aus heutiger Sicht der Korruptionsbekämpfung diesen Stellen eine eher untergeordnete Bedeutung zukommen würde.

Abschließend sind neben den Strafverfolgungsbehörden, die auffallend selten genannt wurden, auch die kommunalen Spitzenverbände und der Bund der Steuerzahler zu erwähnen, die nach Auffassung einzelner Mandatsträger eine Überwachungsfunktion ausüben könnten bzw. sollten. Zudem wird von mehreren Probanden auch den Bemühungen und Recherchen der Medien eine wichtige Rolle bei der Aufdeckung von Korruption zugestanden.

### **3.7.3 Ansätze und Maßnahmen zur Korruptionsprävention**

Die befragten Mandatsträger regen darüber hinaus eine Vielzahl verschiedener *Gegenmaßnahmen* an, mit der sich ihrer Meinung nach die Bekämpfung der Korruption insbesondere im präventiven Bereich verbessern ließe.

Dabei wird deutlich, daß mehrere Probanden einzelne, auch effektiv erscheinende Präventionsbemühungen im *praktischen Anwendungsbereich* mit großer Skepsis verfolgen. Die Gründe für die Schwierigkeit oder gar Aussichtslosigkeit solcher Bemühungen werden nicht nur in der - bereits erwähnten - menschlichen Charakterschwäche derer gesehen, die sich

korrumpieren lassen, sondern auch darin, daß sich noch zu viele *Gegner* bzw. "Bremsen" der Umsetzung sinnvoller Präventionskonzepte widersetzen. Insofern wird angeraten, den Argumenten der Korruptionsgegner in der internen wie auch öffentlichen Diskussion entschieden mehr Gewicht zu verschaffen. Hier kommen verschiedene Maßnahmen in Frage.

### 3.7.3.1 **Aufklärung und Öffentlichkeitsarbeit**

Den wohl breitesten Raum in der Diskussion über die Möglichkeiten und Grenzen der Korruptionsvorbeugung nimmt in den Aussagen der Befragten die Forderung nach einer intensiveren *Aufklärung* der Kommunalpolitiker, Verwaltungsbediensteten sowie der Bürger ein, die als vorrangiges Ziel die *Verbesserung des Informationsstandes* über Korruption und die *Steigerung der Sensibilität* verfolgen sollte.

*Wegen der Möglichkeit von Mehrfachnennungen ergibt sich zu folgenden Fragestellungen ein Wert über 100 %.*

Ca. 25 % meinen, mehr Information sei vor allem dann nötig, wenn ein konkreter Anlaß dies erfordere (z. B. Vorfälle oder aufkommende Verdachtsmomente im regionalen Umfeld).

Fast 67 % sind der Auffassung, mehr Aufklärung sei grundsätzlich erforderlich, wobei auch Prioritäten gesetzt werden. Als besonders wirkungsvoll werden *Aufklärungsveranstaltungen* eingeschätzt. Auch die Ausgabe von *Informationsblättern und -broschüren* wird für sinnvoll gehalten, obwohl im Einzelfall befürchtet wird, daß solche Schriftstücke angesichts der Vielfalt der Rundschreiben entweder gar nicht gelesen oder falsch interpretiert werden. Ca. 13 % glauben, daß eher das *Einzelgespräch* mit den Mandatsträgern (z. B. durch einen Vertreter des Landratsamtes oder des Landesrechnungshofes), in dem mögliche Korruptionsgefahren besser aufgezeigt werden könnten, die richtige Maßnahme wäre.

Etwa 4 % der Befragten sind der Meinung, daß von Aufklärungsmaßnahmen abgesehen werden könne, weil nach den publizierten Skandalen bereits ausreichende Informationen über die Korruption vorlägen.



Bei den Empfehlungen zur *Verbesserung des Informationsstandes* werden von den befragten Mandatsträgern (z. T. ergänzend zu den bereits erwähnten) folgende *Anti-Korruptions-Ansätze* favorisiert:

- Einbindung des Bürgers bzw. von Bürgerinitiativen in Aufklärungsveranstaltungen und gemeinsame kommunale Aktivitäten mit dem Ziel der Stärkung der Sensibilisierung und Kontrollfunktion des Bürgers,
- Aufklärung als "Pflichtveranstaltung" im Plenum zu Beginn einer Legislaturperiode,
- weniger Parteieinfluß auf kommunaler Ebene und mehr Ausrichtung an Sachfragen,
- mehr Transparenz in Politik und Verwaltung; Hinarbeiten zum "gläsernen Rathaus" bzw. zur "gläsernen Verwaltung",
- Information der Öffentlichkeit über die Submissionspraxis (der Bürger muß nachvollziehen können, wie Politik und Verwaltung arbeiten),
- Aufklärung über Konsequenzen nach Korruptionsvorkommnissen,
- Einbeziehung des Themas "Korruption" als wiederkehrenden Tagesordnungspunkt in die politische Diskussion,
- Aufzeigen der Gefahren der Korruption und des Schadens für den Staat (Verschuldung, Imageverlust) und den Bürger (höhere Steuern und Abgaben),
- Abbau des Negativimages der Politik durch vorbildliches Handeln des Rates und der einzelnen Mandatsträger,
- Einbeziehung der Öffentlichkeit bei allen wichtigen Entscheidungen, z. B. in Form von Bürgerfragestunden,
- Aufruf an Politiker, Verwaltungsbedienstete und Bürger zu mehr Wachsamkeit,
- gezielte Einbindung der Medien - bei Korruptionsfällen in Form aktiver Informationspolitik; Offenlegung aller Fakten, auch unter Inkaufnahme eines Skandals,
- Analyse von auftretenden Korruptionsfällen auf kommunaler Ebene im Rat mit Nennung von "Roß und Reiter".

Die meisten Mandatsträger halten es für sinnvoll, mit der Aufklärung schon vor dem Auftreten eines politischen Mandats oder Amtes zu beginnen. Hier sollten sich vor allem die *Parteien* und *Wählergemeinschaften* in die Pflicht nehmen lassen. Das dürfe jedoch nicht zu der Ansicht führen, daß das Thema damit als erschöpft behandelt gilt. Ein Drittel der Befragten empfiehlt regelmäßige, *gemeinsame Belehrungen* und *Aufklärungsveranstaltungen* für Politik und Verwaltung auf kommunaler Ebene. Spätestens aber mit oder nach der Übernahme eines Mandats oder Amtes sollte mit der Aufklärung begonnen werden.

In der Praxis stellt aktive Aufklärungspolitik aber offenbar noch die Ausnahme dar. 83 % der Befragten diagnostizieren, daß bisher noch keine Korruptionsaufklärung in der Kommunalpolitik betrieben wird. 11 % gehen von einer nur bereichsweise praktizierten Aufklärung aus. Lediglich 6 % nehmen an, daß solche Aufklärungsmaßnahmen bereits auf breiter Front umgesetzt wurden.

Auf diese 6 % bezogen schloß sich die Frage an, in welcher Art und in welchen Gremien Aufklärung bereits in der *Praxis* Eingang gefunden hat. Exemplarisch werden erwähnt:

- Diskussionen bzw. Belehrungen im Rat oder in den Ausschüssen,
- Einzel- oder Gruppengespräche mit den Mandatsträgern,
- Information über Korruption in öffentlichen Versammlungen,
- Amtseid im Rahmen der konstituierenden Sitzung (wobei allerdings der Begriff "Korruption" nicht ausdrücklich erwähnt wird),
- Hinweis des Bürgermeisters auf mögliche Befangenheit oder Interessenkollision vor bestimmten Abstimmungen im Rat,
- Korruption als Tagesordnungspunkt im Rahmen des allgemeinen Erfahrungsaustauschs mit Nachbar- und Partnergemeinden,
- Aufklärung nach konkreten Verdachtsfällen,
- Einzelbelehrung aller Mandatsträger und öffentlich Bediensteter, die mit Vergabeverfahren befaßt sind,
- Behandlung des Themas auf Fortbildungsveranstaltungen (z. B. anläßlich eines Seminars des Gemeinde- und Städtebundes oder einer gemeinsamen Veranstaltung mit Verwaltungsrichtern),

- Hinweise in der kommunalen Geschäftsordnung,
- Hinweise bzw. Empfehlungen, sich mit bestimmten Medienberichten zu befassen.

In bezug auf die Einbindung bzw. Nutzung der *Medien* fordern 53 % die öffentliche Aufklärung über die Ursachen und Folgen der Korruption, um das Bewußtsein insgesamt zu schärfen. Dazu sei es auch nötig, detailliert auf die *Korruptionspraktiken* einzugehen, denn hierüber bestehe trotz der z. T. ausführlichen Medienberichterstattung insgesamt gesehen noch weitgehend Unkenntnis. Das Übergehen oder die falsche Beurteilung von eindeutigen Sachverhalten würde die Korruptionsbekämpfung nicht voranbringen. Ein Proband warnt allerdings davor, die Aufklärung allein den Medien zu überlassen; hier sei auch der Staat gefordert.

Um den gesamten Rahmen der Korruptionshandlungen und -freiräume besser einschätzen und eindämmen zu können, müsse auf mehr *Transparenz* in Politik und öffentlicher Verwaltung hingewirkt werden. Einzelne Mandatsträger verweisen dabei auf die konsequente Ausübung des *Anfrage- bzw. Antragsrechts* in den Räten. Um diese Möglichkeit auch im Hinblick auf die Aufdeckung von unlauteren Machenschaften nutzen zu können, sollten die Bürger dazu ermutigt werden, sich im Bedarfsfall vertrauensvoll an "ihren" Mandatsträger zu wenden. Im übrigen solle darüber diskutiert werden, ob Mandatsträgern nur begrenzt (z. B. maximal zwei Legislaturperioden in Folge) die Amtsträgereigenschaft zugestanden werden sollte.

Von einzelnen Mandatsträgern wird aber auch auf die Aussichtslosigkeit von Aufklärungsmaßnahmen hingewiesen, wie folgende Zitate belegen: "Wer korrupt ist, wird sich nicht belehren lassen", "Wer nicht korrupt ist, braucht es nicht, bei Korrupten nützt es nichts", "Jeder weiß, wann er sich korrupt verhält" oder "Abgeordnete sind keine Kinder mehr und müssen wissen, was Unrecht ist".

Dennoch sollte dies nicht zu der vorschnellen Schlußfolgerung führen, daß Anti-Korruptions-Programme damit bereits im Ansatz zum Scheitern verurteilt wären.

### 3.7.3.2 Sanktionierungen

Nahezu 75 % der Befragten fordern die konsequente Sanktionierung von bestechlichen Mandatsträgern auch dann, wenn sie keine Amtsträger sind. Dazu sei es nötig, die *Bestechung und Bestechlichkeit von Abgeordneten* analog zu den Amtsträgern zu pönalisieren. Eine solche Strafvorschrift könnte auch wesentlich dazu beitragen, daß Korruption in politischen Kreisen nicht mehr als *Kavaliersdelikt* angesehen wird.

*Hinweis: Durch den neuen Tatbestand des § 108e StGB wird bekanntlich nur die Bestechlichkeit von Abgeordneten im Zusammenhang mit dem Abstimmverhalten, dem sogenannten Stimmenkauf, unter Strafe gestellt.*

Möglich sein müßte ferner die sofortige *Entziehung des Mandats* bei begründetem Korruptionsverdacht. Einzelne Probanden empfehlen, härtere Gesetze mit empfindlichen Strafandrohungen zu diskutieren, um die *Abschreckungswirkung* zu erhöhen.

Wiederholt wird von den Probanden auch die rigorose Veröffentlichung der Namen korrupter Politiker und Verwaltungsbediensteter ("Bloßstellung") gefordert. Einer solchen Maßnahme wird ein besonders starker präventiver Effekt zugeschrieben, auch wenn hier im Einzelfall auf die Gefahr der "mittelalterlichen Hexenjagd" hingewiesen wird.

Mehrere Probanden regen an, Aspekte der Inregreßnahme korrupter Mandatsträger und Verwaltungsbediensteter vermehrt in die Diskussion hineinzutragen. Diese "zusätzliche Sanktionierung" werde bisher offenbar vernachlässigt. Die *konsequente strafrechtliche Ahndung* in Kombination mit der *uneingeschränkten Regreßpflicht* bewertet ein Proband als eine besonders vertrauensbildende Maßnahme gegenüber dem Bürger. Darüber hinaus sollten auch disziplinarrechtliche Maßnahmen geprüft werden.

Insbesondere beim Aufdecken eklatanter Mißstände durch den Landesrechnungshof sollten die Ursachen der Schwachstellen und die Folgen der Manipulationen mehr als bisher bekanntgemacht werden. Der verursachte Schaden müsse der Politik und der Verwaltung vorgerechnet werden. Dem Bürger müsse plastisch vor Augen geführt werden, welche kommunalen Planungen aufgrund des eingetretenen Schadens jetzt nicht mehr realisiert werden können und welche nicht vorhersehbaren Mehrausgaben an Steuern

und Abgaben infolge der Manipulationen nunmehr auf ihn zukommen. Allein das abstrakte Hantieren mit Schadensbeträgen sei wenig geeignet, den Bürger als Weggefährten für die Korruptionsprävention zu gewinnen.

### 3.7.3.3 Vorgangskontrolle

Ca. 65 % der befragten Mandatsträger setzen auf *griffigere Kontrollmechanismen* in den kommunalpolitischen Entscheidungsabläufen (parlamentarische und außerparlamentarische Kontrolle). Ein Proband meint stellvertretend für viele andere: "Der Mensch ist schwach, nur die richtigen Mechanismen der Kontrolle gewähren hier Schutz". Dies bedeute, daß Entscheidungen über Auftragsvergaben oder Genehmigungsentscheidungen nicht einzelnen Personen überlassen bleiben, sondern daß sie in Ausschüssen oder im Rat verhandelt und kontrolliert werden. Bessere vertikale ("hierarchische") und horizontale Kontrollen seien auch angebracht, um eine "Verselbständigung" innerhalb der Planungs- und Entscheidungsebene bereits frühzeitig zu vermeiden. Bessere Kontrollen könnten hie und da auch eine "Machtbeschneidung" oder den *Abbau von Privilegien* bedeuten. Mehrere Probanden verlangen eine stärkere Überwachung der (Bau-)Verwaltung durch *externe Kontrollinstanzen*.

Weitere Empfehlungen für Kontrollmaßnahmen:

- Einrichtung und Verbesserung von Kontrollmechanismen aller Art in den Behörden und kommunalpolitischen Abläufen (Zitat: "Alles, was nützlich erscheint"),
- Einführung einer Leistungskontrolle in der öffentlichen Verwaltung,
- Berufung sachkundiger Bürger in kommunale Ausschüsse mit dem Ziel der Kontroll- bzw. Überwachungsfunktion,
- Kontrolle der Entscheidungsträger in den "politischen Schaltstellen",
- Ermöglichung bzw. Verbesserung des Einblicks in die Arbeitsabläufe der kommunalen Verwaltung durch die Ratsmitglieder,
- Kontrolle von Nebentätigkeiten von Verwaltungsbediensteten,
- Durchführung von unangemeldeten Kontrollen durch unabhängige Prüfer (z. B. aus Kreisverwaltung oder Landesregierung), insbesondere bei kostenintensiven Vorgängen,

- Stärkung der Funktion des Petitionsausschusses,
- Nachforschungen durch den Rat auch bei scheinbar geringer Erfolgsaussicht.

Ein Proband aus dem neuen Bundesland regt an, die Einführung einer "Eingabenordnung", wie sie in der ehemaligen DDR bestanden hätte, zu prüfen. Mit der Vorgabe konkreter *Bearbeitungsfristen* für Bürgeranfragen bzw. -anliegen würde auch ein häufiger Grund für Korruptionseinwirkungen entfallen.

### **3.7.3.4 Wiederherstellung verlorengegangener ethischer Werte**

45 % der Probanden berufen sich auf ethische Grundwerte, die offensichtlich vielerorts verlorengegangen seien, und empfehlen eine neue Wertskala sowie den Erlass von *Verhaltensmaßregeln* in Politik und Verwaltung (Ehrenkodices). Ein Mandatsträger hält die Selbstverpflichtung zur *Stimmenthaltung* bei Entscheidungen mit möglichen Interessenkollisionen, die nur dem Betroffenen selbst bewußt werden, für eine Selbstverständlichkeit. Zudem wird empfohlen, Kataloge über konkrete Verhaltensmaßregeln für Mandatsträger und Verwaltungsbedienstete in kommunalen Regelwerken schriftlich zu fixieren. Dies sei im übrigen nicht nur für die Korruptionsverhütung, sondern auch für eine effiziente Personalpolitik und für ein gutes Arbeitsklima in der Kommune empfehlenswert.

Einzelne Mandatsträger halten es für äußerst problematisch, ethische Wertvorstellungen in Staat und Gesellschaft anzusprechen, wenn auf der anderen Seite korrumpierenden Unternehmern die Möglichkeit zugestanden wird, Schmiergelder von der Steuer abzusetzen.

## **3.8 Unabhängige Beschwerdestellen**

Bei der Bewertung von Präventionsüberlegungen wurde auch ausgelotet, inwieweit die Kommunalpolitik bereit ist, außenstehenden Prüfinstanzen sowie dem Bürger selbst einen Einblick in kommunale Vorgänge und Entscheidungen zu gewähren.

Die befragten Mandatsträger sollten sich insbesondere mit dem Vorschlag auseinandersetzen, ob eine *unabhängige Beschwerdestelle* eine diskutabile Maßnahme zur Korruptionsaufdeckung und -vorbeugung sein könnte. Eine solche - nicht in Politik oder Verwaltung angesiedelte - *Anlaufstelle für den Bürger*, die insbesondere Hinweise auf Korruptionsschmuckereien oder ungerechte Behandlungen entgegennehmen könnte, würde damit quasi als eine Art "Verbraucherberatungsstelle für Verwaltungskunden" fungieren.

Ca. 44 % der Befragten stimmen diesem Vorschlag zu, die meisten allerdings nur unter der Bedingung, daß diese Stelle wirklich unabhängig ist. Etwa 31 % meinen, der Vorschlag wäre eine Überlegung wert und ca. 8 % lehnen eine solche Maßnahme ab. Die übrigen 17 % sehen bei der Verwirklichung des Vorschlags Probleme.

Die *Befürworter* argumentieren mit konkreten *Vorteilen*, die eine unabhängige Beschwerdestelle mit sich bringen könnte.

In erster Linie wäre dies als *Vertrauensbasis* gegenüber dem Bürger zu werten, dem damit die Möglichkeit gegeben würde, auch selbst einen aktiven Beitrag zur Aufrechterhaltung der politischen Hygiene zu leisten. Mit mehr *Bürgernähe* und Vertrauen wären insbesondere die Verbesserung der (z. Z. angeschlagenen) politischen Glaubwürdigkeit und der *Abbau der Politikverdrossenheit* erreichbar. Dies müsse vorrangiges Interesse der Kommunalpolitik sein.

Darüber hinaus könne eine solche Beschwerde- und Beratungsstelle helfen, die Scheu des Bürgers, ggf. als Hinweisgeber öffentlich auftreten zu müssen, abzubauen. Diese Institution könnte insofern als eine Art "Prüfstelle im Vorfeld" (*Plausibilitätsprüfung*) fungieren, die erhärtete Verdachtsmomente an die zuständige Prüfinstanz - wie etwa den Landesrechnungshof oder die Innenrevision - oder an die Strafverfolgungsbehörden weiterleitet. Ein direkter Eingriff in die politischen Mechanismen wird grundsätzlich nicht befürwortet. Es wäre aber zu überlegen, inwieweit seitens der Kommune diesen Prüfstellen eine weitreichende *Auskunfts- und Unterstützungspflicht* eingeräumt werden sollte, um erhobene Vorwürfe konkretisieren zu können.

Beschwerdestellen mit einer klar definierten *Monitoringfunktion* dürften jedoch nicht als "Kummerkasten für notorische Nörgler" verstanden werden, sondern als Instrumente, die mit Unterstützung des Bürgers gezielt

Korruptionsnischen aufzuhellen in der Lage sind. Hier bestehe - wie ein Proband feststellt - ein merkliches Defizit. So seien ihm von Bürgern wiederholt Namen und Verdachtsmomente zur Kenntnis gegeben worden, bei deren Bewertung er als Mandatsträger überfordert war. Ein anderer Proband meint dagegen, daß auf eine Beschwerdestelle schon deshalb verzichtet werden könne, weil die Mandatsträger in den kommunalen Räten auch in Korruptionsverdachtsfällen Ansprechpartner für den Bürger seien.

Effektiv arbeiten könne eine Beschwerdestelle jedoch nur, wenn sie nicht fester Bestandteil der kommunalpolitischen Strukturen ist. Beispielhaft wird vorgeschlagen, "neutrale Personen" aus Nachbarwohnorten im gegenseitigen Austausch oder Vertrauenspersonen aus der höheren politischen Ebene (z. B. Bezirks- bzw. Landesregierung) einzusetzen. Eine solche Aufgabe könnten ggf. auch engagierte, integere Bürger innerhalb der Kommune erfüllen.

Des öfteren ist zu hören, daß aufgrund der Erfahrung, daß sich die gegenwärtigen Instrumente als wenig griffig erwiesen haben, solchen Beschwerdestellen eine überaus starke *präventive Wirkung* zuzuschreiben ist. Der Korruption würde nicht nur bereits im Entstehungsprozeß in geeigneter Weise begegnet werden können, sondern ein Mehr an *Transparenz in Politik und Verwaltung* würde auch das Risiko für die Täter - und damit die unmittelbare Abschreckungswirkung - beträchtlich erhöhen.

Die *Gegner* der Einrichtung von derartigen Beschwerdestellen stellen zumeist die *Wahrung der Unabhängigkeit* in Frage. Deutlich wird dies durch Aussagen wie: "Was heißt unabhängig?", "Unabhängig - gibt es so etwas überhaupt?", "Es wird nie eine wirklich unabhängige Stelle geben". Unabhängigkeit sei - so argumentierte ein Proband - nur von Gerichten zu erwarten.

Ein wesentliches Problem wird auch darin gesehen, daß Hinweise, insbesondere wenn sie anonym eingehen, die *Gefahr des Denunzierens* in sich bergen. So werden etwa Racheakte nach vermeintlich ungleicher Behandlung oder die Ausfechtung persönlicher Fehden unter Einschaltung der Beschwerdestelle befürchtet. Dabei sei die Gefahr auch solcher Anschuldigungen, die sich im nachhinein als ungerechtfertigt erweisen, vor allem darin zu sehen, daß ein "bitterer Nachgeschmack" in jedem Fall zurückbleibt



(Zitat: "Es bleibt immer etwas hängen"). Ein Verdacht spräche sich in aller Regel schnell herum, sei aber nur schwer wieder auszuräumen.

Mehrere Probanden weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die Entgegennahme von Hinweisen auf Verdachtsmomente und konkrete Sachverhalte eine Angelegenheit der *Strafverfolgungsbehörden* sei. Das Nachgehen und Erhärten von vagen Hinweisen und Gerüchten durch weniger kompetente Stellen helfe nicht weiter.

Weitere Ablehnungsgründe sind die Gefahr des Entstehens von "noch mehr *Bürokratie*", eine mögliche *Verschlechterung des parteipolitischen Klimas* auf kommunaler Ebene ("die Beschwerdestelle könnte im Parteiengerangel mißbraucht werden") oder der Umstand, daß der *Bürger* beim Erkennen von Korruption schlichtweg überfordert ist. Im übrigen seien auch *verwaltung-interne Beschwerdestellen* geeignet, diese Funktion auszufüllen.

Im Rahmen von Diskussionen über das Für und Wider unabhängiger Beschwerdestellen sollten nach Auffassung der Probanden darüber hinaus folgende Punkte berücksichtigt werden:

- Gefahr der Überfrachtung mit belanglosen Vorgängen oder Hinweisen,
- Problem der Stellenbesetzung ("Wer soll so etwas machen?"),
- Problem der Nachprüfbarkeit von Vorwürfen,
- Überschneidung mit Aufgaben anderer Behörden (z. B. Beschwerdestelle in der Verwaltung),
- Gefahr der parteipolitischen Beeinflussung,
- Gefahr der Fehleinschätzung von Sachverhalten aufgrund fehlender Fachkompetenz,
- Probleme des Datenschutzes bei Einsichtnahme in Vorgänge,
- Gefahr der Überbewertung subjektiver Meinungen.

Außerdem befürchten einzelne Probanden, daß auch eine unabhängige Beschwerdestelle korruptionsgefährdet sein könnte. Ferner dürfe die Unabhängigkeit nicht von denen mitbestimmt werden, die es zu überprüfen gilt.

Ein Vertreter aus dem östlichen Bundesland erinnert sich in diesem Zusammenhang an "Stasi-Zentralen", die ähnliche Methoden im Zusammenhang mit der Informationsgewinnung praktiziert hätten, und die wahrlich kein Vorbild für die Zukunft seien.

Insgesamt gesehen befürwortet die Mehrheit der Probanden, beim Erarbeiten von Präventions- und Repressionsstrategien über die Einrichtung von unabhängigen Beschwerdestellen nachzudenken. Neben dem *Erkenntnisgewinn* und der damit einhergehenden *präventiven Wirkung* sei dies in einer Zeit, in der sich Korruptionsskandale häufen, ein besonderer *Vertrauensbeweis* gegenüber dem Bürger.

### 3.9 Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Prävention

Die Kommunalpolitik im allgemeinen bzw. die Mandatsträger im besonderen könnten der insgesamt gesehen noch in den Kinderschuhen steckenden Korruptionsprävention bereits heute mit mehr *Wachsamkeit* und partiellem *Umdenken* zu mehr Aufwind verhelfen. Dazu wurde bereits eine Vielzahl von Anregungen vorgestellt.

Stellvertretend für viele Einzelaussagen mit ähnlichem Gehalt soll hier die Empfehlung stehen: "Jeder sollte an seinem Platz sauber arbeiten, - ich tue dies bereits!"

Die tägliche politische Arbeit dürfe, so äußern sich sinngemäß viele Probanden, keinen Anlaß für Beanstandungen bieten. Optimal praktizierte Demokratie auf kommunaler Ebene und eine "gläserne Politik" würden vom Bürger ebenso honoriert werden, wie vorbildliches Verhalten des Politikers und öffentlich demonstriertes *Gefeitsein vor Korruption*.

In Fällen von aufkommenden Unregelmäßigkeiten sollten konsequente Reaktionen und mehr Zivilcourage bei der Aufklärung selbstverständlich sein. Das *Vertuschen* auch scheinbar unbedeutender Vorfälle könne sich in weiten Bereichen der Politik verheerend auswirken. Jedem Mandatsträger müsse bereits beim Antreten seines Amtes unmißverständlich klar gemacht werden, daß er im Falle der Bestechlichkeit nicht mit der Toleranz oder gar Unterstützung seiner Parteifreunde rechnen dürfe. Auch sollte bei dieser

Gelegenheit die konsequente *Einschaltung der Strafverfolgungsbehörden* angekündigt werden.

Dazu regen die Befragten beispielhaft einige individuelle Verhaltensempfehlungen an:

- bestimmten Entscheidungsvorgängen mit mehr Mißtrauen begegnen,
- Beteiligung kritischer Ratsmitglieder an Submissionsvorgängen bzw. -terminen,
- dem Bürger und jüngeren Ratsmitgliedern gegenüber Vorbild sein,
- Überzeugungsarbeit leisten,
- Korruptionsversuche in der Fraktion und im Rat vorbehaltlos diskutieren und ggf. anzeigen,
- Wachsamkeit erhöhen; sensibel auf Indikatoren achten,
- Entscheidungen im rechtlichen Rahmen sowie frei und ohne Beeinflussung treffen,
- Aufgabenerfüllung ohne Rücksicht auf Verwandtschaft, Bekanntschaft oder Parteiräson,
- Einbeziehung und Aufklärung des Bürgers bei wichtigen Vorgängen,
- Unregelmäßigkeiten anprangern; "den Finger in die Wunde legen",
- Teilnahme an Aufklärungsveranstaltungen,
- gebührende Distanz zur Wirtschaft; jedoch keine Berührungsängste,
- bei Korruptionsversuchen deutlich Ablehnung signalisieren; durch eigenes Verhalten zeigen, daß man sich nicht korrumpieren läßt,
- bei aufkommenden Verdachtsmomenten im Zweifelsfall "immer das Schlimmste annehmen",
- zur Sensibilisierung in der Kommunalpolitik aktiv beitragen (Weitervermittlung eigenen Wissens als Multiplikator).

Ein Proband macht darauf aufmerksam, daß Korruption auch mit einer *Änderung des Kommunalwahlrechts* angegangen werden könnte. So sollte das Persönlichkeitswahlrecht zu Ungunsten der Listenwahl weiter ausgebaut werden, um der Ämterpatronage vorzubeugen und eine Besetzung des Rates mit bereits "belasteten" Kandidaten zu verhindern. Zu erwähnen ist auch der

Vorschlag, eine *Quotenregelung* in den Räten für öffentlich Bedienstete einzuführen. Nach dieser Empfehlung sollten in den kommunalen Volksvertretungen nicht mehr als 30 % der Mandatsträger aus der öffentlichen Verwaltung stammen, um eine Verquickung bestimmter Verwaltungsaufgaben mit politischen Entscheidungsabläufen schon im Ansatz zu vermeiden. Andere Probanden empfehlen allgemein, "mehr Fingerspitzengefühl" bei der *Nominierung von Kandidaten* für den Rat zu entwickeln, denn es kämen oft nicht die persönlich und fachlich Geeigneten auf die Kandidatenliste, sondern "Angehörige politischer Cliquen".

Nach Auffassung der befragten Mandatsträger bereiten die erwähnten Verhaltensmaximen, die eigentlich selbstverständlich sein sollten, optimale Rahmenbedingungen für die *Eliminierung* von Korruptions- und Betrugsmanipulationen in der Kommunalpolitik.

### **3.10 Erfolgsaussichten der Korruptionsbekämpfung**

Der Stellenwert des Themas "Korruption" ist in der Kommunalpolitik insgesamt gesehen noch verhältnismäßig gering. Hier setzen die befragten Mandatsträger deutliche Zeichen:

42 % sind der Auffassung, daß die Korruptionsvorsorge künftig als ein "sehr wichtiges Anliegen" der Politik betrachtet werden sollte, 53 % entscheiden sich für die Ausprägung "wichtig" und etwa 5 % gehen auch künftig von einer "geringen Bedeutung" bzw. von einer "Bedeutung nur bei gegebener Veranlassung" aus. Keiner der Befragten hält Korruptionsprävention in der Zukunft für "bedeutungslos". Allerdings sei es nötig, die Korruption eindeutiger zu beschreiben bzw. zu definieren, denn in der Kommunalpolitik existiere auch nach den Skandalen der letzten Zeit nur ein diffuses Bild über dieses Kriminalitätsphänomen.

Die von den Probanden eingeschätzten Erfolgsaussichten der Korruptionsbekämpfung lassen hoffen: 73 % gehen davon aus, daß Korruption wirkungsvoll bekämpft werden könnte. Allerdings sind nur 2 % davon überzeugt, daß sie auszumerzen wäre. 25 % der Befragten sehen dagegen keine Chance, die Korruption zu eliminieren.

Die *Wirksamkeit von Präventionsprogrammen* dürfte entscheidend davon abhängen, inwieweit die Kommunalpolitik bzw. die Politik insgesamt bereit ist, *Selbstkritik* zu üben und *politische Hygiene* zu betreiben, denn - wie ein Proband treffend bemerkt - "Wer nicht korrupt ist, hat auch nichts zu befürchten!" Eine nachhaltig betriebene Anti-Korruptions-Politik dürfte nach Auffassung vieler Mandatsträger deshalb auch entscheidend zur politischen Glaubwürdigkeit beitragen.

Einzelne Mandatsträger verbinden ihre Mitwirkung am Forschungsprojekt mit dem Hinweis, daß ihrer Meinung nach die Mehrheit der ehrenamtlich Tätigen Korruption strikt ablehnt. Sie würden es bedauern, wenn diese Untersuchung aufgrund von Verallgemeinerungen den Anschein erwecken würde, Korruption gehöre bereits zum kommunalpolitischen Alltag.

## 4 Korruption und Möglichkeiten der Korruptionsbekämpfung aus der Sicht der öffentlichen Verwaltung

### 4.1 Vorbemerkungen, Untersuchungsmethode und Stichprobe

Die Handlungsmechanismen der Kommunalpolitik und der kommunalen Verwaltung sind insbesondere in den *Planungs- und Entscheidungsebenen* eng miteinander verzahnt. Viele Aspekte der Korruptionsproblematik und -bekämpfung finden sich deshalb auch gleichermaßen in beiden Bereichen. So verwundert es nicht, wenn - wie im Rahmen der Befragungsaktion in der Kommunalpolitik ansatzweise zum Ausdruck gekommen ist - hin und wieder Animositäten aufkommen, weil man die Ursache entstandener Defizite und erkannter Versäumnisse, die Korruption auf kommunaler Ebene fördern könnten, eher beim anderen als bei sich selber vermutet.

Insofern ergibt sich für den Bereich der kommunalen Verwaltung ein Bild über die Korruption und deren Bekämpfungsmöglichkeiten, das sich in bestimmten Facetten mit dem der Kommunalpolitik deckt. Um *differenzierte Betrachtungsweisen* der öffentlichen Verwaltung herausstellen zu können, ist es deshalb nicht zu vermeiden, wiederholt auf Aspekte einzugehen, die bereits im vorigen Kapitel angesprochen wurden.

Da die Erkenntnisse und Einschätzungen der Amtsleiter und Sachbearbeiter der allgemeinen öffentlichen Verwaltung - quasi aus der Sicht des "Korruptionsopfers" heraus - für das Erarbeiten von Anti-Korruptions-Strategien unverzichtbar sind, wurde das Forschungsprojekt auch auf die öffentliche Verwaltung des Bundes und der Länder ausgedehnt. Wegen des Umfangs der Untersuchungsfelder und des besseren Abgleichs der Ergebnisse mit der Kommunalpolitik wird der *Schwerpunkt der Untersuchung* jedoch im Bereich der *kommunalen Verwaltung* gesetzt. Die Ergebnisse aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltung des Bundes und der Länder werden als Ergänzung und Abrundung genutzt, wobei im Falle einer deutlichen Abweichung in der Sichtweise auch entsprechend differenziert wird. Bei den abschließenden Projektüberlegungen zur Prävention werden alle Hierarchieebenen der öffentlichen Verwaltung jedoch als *gleichrangig* behandelt.

Die *schriftliche Befragung* in der allgemeinen öffentlichen Verwaltung wurde in drei Etappen in den Zielbereichen *kommunale Verwaltung*,

*Landesverwaltung* und *Bundesverwaltung* durchgeführt. In bezug auf die Zielgruppen wurde differenziert nach *Amtsleitern* und *Sachbearbeitern*, was sich im Fragebogen in einzelnen Zusatzfragen bzw. veränderten Fragestellungen ausgewirkt hat. Im wesentlichen waren die Fragen vom Inhalt her jedoch identisch (Fragebogen siehe Anhang, Anlage 5).

Im Projektabschnitt "Öffentliche Verwaltung" wurden über den *Deutschen Städtetag*, der bei der Durchführung der Befragungsaktion in der kommunalen Verwaltung sozusagen als *Relaisstelle* fungierte, insgesamt 144 Amtsleiter in 48 Städten verschiedener Gemeindeklassengrößen als Probanden ausgewählt, wobei speziell die Leiter der *Bauämter*, der *Gewerbe- und Ordnungsämter* und der *Beschaffungsstellen* angesprochen wurden. Um dem Vorwurf zu begegnen, die Untersuchung würde sich nur auf Empfehlungen von Entscheidungsträgern beschränken, wurden parallel dazu 138 Sachbearbeiter in zwei Großstädten, zwei mittelgroßen Städten und zwei Kleinstädten angesprochen, die aus ihrer Praxiserfahrung heraus Einschätzungen vornehmen bzw. Empfehlungen abgeben sollten. Die Zielgruppenauswahl bezog sich wiederum auf die o. g. Ämter.

Die schriftliche Befragung wurde mit drei *Interviews* (Experten: ein Oberbürgermeister sowie jeweils ein Entscheidungsträger aus einer Innenrevision und aus einem Revisionsamt) angereichert.

Zur Einschätzung der *Möglichkeiten und Grenzen der Korruptionsbekämpfung* auf kommunaler Verwaltungsebene ergab sich eine Vielzahl von offenen Fragen, deren Beantwortung viele kommunalpolitische Mandatsträger wegen des fehlenden Einblicks in die Verwaltungsabläufe überfordert hätte. Um einen optimalen Abgleich der Einzelergebnisse sicherzustellen und mögliche Informationsverluste auszuschließen, orientierten sich die Fragebögen für die kommunale Verwaltung bei bestimmten, bereichsübergreifenden Fragestellungen an dem Erhebungsbogen für die Mandatsträger (Fragebogen siehe Anhang, Anlage 4).

Im Rahmen der Befragungsaktion in der öffentlichen Verwaltung des Bundes und der Länder erfolgte die Ansprache der 105 Probanden über die jeweiligen Innenministerien. Für diese Aktion stellten sich vier Landesministerien (bzw. untergeordnete Behörden) in zwei Bundesländern (Hessen und Mecklenburg-Vorpommern) sowie vier Bundesministerien zur Verfü-

gung. Analog zu den Kommunalverwaltungen erfolgte auch hier eine Differenzierung nach Behördenleitern und Sachbearbeitern. Die Fragebögen in den Untersuchungssektoren "Kommune", "Land" und "Bund" waren in nahezu allen Fragestellungen identisch.

Die Befragung richtete sich auf folgende Zuständigkeitsbereiche:

- Bund: Bundesministerium für Post und Telekommunikation, Bundesministerium für Verteidigung, Bundesministerium für Wirtschaft und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit;
- Land: Umweltministerium, Finanzministerium sowie die (untergeordneten) Behörden Staatsbauamt und Landesbeschaffungsstelle.

Wie in allen übrigen Untersuchungsbereichen wurde den Probanden *Anonymität* zugesagt. Deshalb erfolgt eine Zuordnung bestimmter Aussagen bzw. Empfehlungen - wenn dies erforderlich erscheint - allenfalls zu den *Zielbereichen* "Kommune", "Land" oder "Bund" bzw. zu den *Zielgruppen* "Sachbearbeiter" und "Amtsleiter". Auch im Falle bedeutender bzw. kritischer Einzelaussagen wird keine Verbindung zur Person des Probanden oder zu seiner Dienststelle hergestellt.

Trotz der im Bereich der Kommunen relativ flächendeckend durchgeführten Befragung können die Ergebnisse, die, wie auch im Bereich "Kommunalpolitik", auf qualitativer Basis erhoben wurden, keinen Anspruch auf *Repräsentativität* erheben.

Von den im Bereich der öffentlichen Verwaltung der Kommunen, des Bundes und der Länder versandten 387 Fragebögen wurden insgesamt 276 Fragebögen ausgefüllt und kommentiert zurückgesandt. Dies entspricht einer *Rücklaufquote* von 71,3 %.

Die Rücklaufquote der Befragungsaktion in der kommunalen Verwaltung beträgt 67,8 % (Amtsleiter: 83,3 %, Sachbearbeiter: 51,5 %). Für die öffentliche Verwaltung des Bundes ergab sich mit 82,9% eine wesentlich höhere Rücklaufquote (Behördenleiter: 80,7 %, Sachbearbeiter: 83,9 %). In den Ländern war eine Rücklaufquote von 73,9 % zu verzeichnen (Behördenleiter: 87,5 %, Sachbearbeiter: 66,7 %). Beim Vergleich der Ergebnisse und Prozentwerte ist darauf zu achten, daß die Anzahl der versandten



Fragebögen in den Ländern (23) und beim Bund (82) erheblich geringer war als in der Kommune (282).

Im Bereich der Kommunalverwaltung sind 34 % der befragten Amtsleiter in Kommunen unter 50 000 Einwohner tätig (Sachbearbeiter: 15 %), 16 % üben ihr Amt in Gemeinden von 50 - 100 000 Einwohner aus (Sachbearbeiter: keine), 18 % stammen aus Großstädten mit 100 - 250 000 Einwohnern (Sachbearbeiter: 27 %) und 32 % sind in Großstädten über 250 000 Einwohner tätig (Sachbearbeiter: 58 %).

Bei der Differenzierung nach Dienstjahren ergibt sich folgendes Bild: 21 % der Befragten sind noch keine 5 Jahre im Verwaltungsdienst tätig, 8 % haben 5 - 10 Dienstjahre geleistet, 20 % 11 - 20 Dienstjahre, 29 % 21 - 30 Dienstjahre und 22 % haben über 30 Dienstjahre angegeben.

Wegen der vielfältigen Aufgabenstellungen konnten aus Gründen der Praktikabilität nicht alle Verwaltungssparten angesprochen werden. Die Befragung wurde im wesentlichen auf die Aufgabenfelder "öffentliche Aufträge" (Schwerpunkte: Hoch- und Tiefbau sowie Beschaffungswesen) und "behördliche Erlaubnisse" (vorwiegend nach dem Baurecht und Gewerberecht) beschränkt, jedoch mit der in den Fragestellungen bereits eingearbeiteten Zielvorgabe, die persönlichen Einschätzungen nicht nur auf den eigenen Aufgabenbereich zu konzentrieren. Bei der Angabe ihrer Tätigkeit bzw. Verantwortlichkeit haben die Probanden in der kommunalen Verwaltung vorwiegend den Aufgabenbereich "öffentliche Aufträge im Bauwesen" genannt; beim Bund und bei den Ländern liegt der Schwerpunkt dagegen im Aufgabenbereich "behördliche Erlaubnisse". Diese unterschiedlichen Gewichtungungen sind vor allem darauf zurückzuführen, daß öffentliche Bauaufträge quantitativ gesehen vorwiegend auf kommunaler Ebene vergeben werden.

Bei den folgenden Ausführungen wird regelmäßig nach der Sichtweise der Amts- bzw. Behördenleiter und der Sachbearbeiter differenziert. Dies geschieht mit dem Ziel, die meist an dem relativ eng begrenzten Arbeitsbereich des Sachbearbeiters orientierten Einschätzungen mit denen der - mitunter globaler urteilenden - Amts- bzw. Behördenleiter besser abgleichen zu können.

## 4.2 Korruption und Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung

### 4.2.1 Problembewußtsein in der öffentlichen Verwaltung

Die enge *Verzahnung* der Aufgabenstellungen der Kommunalpolitik und der kommunalen Verwaltung läßt darauf schließen, daß der Thematik in beiden Bereichen ähnliche Relevanz zukommt, auch wenn die Problematik jeweils aus einer anderen Perspektive gesehen wird. Mehrfach ist allerdings der Hinweis zu vernehmen, daß das Thema "Korruption" und die Diskussion von *Vorsorgemaßnahmen* beim Aufbau der Verwaltungen in den neuen Bundesländern praktisch keine Bedeutung gehabt habe. Insofern seien die Voraussetzungen dort nur schwerlich mit denen in den alten Bundesländern vergleichbar.

Bei der Einschätzung der *Sensibilität* zur Korruptionsproblematik in der Kommunalverwaltung sind generell höhere Werte festzustellen, als in der Kommunalpolitik. 2 % der befragten öffentlich Bediensteten haben bisher noch kein Problembewußtsein ausmachen können, 33 % sprechen von einem geringen Problembewußtsein, 57 % gehen von einem ausgeprägten Problembewußtsein aus und 8 % diagnostizieren höchste Sensibilität. Die einzelnen Werte sind bei den Amtsleitern und den Sachbearbeitern in etwa gleich. In den befragten Landes- und Bundesbehörden gehen sogar fast drei Viertel der Probanden von einem ausgeprägten Problembewußtsein aus. Nur sehr wenige glauben, daß bereits von höchster Sensibilität auszugehen ist. Die übrigen Probanden bescheinigen ein eher geringes Problembewußtsein. Von einem fehlenden Problembewußtsein spricht in dieser Zielgruppe keiner.

Bei der Beurteilung der gegenwärtigen Situation zur Korruptionsproblematik in der öffentlichen Verwaltung fließen auch *persönliche Erfahrungen* bzw. Erlebnisse aus dem nächsten Umfeld ein. So gibt etwa ein Drittel der Sachbearbeiter in den Kommunen an, daß in ihrer Region in letzter Zeit Korruptionsmachenschaften aufgedeckt wurden, bei den Amtsleitern sind dies nur etwa 15 %. Jeweils ein Viertel der befragten Amtsleiter und Sachbearbeiter geben an, es seien bereits Beeinflussungsversuche auf sie unternommen bzw. eindeutige Angebote an sie herangetragen worden. Vor dem Hintergrund der in bezug auf die Amtsleiter relativ flächendeckend durchgeführten Befragungsaktion bekommt diese Aussage eine besondere

Bedeutung für die Einschätzung der Verbreitung der Korruption, denn auch erfolglose Korruptionsversuche signalisieren eine erhöhte Bereitschaft bzw. Akzeptanz solcher Machenschaften in der gewerblichen Wirtschaft und beim "Verwaltungskunden".

Im Bereich der Landes- und Bundesverwaltung haben sich zur Frage bereits erfolgter Beeinflussungen unterschiedliche Werte ergeben. So geben ca. 18 % der befragten Sachbearbeiter und Amtsleiter in den Ländern an, es seien bereits Einflußversuche auf sie unternommen worden, während bei den Bundesbehörden ein Wert von fast 30 % erreicht wird. Im Hinblick auf die geringe Probandenzahl in den Ländern sollte dieses Ergebnis jedoch nicht überbewertet werden.

Zur besseren Einschätzung des bereits vorhandenen Problembewußtseins in der öffentlichen Verwaltung könnte als möglicher Anhaltspunkt die Bereitschaft zur Einschaltung der *Strafverfolgungsbehörden* in aufkommenden Verdachtsfällen herangezogen werden. Hier wurden speziell die Amts- und Behördenleiter angesprochen, das Anzeigeverhalten in den Amts- und Behördenleitungen insgesamt nach ihrer persönlichen Einschätzung zu beurteilen. Ca. 37 % der Amtsleiter nehmen an, daß alle in den Behörden auftretenden Korruptionsfälle zur Anzeige gebracht werden, ca. 18% glauben, es werden zwar nicht alle, aber wohl doch die meisten Fälle angezeigt, während ca. 29 % davon ausgehen, daß nur von Fall zu Fall eine Anzeige erfolgt, die meisten Fälle also verwaltungsintern - ggf. disziplinarrechtlich - geahndet werden. Die übrigen Amtsleiter glauben entweder, daß grundsätzlich kein Fall zur Anzeige kommt, oder sie fühlen sich z. B. wegen fehlender Erkenntnisse oder des unzureichenden behördenübergreifenden Erfahrungsaustauschs auf diesem Gebiet bei der Beantwortung der Frage überfordert. Insofern sei nicht auszuschließen, daß sich die verhältnismäßig *geringe Anzeigebereitschaft* bei der Verfolgung von behördeninternen bekanntgewordenen Korruptionsdelikten als *Begleiterscheinung* bzw. Folge eines unzureichenden Problembewußtseins in der Führungsebene der öffentlichen Verwaltung eingestellt hat. Ergänzend dazu ist allerdings festzustellen, daß knapp über die Hälfte der Amtsleiter ihre Angaben zur *Einschaltung der Staatsanwaltschaft* nur auf Fälle mit ausreichender Beweislage bezieht, d. h. der Verdacht muß zum Zeitpunkt der Anzeige konkret begründet sein.

Der positive *Einfluß auf die Sensibilität* der Probanden, der allein auf die Teilnahme an dieser Befragungsrunde zurückgeführt werden kann, ist insgesamt gesehen geringer als bei den kommunalen Mandatsträgern. Weniger als die Hälfte der befragten Verwaltungsbediensteten (bei den kommunalpolitischen Mandatsträgern sind es über zwei Drittel der Befragten) glaubt, daß diese Befragungsaktion einen fühlbaren Einfluß auf ihre künftige *Aufmerksamkeit* für Korruptionsgefahren und -machenschaften haben wird. Bei den Landes- und Bundesbehörden ergeben sich nur bei den Behördenleitern ähnliche Werte; bei den Sachbearbeitern sind es nur ca. 15 %, die nach der Befragung eine - auf ihre Person bezogene - gestiegene Sensibilität diagnostizieren.

#### **4.2.2 Thematisierung der Korruption**

Unterschiedlich ausgeprägte Sensibilitätsgrade sind verschiedenen Ursachen zuzuschreiben. Daß hier nicht nur *Medienberichte* positiv oder auch negativ einwirken, sondern auch die *dienstliche Auseinandersetzung* mit der Thematik sowie die - ggf. über den "Treppenfunk" - eingeholten Informationen Auswirkungen zeigen, wird in dieser Untersuchung wiederholt mit entsprechenden Aussagen belegt. Dies hat auch dazu geführt, daß man in der öffentlichen Verwaltung offenbar zunehmend bereit ist, über Korruption nachzudenken und der Entwicklung gegenzusteuern.

*Hinweis: Wegen der Möglichkeit von Mehrfachnennungen ergibt eine Aufrechnung der einzelnen Werte in den folgenden Abschnitten von Fall zu Fall mehr als 100 %.*

Das Thema "Korruption" wird offenbar regional recht unterschiedlich angegangen und behandelt. 34 % der befragten Kommunalbediensteten sind davon überzeugt, daß über "eindeutige Angebote" und sonstige Beeinflussungsversuche im engen Kollegenkreis gesprochen wird. 13 % nehmen an, daß über Korruption darüber hinaus auch auf einer wesentlich breiteren Ebene diskutiert wird. 15 % stellen fest, das Thema sei bereits Tagesordnungspunkt für Dienstversammlungen, und 17 % meinen, daß sich ihrer Meinung nach bisher eigentlich nur die Amtsleiter mit der Thematik auseinandergesetzt haben. 13 % glauben, daß die Problematik insgesamt gesehen eher verschwiegen wird. Die Ansicht, daß Diskussionen über

Korruption in der kommunalen Verwaltung tabu sind (4 %), entspricht hauptsächlich der Auffassung einzelner Sachbearbeiter.

Die übrigen Probanden machen hierzu keine Angaben. Einige begründen ihren Antwortverzicht damit, daß in ihrem Zuständigkeitsbereich noch keine Korruptionsfälle bekannt geworden sind, somit noch keine eigenen *Erfahrungswerte* vorlägen. Auf Erkenntnisse "vom Hörensagen" wolle man sich nicht berufen.

In den Bundes- und Landesverwaltungen ergeben sich z. T. abweichende Werte. Vorherrschend ist die Auffassung, daß über die Korruption im engeren (27 %) oder weiteren (33 %) Kollegenkreis gesprochen wird. 14 % geben an, Korruption sei bereits Thema auf Dienstversammlungen. 31 % nehmen an, daß die Korruptionsproblematik lediglich in den Führungsetagen diskutiert wird. 5 % konstatieren, das Thema gelte allgemein als tabu. Diese Meinung wird allerdings nur in Sachbearbeiterkreisen vertreten. Dazu wird angemerkt, daß das Thema schon deshalb als tabu gelte, weil Betroffene und Hinweisgeber mit *dienstlichen und persönlichen Nachteilen* rechnen müßten, wenn sie mit bloßen Verdächtigungen die gesamte Behörde oder Dienststelle in Mißkredit brächten. Das Vorbringen von beweisbaren Fakten könne man aber nicht in jedem Fall von einem Hinweisgeber erwarten.

Das Erreichen *höherer Sensibilitätswerte* in der öffentlichen Verwaltung dürfe nicht allein den Medien überlassen werden. Hier werden verschiedene Ansatzpunkte und Maßnahmen angesprochen. Fast drei Viertel der befragten Verwaltungsvertreter plädieren dafür, auf die Gefahren und Folgen der Korruption ausdrücklich bereits zum Dienstantritt in der öffentlichen Verwaltung hinzuweisen. Etwa ebenso viele meinen, daß eine entsprechende Aufklärung spätestens dann zu erfolgen habe, wenn der Aspirant in einem korruptionsgefährdeten Aufgabenbereich eingesetzt wird. Etwa die Hälfte der Befragten setzt auf eine gezielte Aufklärungspolitik in der gesamten Behörde, wie etwa Fortbildungsveranstaltungen oder das Herausgeben von Informationsblättern oder Mitarbeiterbriefen. Ebenso viele favorisieren eine Ergänzung der Ausbildungsinhalte für neue Mitarbeiter, die auch auf die Aspekte der Korruption und anderer Gefährdungssituationen abgestellt sein müßte. Bei der Ausbildung der Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung werde das Thema Korruption von Fall zu Fall bereits ausführlicher behandelt.

Eine Aufklärung der Bediensteten erst dann zu betreiben, wenn sie bereits selbständig Aufgaben in korruptionsgefährdeten Sachgebieten wahrnehmen, erscheint den meisten Probanden zu spät. Der Schwerpunkt der Bemühungen müsse bereits zu Beginn der Verwaltungslaufbahn bzw. -tätigkeit gesetzt werden, um sicherzustellen, daß sich der junge Bedienstete "korruptionsbewußt" im Sinne von *korruptionsresistent* verhält und sich darüber im klaren ist, daß er im Falle der Zuwiderhandlung mit empfindlichen *Sanktionen* zu rechnen hat.

Keinesfall wäre es ausreichend, die Thematik nur abstrakt zu behandeln. Ohne persönliche Ansprache der Betroffenen und exakte Beschreibung der Profile und Spielarten der Korruption sei *Prävention* nicht zu betreiben, denn auch im kleinsten Verwaltungsglied müsse man wissen, was und wen es zu bekämpfen gilt.

Eine aktenkundig zu machende (mündliche oder schriftliche) *Belehrung* öffentlich Bediensteter wäre zwar als erster Präventionsschritt unbedingt zu empfehlen, als einzige bzw. dominierende Sensibilisierungsmaßnahme jedoch bei weitem nicht ausreichend. Auf Belehrungen sollten sporadische Aufklärungsveranstaltungen und andere geeignet erscheinende Maßnahmen folgen, um eine ständige "Auffrischung" der Sensibilität zu erreichen (Zitat: "Das kann nicht oft genug gemacht werden!"). Zur Effektivität von Belehrungen gibt es in Einzelfällen jedoch auch gegensätzliche Meinungen.

57 % der Amtsleiter und 66 % der Sachbearbeiter der kommunalen Verwaltung haben sich bereits im Rahmen ihrer dienstlichen Tätigkeit über das Thema "Korruption" eigeninitiativ oder auf Betreiben ihrer Behörde informiert. Ähnliche Werte sind auch bei den Landes- und Bundesbediensteten zu verzeichnen.

Bei Sachbearbeitern geschieht dies hauptsächlich im Rahmen von *Gesprächen mit Vorgesetzten* (39 %) oder anlässlich von *Diskussionen im Kollegenkreis* (25 %). 24 % bekommen - wenn auch meist nur unzureichende - Informationen im Rahmen der *Fortbildung* vermittelt. Behördeninterne Aufklärung wird ferner in Form der Verteilung von *Informationsblättern* bzw. *Rundschreiben* betrieben (18 %). Etwa 10 % der befragten Sachbearbeiter haben sich *eigeninitiativ*, also ohne Einfluß bzw. Aufforderung durch ihre Behörde, etwa über die Medien oder die Literatur informiert. Im

Einzelfall werden *Schulungsmaßnahmen* durch fachkundige Mitarbeiter der eigenen Behörde, Beauftragte des Rechnungsprüfungsamtes oder Kriminalbeamte durchgeführt. Hin und wieder gibt es einen ständigen oder sporadischen *Meinungsaustausch* mit Behördenvertretern anderer Städte. Zur Verbesserung dieser Kommunikationswege wünscht man sich *mehr Engagement* in den Amtsleitungen und den kommunalen Spitzenverbänden.

Bei den Sachbearbeitern des Bundes und der Länder ergeben sich Prioritäten, wie sie von der gleichen Zielgruppe in der Kommunalverwaltung beschrieben werden, allerdings mit der Abweichung, daß die eigeninitiativ vorgenommene Information (Literatur, Medienberichterstattung) auf dieser Ebene offenbar häufiger praktiziert wird.

Die Amtsleiter sehen den Schwerpunkt bisher erfolgter Bemühungen in dem Erlaß von Dienstanweisungen bzw. Anleitungen für öffentlich Bedienstete (31 %) oder der Herausgabe von Informationsblättern (20 %). Auch die sporadische Behandlung der Problematik anläßlich Leiterbesprechungen (17 %) sowie Referate im Rahmen der speziellen Fortbildung der Führungskräfte (11 %) werden registriert. Die Information im Rahmen der allgemeinen Fortbildung (4 %) und im Rahmen von behördeninternen Aufklärungsveranstaltungen (3 %) wird weniger häufig erwähnt. Ein Amtsleiter mutmaßt, daß Anstöße und Informationen umso entbehrlicher werden, je mehr die richtige innere Einstellung zur Tätigkeit im öffentlichen Dienst den einzelnen zu korrektem Verhalten veranlaßt. Insofern könne man über ein Minimum an Aufklärungsaktivitäten auch auf einen weitgehend resistenten Personalapparat schließen.

Die Behördenleiter in der Bundes- und Landesverwaltung geben an, daß die Anleitung zu korrektem Verhalten und die Aufklärung behördlicher Mitarbeiter bisher vorrangig in Form der Herausgabe von Informationsblättern, Rundschreiben und Hausmitteilungen (57 %) und des Erlasses von Dienstanweisungen (50 %) erfolgt. Auch der eigeninitiativ erlangten Information (33 %) und der Diskussion im Rahmen von Behördenleiterbesprechungen (28 %) wird ein relativ hoher Stellenwert zugemessen. Weniger häufig wird erwähnt, daß die Korruptionsprävention bereits zu den Fortbildungsinhalten der Führungskräfte gehört (16 %). In der allgemeinen Aus- und Fortbildung in den Bundes- und Landesbehörden spielt Korruption offenbar noch keine Rolle; jedenfalls wurde Korruption dort bisher nicht thematisiert.

### 4.2.3 Ursachen und Folgen der Korruption

Verhältnismäßig häufig ist zu vernehmen, daß bestimmte Folgen und Auswirkungen der Korruption nur vom Sensibilisierten zutreffend gedeutet werden können. Oft würden sie anderen Ursachen zugeschrieben.

Die Wahrnehmung der Ursachen und Folgen dürfte wesentlich davon abhängen, in welcher Art die *Medienberichterstattung* zum Thema "Korruption" erfolgt. Gerade in diesem Punkt werde deutlich, daß vorrangig auf den Skandal zugeschnittene Berichterstattung wenig zur Steigerung der Sensibilität beitragen kann, wenn nicht auch die latenten und spürbaren Auswirkungen aufgezeigt und diesem Phänomen zugeordnet werden. Damit würde auch eine nützliche Hilfestellung für das *Erkennen und Aufdecken* von Korruptionsmachenschaften geboten.

#### 4.2.3.1 Auswirkungen auf das Außen- und Innenverhältnis einer Behörde

Weitgehende Einigkeit besteht unter den Befragten darin, daß Korruption die *Lauterkeit des öffentlichen Dienstes* insgesamt beeinträchtigt und zu einem breiten, nicht nur auf die betroffenen Behördenzweige bezogenen, spürbaren *Vertrauensverlust* in der Bevölkerung führt. Stellvertretend für viele ähnliche Aussagen steht das Zitat: "An eine am Gemeinwohl orientierte öffentliche Verwaltung glaubt heute keiner mehr!" Der Vertrauensschwund - einige Probanden sprechen auch von Vertrauensbruch - zeigt sich nicht nur im schwierigen Umgang mit dem Bürger, sondern auch im *wachsenden Mißtrauen* unter den Verwaltungsbediensteten. Die damit einhergehende schleichende *Zersetzung der Arbeitsmoral* bedinge in aller Regel die fehlende Identifikation mit der Behörde, was wiederum gravierende Auswirkungen auf den Arbeitsbereich wie etwa Oberflächlichkeit bei der Wahrnehmung der Aufgaben, insbesondere bei der Verwaltung öffentlicher Gelder nach sich ziehen kann. Dies schafft denkbar ungeeignete Voraussetzungen für eine vom gesamten Personalapparat getragene *Organisationsphilosophie*.

Dieses apokalyptisch anmutende Szenario sollte jedoch weniger zur Resignation führen, als zur erhöhten Wachsamkeit anregen, wie ein Proband empfiehlt. Der *Ansehensverlust* und das lädierte *Selbstverständnis* in der



Verwaltung seien Ergebnisse einer Kettenreaktion, die offenbar nicht allein von der Korruption ausgelöst wurde. "Erfolgreich verlaufene" Manipulationen aller Art im öffentlichen Dienst ließen eine immer breiter werdende *Bereicherungsmentalität* aufkommen. Bestimmte Sparten der öffentlichen Verwaltung würden so zum "Selbstbedienungsladen" für unlautere Mitarbeiter und Unternehmer. Der Bürger reagiere verständlicherweise mit erhöhtem Mißtrauen im Umgang mit der Verwaltung. Bestehende Vorbehalte verstärken sich dabei mit der Anzahl neuer bekanntgewordener Fälle. Korruption werde so leicht zum "Regelfall".

Als Folge hiervon wird eine spürbare *Abnahme der Akzeptanz* von Verwaltungsentscheidungen festgestellt. Es stehe zu befürchten, daß - wie ansatzweise in der Verwaltungspraxis bereits spürbar ist - der Bürger zunehmend Bereitschaft zeigen könnte, sein Widerspruchsrecht überstrapazieren oder sich selbst in die Reihen der Profitierenden einzureihen. Bei nicht wenigen Bürgern habe sich offenbar die Auffassung verinnerlicht, daß "nur mit Beziehungen und Geschenken eine wohlwollende Haltung der Verwaltung zu erwarten ist". Das muß jedoch nicht gleichbedeutend mit der Billigung solcher Praktiken sein. Korruption könne so durchaus aus einer gewissen *Zwangslage* heraus entstehen, insbesondere dann, wenn der Bürger mit seinem Anliegen auf eingespielte verwaltungsinterne Korruptionszirkel trifft, die nur dann begünstigende Entscheidungen treffen, wenn "ihren Erwartungen nachgekommen wird".

Bei der Beurteilung des gegenwärtigen Zustands der Reinheit der Verwaltung sollte - so empfehlen viele Probanden - zwischen einzelnen korrupten Verwaltungsbediensteten oder -zirkeln und der öffentlichen Verwaltung insgesamt eine *scharfe Trennlinie* gezogen werden, selbst wenn anfangs der Eindruck entstehen könnte, ein gesamtes Sachgebiet sei auf die Korruption eingeschworen. Ein Amtsleiter beklagt: "Der Bürger sieht oft nicht, daß der einzelne unrecht handelt; er glaubt, die öffentliche Verwaltung insgesamt sei korrupt!"

Eine besondere Gefahr eines *gestörten Verhältnisses* zwischen Bürger und öffentlicher Verwaltung läge darin, daß mit Voreingenommenheit und Mißtrauen nicht selten "falscher Alarm produziert wird", d. h. es breitet sich eine *Überempfindlichkeit* auch bei kleinen, alltäglichen Fehlern und Versäumnissen der Verwaltung aus, die der Bürger normalerweise tolerieren

würde. Eine Häufung solcher Überreaktionen könne sich, auch wenn sie nicht immer in einem direkten Zusammenhang mit der Korruption zu sehen ist, für das Außenverhältnis einer Behörde als äußerst virulent erweisen. Unter derartigen Arbeitsbedingungen sei es dann auch nicht verwunderlich, wenn der Bürger der Verwaltung mit zunehmender *Respektlosigkeit* begegnet.

Der *Vertrauensverlust* des Bürgers bezieht sich insofern regelmäßig auf die öffentliche Verwaltung insgesamt und weniger auf einzelne Bedienstete oder Behörden. Dies belegen Zitate wie: "Man traut der Verwaltung keine Objektivität mehr zu", "Auch untadelige Behördensparten kommen in Verruf", "Das gesamte Berufsbeamtentum verliert an Ansehen", "Das aus der Korruption entstandene Negativimage bezieht sich auf den gesamten öffentlichen Dienst" oder "Die Glaubwürdigkeit des gesamten Verwaltungsapparates wird in Frage gestellt". Insofern hat sich unter den Befragten die Meinung verfestigt, daß alle Behörden in Kommune, Land und Bund direkt oder indirekt von der Korruption betroffen sind, selbst wenn dieses Phänomen nur örtlich auftritt. So sei anzunehmen, daß die Korruption in allen Zweigen der öffentlichen Verwaltung ein - wenn auch oft nicht erkanntes - Problem ist, mit dem man sich auch dann auseinandersetzen habe, wenn noch kein *konkreter Anlaß* dafür gegeben ist.

29 % der befragten Amtsleiter der kommunalen Verwaltung glauben, daß das Ansehen der öffentlichen Verwaltung insgesamt angesichts der aufgedeckten Korruptionsskandale bereits "stark" gelitten hat. 41 % meinen, das Ansehen habe bereits "fühlbar" nachgelassen, 24 % sprechen von einer "geringen" Auswirkung und nur 6 % haben von einem Ansehensverlust noch nichts bemerkt. Für die Sachbearbeiter ergeben sich etwa gleiche Werte.

Den offensichtlichen Wandel der öffentlichen Meinung über die Verwaltung und das Berufsbeamtentum bekommen auch Unbeteiligte zu spüren. Die Mehrzahl der befragten Amtsleiter geht allerdings davon aus, daß ihr persönliches Ansehen bei der Bevölkerung bisher noch nicht (77 %) oder nur geringfügig (17 %) negativ beeinträchtigt wurde (Sachbearbeiter: 63 % für "nicht beeinträchtigt" und 27 % für "geringfügig beeinträchtigt"). Von denen, die sich bereits direkt betroffen fühlen, gibt ca. ein Drittel an, sie seien diesbezüglich "hin und wieder" vom Bürger angesprochen worden. Insofern ergeben sich in bezug auf die persönliche Betroffenheit beim

Vergleich mit den Ergebnissen der befragten Kommunalpolitiker signifikant abweichende Werte. Dort gehen über 80 % der befragten Mandatsträger davon aus, daß ihr Ansehen in der Bevölkerung bereits fühlbar gelitten hat.

#### 4.2.3.2 Beeinträchtigung des Verwaltungshandelns

Hinter korruptiven Praktiken steht - wie viele Probanden sinngemäß berichten - regelmäßig die Absicht der Einflußnehmenden, das Verwaltungshandeln in seinem Sinne zu beeinflussen bzw. zu steuern. Die Auswirkungen zeigen sich in verschiedenen Phänomenen:

- Das *Verwaltungshandeln* ist für den Bürger sowie auch für viele Behördenbedienstete hin und wieder nicht oder nur schwer nachvollziehbar. Insbesondere bei manipulierten Verwaltungsverfahren (z. B. werden Entscheidungen ohne oder aufgrund falsch ausgelegter Rechtsgrundlagen getroffen) werde versucht, dem Außenstehenden den Einblick in die Entscheidungsabläufe zu verwehren. Dadurch entstehe der Eindruck, die kommunale Verwaltung insgesamt würde sich bewußt bedeckt halten.
- Eine mittels Manipulation durchgesetzte *Bevorzugung* eines "Verwaltungskunden" oder Auftragnehmers führe regelmäßig dazu, daß sich andere benachteiligt oder übervorteilt fühlen, besonders wenn es zu einer Häufung derartiger Fälle kommt. Die unausweichliche Folge sind *Akzeptanzprobleme* auch bei Entscheidungen, die von Allgemeingültigkeit sind, also jeden Bürger betreffen. Einzelne korrupte Bedienstete können deshalb die gesamte Verwaltung in eine Lage hineinmanövrieren, die sie scheinbar zum *Widersacher des Bürgers* macht. Unter diesen Bedingungen werde es auch für die Kommunalpolitik schwer, politische Entscheidungen mit Hilfe der Verwaltung umzusetzen.
- Eine in ihrem Ausmaß nur schwer abzuschätzende Folge der Korruption liegt in der Entstehung und Konsolidierung *regionaler Verfälschungen*. Wiederholt wird von Amtsträgern wie von Sachbearbeitern die Befürchtung geäußert, daß Entscheidungsträger der gewerblichen Wirtschaft über persönliche Kontakte zunehmend Einfluß auf die Politik und die öffentliche Verwaltung nehmen könnten, wobei das Instrument "Korruption" schon bei der Wegbereitung von "Freundschaften" und Abhängigkeiten eingesetzt wird.

- Auf Korruption zurückzuführende *Fehlentscheidungen* führen von Fall zu Fall zu tiefgreifenden Fehlentwicklungen in der kommunalen Planungspolitik. Eine damit einhergehende *Verminderung der Chancengleichheit* im Vorfeld von Verwaltungsentscheidungen könne beim Bürger neben Mißtrauen auch Empörung hervorrufen, wenn ihm offen vor Augen geführt wird, daß sich skrupellose Minderheiten auf Kosten der Allgemeinheit und mit Unterstützung der Kommunalpolitik und der Verwaltung bereichern. Sollten sich derartige Fälle in einer Region häufen, wäre das Vertrauen in eine korrekte, am *Gleichheitsgrundsatz* orientierte öffentliche Verwaltung sehr schnell dahin. Denn insbesondere in kleineren Kommunen könnten auch kleinere, unbedeutend erscheinende Anlässe eine *unkontrollierbare Folgewirkung* entfalten.
- Benachteiligungen ziehen mitunter "*Racheakte*" nach sich. Solche Überreaktionen seien insbesondere dann zu erwarten, wenn eine für den Betroffenen "unbequeme Entscheidung" ergangen ist. Es sei zu vermuten, daß gezielt gestreute Verdächtigungen aus Kreisen vermeintlich benachteiligter Verwaltungskunden, auch wenn sie sich später als haltlos erweisen, das Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung auf Dauer belasten. Als Reaktion der Verwaltung hat sich angesichts solcher Vorfälle offenbar bereichsweise schon eine *merkliche Distanz* beim persönlichen Kontakt mit dem Bürger eingestellt. Auf der Seite der öffentlichen Verwaltung wird denn auch eine zunehmende *Respektlosigkeit* des Bürgers gegenüber der Verwaltung diagnostiziert, die sich nicht nur in persönlichen Animositäten niederschlägt, sondern auch dadurch demonstriert wird, daß Verwaltungsentscheidungen nicht mehr ernst genommen bzw. ignoriert werden.
- Auch vermeintlich "kleinere" Korruptionsfälle werden in ihrer Auswirkung oft unterschätzt. Die Probanden weisen darauf hin, daß insbesondere bei der *Durchsetzung von Einzelinteressen* auch eine geringfügige Manipulation und eine vom Eingriff her eher unbedeutende Fehlentscheidung verheerende Auswirkungen auf die gesamte Behörde haben können, die sich beispielsweise an Leserbriefaktionen in der örtlichen Presse abschätzen lassen. Einzelentscheidungen zum Nachteil der Allgemeinheit bei gleichzeitiger Bevorzugung Unberechtigter könnten dem Bürger heute nicht mehr vermittelt werden.
- Derartige Prozesse bleiben in der *Verwaltungsethik und -moral* nicht ohne Folgen. Ein Personalapparat, der - wenn auch nur punktuell -

Schwachpunkte in Form von verschobenen Wertvorstellungen aufweist, werde nicht nur anfälliger für Einwirkungen von außen, sondern dürfte auch schwerer zu führen sein. Unter diesen Bedingungen könnte ein selbsterstörerischer *Demotivationsprozess* einsetzen, der über kurz oder lang nicht mehr unter Kontrolle zu bringen ist und die Effektivität der Behörde entscheidend schwächt.

- Mehrere Probanden befürchten, daß die *Organisierte Kriminalität* bereits bereichsweise und unbemerkt in einzelne Verwaltungssparten eingedrungen ist. Es wird befürchtet, daß sich nach und nach "Mafiastrukturen und -methoden einnisten könnten", die immer größer werdende Bereiche der öffentlichen Verwaltung in eine Abhängigkeit im Sinne der *Erpreßbarkeit* einzelner Entscheidungsträger und Sachbearbeiter führen könnten. Dabei sei nicht auszuschließen, daß zu einem fernerer Zeitpunkt bestimmte Entscheidungssektoren der Verwaltung von zwielichtigen Existenzen gesteuert werden. "Verlässliche" Korruptionsstrukturen führten langfristig zu einer Stärkung kapitalkräftiger OK-Drahtzieher, die ihre *Machtposition* mit den Mitteln der Korruption auszubauen und zu verfestigen versuchen.

#### 4.2.3.3 Einstellung zur Kriminalität

In einem Umfeld, in dem "Eigennutz vor Gemeinnutz" gestellt wird und in dem sich bereits eine merkliche "Bereicherungsmentalität" manifestiert hat, dürfte sich - so äußern sich sinngemäß viele Probanden - auch ein *verändertes Rechtsbewußtsein* eingestellt haben. Straftaten zum Nachteil des Staates bzw. der Allgemeinheit würden zunehmend als *Kavaliersdelikte* abgetan, was letztlich der Kriminalität insgesamt zu mehr Akzeptanz und Normalität verhelfe. Nicht zuletzt die Medien hätten mit einer teilweise tendenziösen Berichterstattung einen Beitrag dazu geleistet, daß Korruption in gewissen Kreisen "populär" geworden ist. Wenn sich die *Akzeptanz von Korruptionspraktiken* weiter durchsetzen würde, könnte ein Gewöhnungseffekt einsetzen, der nicht nur dafür sorgt, daß Korruption als "normal", "gesellschaftsfähig" und "nachahmenswert" befunden wird. Auch das *Unrechtsbewußtsein* könnte unter solchen Bedingungen zurückgedrängt und die *Hemmschwelle zur Kriminalitätsbegehung* auf breiter Ebene herabgesetzt werden. Ein Amtsleiter spricht bereits von einer "drastischen Senkung der Hemmschwelle". Ein mangelndes Rechtsbewußtsein in der

Gesellschaft insgesamt könnte sich als *idealer Nährboden* für die weitere Ausbreitung des organisierten Verbrechens erweisen.

Diese Entwicklung könnte sich auch auf die "allgemeine Kriminalität" insgesamt niederschlagen. Im Hinblick auf die im Umgang mit der Verwaltung von vielen Probanden diagnostizierte zunehmende *Bereitschaft zu betrügerischen Handlungen* zum Nachteil der Allgemeinheit stehe zu befürchten, daß vor allem die Zahl der "korruptionsnahen Delikte", wie etwa Betrug, Untreue, Urkundenfälschung und Verrat von Dienstgeheimnissen, stark ansteigen könnte.

Eine solche Entwicklung könne bereits mit einem schleichend *sinkenden Schwellenwert bei der Annahme von Geschenken* und sonstigen Vorteilen einsetzen. Was in der öffentlichen Verwaltung unbedenklich und üblich ist, bestimme dann nicht mehr das Verwaltungsreglement, sondern die gewerbliche Wirtschaft. Ein Sachbearbeiter beklagt, daß häufig versucht werde, das "Korruptionsunwesen der Wirtschaft" auf den *öffentlichen Dienst* zu übertragen. Besonders kritisch seien dann Aussagen zu werten wie etwa: "Wer schmiert, kommt weiter" oder "Das macht doch heute jeder". So seien aufgedeckte Korruptionsfälle für die Bürger letztlich die Bestätigung für die Richtigkeit des häufig zu vernehmenden Vorwurfs, unter den Verwaltungsbediensteten habe sich schon lange eine gewisse Bereicherungsmentalität herausgebildet.

#### **4.2.3.4 Materieller Schaden**

Nicht wenige Probanden sprechen von einem "finanziellen Schaden in nicht abzuschätzender Höhe", der von der Korruption unmittelbar verursacht werde. So entstanden den Kommunen erhebliche *Mehrkosten im Verwaltungshaushalt*, die auf überhöhte Kalkulationen der Auftragnehmer aus der gewerblichen Wirtschaft sowie der damit zusammenhängenden (Fremd-)Finanzierung des Haushalts der öffentlichen Hand zurückzuführen seien. Zudem würden Bestechungsgelder in aller Regel in die *Schlußrechnung* eingearbeitet. Die Zeche habe immer der unbeteiligte Bürger zu zahlen, denn die öffentliche Verwaltung wäre - vom finanziellen Schaden her gesehen - zwar nur vorübergehend *Opfer*; die *Rufschädigung* allerdings bliebe auf Dauer bestehen.

Insofern sei die offenkundige Verärgerung des Bürgers über "verschwendete Steuergelder" verständlich, denn auf die öffentliche Verwaltung müsse er sich auch dann verlassen können, wenn ihm der Einblick in die Verwaltungsabläufe verwehrt bleibt.

Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, daß sich im öffentlichen Bereich abgerechnete überhöhte Baukosten auch auf dem privaten Bausektor niederschlagen können. So hätten sich Bauherren in Zeiten reger kommunaler Bautätigkeit mitunter mit einem in Vergleich zu anderen Regionen ungleich *höheren Preisniveau* abzufinden.

Kriminelle Manipulationen spiegeln sich auch in *sichtbaren Mängeln* wider. So sei etwa in Fällen der Manipulation öffentlicher Vergaben neben erhöhten Abrechnungssummen hin und wieder auch eine Häufung auftretender Qualitätsmängel festzustellen. Unredliche Unternehmer würden nicht davor zurückschrecken, mit dem Einsatz von minderwertigem Material im Hoch- und Tiefbau einen *höheren Gewinn* zu erzielen, selbst wenn dadurch die Sicherheit des Bauwerks beeinträchtigt wird (z. B. Einarbeiten minderwertigen Betons). So könne durch die in aller Regel erst nach Ablauf der Gewährleistungsfristen anfallenden Sanierungskosten eine zusätzliche Inanspruchnahme öffentlicher Budgets erforderlich werden.

Der durch Korruption verursachte materielle Schaden werde dadurch noch erhöht, daß die Involvierten regelmäßig "keine ehrlichen Steuerzahler" sind. Einerseits würden empfangene Schmiergelder an der Steuer vorbeigeführt, andererseits werde dieser Betrag vom Unternehmer als "Betriebsausgaben" von der Steuer abgesetzt. Auch dies sei ein nicht zu unterschätzender Faktor bei der Einschätzung des Flurschadens der Korruption.

#### **4.2.3.5 Wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Auswirkungen**

Korruptionsauswirkungen sind ebenso in der Wirtschaft, der Politik und der Gesellschaft auszumachen. Für den Bereich der *gewerblichen Wirtschaft* erwähnen die Probanden vor allem die *Verzerrung und Einschränkung des freien Wettbewerbs*. Dies führe unweigerlich zur *Benachteiligung* der Mitbewerber, die sich in Fällen häufiger Nichtberücksichtigung hin und wieder die Frage nach dem Sinn ihrer Integrität stellen dürften. Unter diesen Bedingungen sei nicht auszuschließen, daß der ansteigende *Wettbewerbs-*

*druck* viele Unternehmer zu Bestechungsversuchen bzw. -handlungen verleiten könnte, selbst wenn die Korruption im Grunde genommen geächtet wird.

Ferner sei die Gefahr des Entstehens einer *Privilegiertenschicht* bzw. einer "Lobbygesellschaft", die quasi als Brückenschlag zwischen Wirtschaft und Politik bzw. öffentlicher Verwaltung fungiert, nicht zu unterschätzen. Unter diesen Bedingungen könnte sich eine fest strukturierte "Beziehungskorruption" herausbilden, die dann im großen und ganzen nicht mehr einzelfallbezogen auf Sach- und Vorteilszuwendungen basiert, sondern auf die ungehemmte *Durchsetzung gemeinsamer Interessenlagen* ausgerichtet ist. Korruption könnte so leicht zum Dauerzustand werden. Unter diesen Rahmenbedingungen sei dem Entstehen einer "Kaste der Mächtigen", die zumindest bestimmte, wichtige Sektoren der Politik und der Wirtschaft dirigiert, Tür und Tor geöffnet. Es dürfte dann nur eine Frage der Zeit sein, daß sich das *organisierte Verbrechen* diese "günstigen" Verhältnisse zunutze macht und die bereitstehenden Steuermechanismen okkupiert.

In einzelnen Probandenaussagen kommt zum Ausdruck, daß Aufklärungsversäumnisse und fehlende Sensibilität in der Wirtschaft einen wesentlichen Anteil dazu beigetragen haben dürften, daß der *Wettbewerb* im Zusammenhang mit öffentlichen Auftragsvergaben vielerorts in eine *Schieflage* geraten ist. Korruption bzw. das, was die öffentliche Meinung darunter versteht, sei in der Wirtschaft stark verbreitet und würde weitgehend toleriert, wenn nicht gar akzeptiert. Insofern trage die Wirtschaft einen Teil der Verantwortung dafür, wenn dort übliche *Usancen* von Vertretern der Industrie und des Handels mitunter wie selbstverständlich auf den öffentlichen Dienst übertragen würden.

Der beim Bürger diagnostizierte *Vertrauensverlust* gegenüber der öffentlichen Verwaltung zieht demnach weite Kreise. Viele Amts- und Behördenleiter sind davon überzeugt, daß Korruption "Wasser auf die Mühlen der aufkommenden Staatsverdrossenheit" ist. Dem demokratischen Staat gehe nach und nach eine wichtige Basis verloren, denn bestechliche Politiker und Verwaltungsbedienstete würden so nicht selten zum unfreiwilligen Wahlhelfer extremistischer Parteien und Initiativen. Die Involvierten seien sich offenbar nicht darüber im klaren, daß sie mit ihrem Handeln u. U. auch den gefährlichen *politischen Extremismus* fördern könnten. Die zunehmende



Empfänglichkeit für rechtsextremistisches Gedankengut sei insbesondere im kommunalen Bereich der Korruption und der *Bereicherungsmentalität* einzelner Vertreter von Politik und Verwaltung zuzuschreiben. Dadurch laufe man Gefahr, die bereits heute fühlbare Distanz vieler verärgelter Bürger zu grundrechtstreuen politischen Parteien und Bewegungen noch weiter zu vergrößern.

Vom kritischen Bürger sei vermehrt die Besorgnis zu vernehmen, daß die Korruption die für ihn und für den Rechtsstaat so wichtige *Chancengleichheit* zusehends zunichte macht. Ein Amtsleiter diagnostiziert, daß man vielerorts ganz offensichtlich bereits auf dem Weg in die "Bananenrepublik" sei. Innerhalb kommunaler Verfilzungen werde der Aufbau von Machtstellungen und deren Ausdehnung auf die Politik stark begünstigt. In diesem Zusammenhang werde auch der Ruf nach vermehrter *Privatisierung staatlicher Aufgabefelder* und *Abschaffung des Beamtentums* immer lauter, obwohl nicht verkannt wird, daß sich die Täterkreise gleichermaßen aus Beamten, Angestellten und Arbeitern zusammensetzen. Das sinkende Vertrauen in die *Integrität der Politik und der öffentlichen Verwaltung* als Auswirkung der Korruption sei dabei - wie mehrere Probanden annehmen - wesentlich gefährlicher und schwerwiegender zu beurteilen als die Probleme, die im Zusammenhang mit den finanziellen Schäden auftreten.

Daneben ist die gezielte Beeinflussung des sogenannten politischen Tagesgeschäfts zu erwähnen. Mit dem Plazieren von Bestechungsgeldern in die Führungsetagen der öffentlichen Verwaltung und in die Politik würden nicht nur politische, sondern auch verwaltungsrechtliche Entscheidungsvorgänge in unzulässiger Weise beeinflußt, indem sie "über die politische Schiene" im Sinne des Korumpierenden entweder manipuliert, zurückgestellt oder vorgezogen werden.

Die Folgen und Auswirkungen der Korruption sind nach Auffassung vieler Probanden bereits *allgegenwärtig*, auch wenn sie nicht immer als solche erkannt und bewertet werden. Insbesondere die *schlechte Vorbildfunktion* korrupter Politiker und staatlicher Entscheidungsträger, die ganz besonders die Moralvorstellungen der Jugend negativ prägen, dürfte ein wesentlicher Grund für die um sich greifende *Politikverdrossenheit* und den vielerorts feststellbaren *Verfall ethischer Normen und Werte* sein. Insofern müsse darauf hingewirkt werden, daß aufkommende Resignation in der (dadurch

inaktiven) Bevölkerung baldmöglichst überwunden wird und an ihre Stelle die uneingeschränkte *Ächtung* dieser sozioethisch verwerflichen Verhaltensweisen tritt.

#### **4.2.4 Korruptionsgefährdete Verwaltungssparten und systemimmanente Schwachstellen**

Die Anfälligkeit des Systems der öffentlichen Verwaltung für Einflußnahmen von außen ist nach Auffassung der befragten Verwaltungsbediensteten grundsätzlich auf solche Behörden zu beziehen, die im unmittelbaren Kontakt mit dem Bürger oder der Wirtschaft Aufträge vergeben oder Fördermittel, Genehmigungen, Auflagen, Gebote und Verbote erteilen bzw. entziehen. Dies könne und dürfe jedoch nicht bedeuten, daß alle nicht in dieses Raster passenden Sektoren weniger Aufmerksamkeit bedürfen. Ein Hervorheben der aus den unterschiedlichsten Gründen "besonders gefährdeten Bereiche" berge die Gefahr der Stigmatisierung und damit der Spaltung der öffentlichen Verwaltung in sich. Im Vorfeld von Präventionsüberlegungen könnte sich dies äußerst nachteilig auswirken. Im Rahmen der Zielvorgabe des Forschungsprojektes galt es jedoch, möglichst alle *Schwachstellen*, die zu einer *erhöhten Korruptionsanfälligkeit* führen könnten, aufzudecken, also auch solche, die nicht im unmittelbaren Zielbereich der Korruption liegen.

Insgesamt gesehen läßt sich vorweg feststellen, daß zwar kaum ein Verwaltungssektor von der Aufgabenstellung her als "korruptionsuntauglich" erklärt werden kann, sei es auch nur, einen Entscheidungsträger quasi als "Einstiegstor" in die Verwaltung bzw. als "Mittelsmann" zu einer anderen Dienststelle zu nutzen. Im Interesse einer nachvollziehbaren *Problemanalyse* erscheint es jedoch sinnvoll, sich bei der Erarbeitung von Bekämpfungsansätzen, die sozusagen möglichst "am geeigneten Objekt" entwickelt werden sollten, an vorerst jenen Behörden und Verwaltungsressorts zu orientieren, die eine besondere Korruptionsanfälligkeit vermuten lassen.

#### 4.2.4.1 Unzureichende Transparenz des Verwaltungshandelns

Vor der Suche nach korruptionsbegünstigenden und -verursachenden Schwachstellen drängt sich die Frage auf, inwieweit die Verwaltungsabläufe für den Bürger - und ggf. auch für den einzelnen Verwaltungsbediensteten - genügend transparent sind, um innerhalb der Verwaltungsstrukturen verborgene Korruptionsmachenschaften leichter durchschauen zu können. Für mehrere Probanden steht fest: "Die Gefahr der Korruption wächst mit der Größe und Unübersichtlichkeit der Behörde!"

*Diffuse Strukturen und intransparente Verwaltungsabläufe* könnten sich bereits von vornherein als bedeutende Schwachstellen erweisen, die den Freiraum der Manipulierenden erheblich ausweiten oder Korruption überhaupt erst ermöglichen. Verdeckt gehaltene Verwaltungspraktiken könnten auch dann, wenn sie rechtmäßig sind, beim Bürger den Eindruck von "Schiebung" und "Korruption" erwecken. Die Bewertung der im Selbstverständnis einer jeden Behörde vorgegebenen *Transparenz des Verwaltungshandelns* ist in dieser Befragungsrunde eindeutig ausgefallen: Über 70 % der befragten Amtsleiter und Sachbearbeiter diagnostizieren eine unzureichende Transparenz in den Verwaltungsabläufen und -strukturen und sehen hier ein besonderes Problem im Umgang mit dem "Verwaltungskunden".

Fehlende Transparenz führen die Befragten unter anderem auf folgende *Ursachen* zurück:

- undurchsichtige Personalpolitik (z. B. nicht nachvollziehbare Personalentscheidungen) führt zu Mißtrauen und Unmut unter den Mitarbeitern;
- Verwaltungsvorgänge und -entscheidungen werden zu sehr auf eine Person konzentriert; die Abläufe werden besonders dann intransparent, wenn der Betroffene sich und seinen Aufgabenbereich abschottet;
- durch die Spezialisierung einzelner Aufgabenbereiche greifen die Kontrollmechanismen immer weniger; der Experte wird zum "Alleinherrscher";
- das Dickicht der Regelungen und die Komplexität vieler Aufgabenfelder erschweren den Einblick nicht nur für den Bürger, sondern auch für den Verwaltungsfachmann;
- unklare Zuständigkeitsregelungen führen zum "Kompetenzwirrwarr";

- infolge regionaler Verfälschungen werden Vorgänge "unter der Hand" entschieden;
- zuviele Entscheidungskompetenzen einzelner Führungskräfte erschweren die Übersicht und die Kontrolle;
- Entscheidungen werden nicht oder nur unzureichend begründet und Protokolle nicht oder nur unvollständig erstellt.

Mehrere Amts- und Behördenleiter empfehlen in diesem Zusammenhang eine grundlegende *Reform des öffentlichen Dienstes*, die in erster Linie darauf abzielen sollte, undurchsichtige Regelwerke und Organisationsstrukturen abzuschaffen bzw. übersichtlicher zu gestalten. Auch sei der *ständige Dialog* innerhalb der Verwaltung sowie *Offenheit* im Umgang mit dem Bürger nötig, um eine optimale Transparenz des Verwaltungshandelns sicherzustellen. Auch in dieser Hinsicht sei die Verbesserung der *Öffentlichkeitsarbeit* in Form einer "offensiveren Informationspolitik" vonnöten, die mit ebenso wichtigen Anliegen der öffentlichen Verwaltung, wie etwa die Verbesserung des Images, verknüpft werden könnte. Als Kontaktbrücke zum Bürger seien viele Möglichkeiten denkbar. Das "Amtsblatt" könne ebenso wirkungsvoll eingesetzt werden wie die auf Planungs- und Entscheidungsprozesse besonderer Projekte ausgerichtete Berichterstattung in der Presse oder im regionalen Fernsehen. Der Dialog mit dem Bürger sei jedoch nur möglich, wenn sich die öffentliche Verwaltung vom "Amtsdeutsch" verabschiede und zu einer *verständlichen Kommunikationsform* fände.

Offenheit im Umgang mit dem Bürger bedeute ebenso die *fachgerechte Beratung in den Ämtern* sowie die Beteiligung bzw. *Anhörung des Bürgers* bei Planungen und Entscheidungen, die die Öffentlichkeit im besonderen Maße betreffen. Allerdings befürchten einzelne Amtsleiter, daß das vielerorts zu diagnostizierende Desinteresse des Bürgers an der Politik und der kommunalen Planung solche Bemühungen der Verwaltung leerlaufen lassen könnte.

#### **4.2.4.2 Gefährdete Behördensparten**

Bei der Benennung der korruptionsgefährdeten Ämter, Dienststellen, Aufgabenbereiche und Positionen besteht in den verschiedenen Probandenkreisen - einerseits auf die Hierarchie (Amtsleiter, Sachbearbeiter), anderer-

seits aber auch auf den Zuständigkeitsbereich (Kommune, Land, Bund) bezogen - eine auffallende Übereinstimmung. Dabei wird wiederholt darauf hingewiesen, daß im Grunde genommen nicht die Behörde als solche korruptionsanfällig ist, sondern daß der Grad der Anfälligkeit maßgeblich von der *Zahl der Außenkontakte* und dem Umfang der für Auftragsvergaben zur Verfügung stehenden *Haushaltsmittel* abhängt, wobei insbesondere Bereiche, in denen Leistungen vergeben und Leistungen verlangt werden, im Visier der Korruption stehen.

Hinsichtlich ihrer *Korruptionsanfälligkeit* mit großem Abstand am häufigsten erwähnt werden Behörden und Aufgabenbereiche im Bereich des *Bauwesens*, wie etwa das Bauamt (Hoch- und Tiefbau), die Bauförderung oder Architekten- und Ingenieurbüros.

Hochgradig gefährdet seien solche Bereiche, die über *kostenträchtige Einzelprojekte* entscheiden. In vielen Äußerungen schwingt die Befürchtung mit, daß insbesondere im Vorfeld von Großprojekten aller Art, bei denen Millionenbeträge zum Einsatz kommen, Korruptionen sehr naheliegend sein dürften.

Des weiteren sind *Genehmigungsbehörden*, in denen es um die Ausstellung, Verlängerung oder Versagung von Erlaubnissen, Konzessionen und Lizenzen aller Art geht, als potentielle Gefährdungsbereiche zu nennen. Hier werden vor allem Erlaubnisse nach dem Gewerbe- und Gaststättenrecht und Genehmigungen nach dem Ausländerrecht erwähnt. Es sei nicht auszuschließen, daß sich zunehmend Einflußnahmen infolge der Übertragung von "im Heimatland der nichtdeutschen Klientel üblichen Verfahrensweisen" auf hiesige Verhältnisse ergeben könnten.

Von den Vertretern der Bundes- und Landesbehörden werden darüber hinaus solche Behörden und -sparten erwähnt, die spezielle, d. h. nicht alltägliche Genehmigungsverfahren erteilen und damit aufgrund ihres erhöhten Gefährdungsgrades für Einflußnahmen von außen ein besonderes Augenmerk verlangen. Dies gelte beispielsweise für besondere *Einzelgenehmigungen* (z. B. Im- und Export, Transport gefährlicher Güter, Kriegswaffenexporte) und für Zulassungsverfahren (z. B. Arzneimittel, Chemikalien, Gentechnologie usw.). Auch Genehmigungsverfahren im Anwendungsbereich des Umweltrechts (Rest- und Altstoffverwertung,

Abfallentsorgung, Umweltauflagen aller Art) dürften infolge ihres beträchtlichen Kostenaufwands als besonders korruptionsanfällig gelten.

Genehmigungsbehörden haben oft gleichzeitig eine *Kontrollfunktion* wahrzunehmen, die den Gefährdungsgrad weiter erhöhen könnte. Hier könnten auch kleinere, aufgrund ihres begrenzten Aufgabenbereiches eher unbedeutend erscheinende Verwaltungseinheiten bzw. -funktionen ins Visier unlauterer Geschäftsleute geraten. Erwähnt werden hier etwa Kontrollen im Bereich des Veterinärwesens im Zusammenhang mit der Fleischverwertung, allgemeine Lebensmittelkontrollen, Schankanlagenkontrollen im Gaststättenbereich oder Kontrollen im Bereich der Heimaufsicht. Mit dieser begrenzten Auswahlpalette sollen jedoch keine bestimmten Branchen von vornherein stigmatisiert werden.

Einen breiten Raum in den Probandenaussagen nimmt auch das *Beschaffungswesen* ein. So wird die Logistikbeschaffung, die vom Schreibgerät bis zur Großanlage alles umfaßt, vor allem aufgrund des engen und ständigen Kontaktes der dort eingesetzten Bediensteten zu den Herstellern und Lieferanten als besonders gefährdet eingestuft. Als Verwaltungseinheiten seien hier selbstständige Behörden (Beschaffungsamts, Wirtschaftsverwaltungsamt, usw.) ebenso aufzuführen wie Beschaffungsbeauftragte in größeren Behörden.

Einzelne Sachbearbeiter der Bundes- und Landesbehörden sehen in der Bearbeitung von Verwaltungsangelegenheiten im Zusammenhang mit dem lokalen Vergnügungsgewerbe aufgrund der speziellen Klientel (z. B. organisierte Straftäter), die im verborgenen agiert und Strohleute vorschleibt, einen geradezu "korruptionsträchtigen" Aufgabensektor der öffentlichen Verwaltung auf kommunaler Ebene. Speziell im Aufgabenbereich des Bundes und der Länder werden neben den bereits erwähnten Genehmigungsverfahren vor allem Forschungsaufträge, Betriebsprüfungen, Material-Güteprüfungen und Personaleinstellungen als mögliche *Zielbereiche der Korruption* definiert. Auch im Bereich der Forschungsförderung gebe es feste Beziehungsgeflechte, die sich (Zitat) "schwerlich in die Strafvorschriften der §§ 331 StGB ff. einordnen lassen".

Die Kommunen, die Länder und der Bund unterhalten Verwaltungsdienststellen für die *Vergabe von Fördermitteln und Subventionen* aller Art

(z. B. Wohnungsbauförderung, Wirtschaftsförderung usw.). Auch hier ist es der *persönliche Kontakt* zwischen dem Antragsteller und dem Verwaltungsbediensteten, verbunden mit der Aussicht auf "leicht zu erlangende Haushaltsmittel", der für viele Probanden Grund für die Annahme ist, daß fördermittelvergebende Ämter bevorzugte Nistplätze der Korruption darstellen.

Aufgrund der *Heterogenität und Komplexität der korruptionsgefährdeten Aufgabenfelder* läßt sich nur schwer eine Systematik in die Auflistung der tangierten Behörden, Zuständigkeiten und Aufgabenpositionen hineininterpretieren. Insofern reicht die Palette der von den Probanden hervorgehobenen Gefährdungsbereiche von der Bearbeitung von Grundstücksangelegenheiten, Bürgschaften, Gutachtenerstellungen und Dienstleistungsvergaben über das Führerscheiowesen und die Straßenverkehrsüberwachung bis zur Organisation im Zusammenhang mit der Veranstaltung von Märkten und Messen. Die eingesetzte Untersuchungsmethode läßt allerdings eine weitergehende Bewertung des Grades der Gefährdung der einzelnen Aufgabenbereiche und Positionen nicht zu.

#### **4.2.4.3 Personen- und aufgabenorientierte Schwachstellen**

Gefährliche Schwachstellen sind offenbar häufig im Zusammenhang mit der Person des Verwaltungsbediensteten zu sehen (Zitat: "Solange Abläufe in der Verwaltung von menschlichen Entscheidungen bestimmt werden, wird sich Korruption nie völlig ausschließen lassen"). Hier werden vor allem die *Charakterschwäche* und die *Labilität* einzelner öffentlich Bediensteter angeführt, die nicht allein dadurch erklärt werden können, daß öffentlich Bedienstete unzureichend aufgeklärt und sensibilisiert werden. Als wirksame Waffe im Kampf gegen die Korruption werden deshalb all jene Versuche bezeichnet, die darauf abzielen, durch Aufklärung und Stärkung der Charakterfestigkeit des einzelnen größtmögliche *Immunität gegen Korruptionen* unter den Verwaltungsbediensteten herzustellen.

Häufig wird auf die "*Schwachstelle Unterbezahlung*" eingegangen (Zitat: "Gut ausgebildete und bezahlte Mitarbeiter sind weniger korruptionsanfällig"). Die Einkommensunterschiede zwischen der öffentlichen Verwaltung und der gewerblichen Wirtschaft bzw. der Industrie bei gleicher Tätigkeit sei ein Defizit, das nicht nur den öffentlich Bediensteten veranlassen könnte,

seinen Anteil am Profit der Unternehmer einzufordern. Diese "Ungerechtigkeit" dürfte auch vom unredlichen Unternehmer gezielt dazu genutzt werden, einem vermeintlich unterbezahlten Bediensteten einen "*Gehaltsausgleich*" zu bieten, um ihn für sich und seine geschäftlichen Interessen zu gewinnen. Insofern werde eine solche Praxis von den Beteiligten mitunter zwar nicht als legal, aber doch als legitimes Anliegen empfunden.

Daneben ist die *Überforderung des einzelnen* mit Aufgaben, die er aufgrund des hohen Vorgangsaufkommens, des Schwierigkeitsgrades oder mangelnder Qualifikation nicht zu erfüllen vermag, als weitere Schwachstelle zu erwähnen. Auch hier setzen offenbar Einflußsuchende an, um dem Bediensteten "die schwierige Arbeit zu erleichtern oder zu versüßen". Dies könne zum einen in der Gewährung von Vorteilen bestehen, zum anderen aber auch in der "fachlichen Beratung" zu schwierigen (z. B. technischen) Vorgängen oder Berechnungen. Ein Proband macht explizit darauf aufmerksam, was viele sinngemäß andeuten: "In der öffentlichen Verwaltung arbeiten Menschen und keine Maschinen!" Deshalb sei bei derartigen Angeboten grundsätzlich mit "menschlichen (Fehl-)Reaktionen" zu rechnen. Die Auswirkungen der Überforderung einzelner Mitarbeiter zeigen sich nicht selten in der offen demonstrierten *Unzufriedenheit mit dem Dienstherrn* und in *Unmutsäußerungen*. Solche persönlichen Negativmerkmale böten geradezu ideale Bedingungen für Einflußnahmen von außen, denn sie könnten von Einflußsuchenden als "Signale der Aufforderung zur Korruption" verstanden werden. Die "Verweigerungsquote" unter den so ins Visier geratenen öffentlich Bediensteten dürfte in einem derartigen Umfeld sehr gering ausfallen.

Mehrfach wird als Schwachstelle auch die *mangelnde Kritikfähigkeit* vieler Verwaltungsbediensteter angesprochen. Das unbedenkliche Hinnehmen von kritischen Entscheidungen und problematischen Planungen unter dem Motto "Was von oben kommt, wird schon richtig sein" ließe auf wenig Sensibilität schließen und öffne der "von oben gesteuerten Korruption" alle Pforten. Der Sachbearbeiter könne so leicht zum Kollaborateur der Korruption werden, ohne daß ihm die Tragweite seiner "überzogenen Loyalität" voll bewußt wird. *Gleichgültigkeit* und *falsch verstandener Korpsgeist* führen dazu, daß der Betroffene zum kritiklosen Werkzeug seiner Vorgesetzten wird und sich nicht mehr mit der Rolle des Vertreters öffentlicher Interessen identifiziert.



Schwachstellen können sich auch im Zusammenhang mit bestimmten Positionen bzw. Aufgaben eröffnen. Beispielfhaft werden hier erwähnt: Bedienstete und Mandatsträger mit Beraterverträgen oder Nebeneinkünften, politische Beamte auf Zeit, Bewirtschafter von Haushaltsmitteln, Entscheidungsträger für den Erlaß von Abgaben- und Steuerbescheiden, Bedienstete mit innerbehördlichen Kontrollaufgaben und Bedienstete mit Außendiensttätigkeiten.

Mehrfach wird die Forderung erhoben, die "legale Bereicherung" öffentlich Bediensteter (z. B. Tätigkeit als Vertrauensmann einer Versicherung oder Bausparkasse) rigoros abzuschaffen und alle solche Nebentätigkeiten zu untersagen, aus denen aufgrund des nebenberuflichen Standortes Korruptionskontakte erwachsen könnten.

*Personen- und aufgabenbezogene Schwachstellen* sind nicht immer ursächlich für Korruption, können jedoch bei entsprechenden Umfeldbedingungen ein *Einfallstor der Korruption* darstellen und somit als "korruptionsbegünstigende Faktoren" eingestuft werden. Zur Eliminierung dieser Schwachstellen wäre es deshalb auch sinnvoll zu prüfen, inwieweit der "Computer als unbestechlicher Mitarbeiter" in die Verfahrensabläufe und Kontrollmechanismen integriert werden könnte. Die *Formalisierung und Automatisierung* bestimmter, häufig wiederkehrender Abläufe wäre ein richtiger Schritt in diese Richtung.

#### **4.2.4.4 Mangelnde Dienst- und Fachaufsicht**

Als besonders kritische Schwachstelle wird die mangelnde Dienst- und Fachaufsicht bezeichnet. In vielen Aufgabenbereichen, in denen *Expertentum* gefordert ist, fehle die Fachaufsicht völlig, was nicht selten zur *Verselbständigung* einzelner Sachbearbeiter führe. So werde beispielsweise hingegenommen, daß Leistungsverzeichnisse zu öffentlichen Bauvorhaben wegen nicht verfügbarer Verwaltungsexperten quasi als zusätzliche "Serviceleistung für die öffentliche Hand" vom potentiellen Auftragnehmer erstellt werden.

Neben einer unzureichenden *fachlichen und pädagogischen Ausbildung* auf dem Sektor "Führen und Leiten", die speziell von den Amts- und Behördenleitern beklagt wird, sind auch fehlendes Fingerspitzengefühl, mangelndes

Selbstbewußtsein, unzureichendes Durchsetzungsvermögen und eine verbreitet anzutreffende *Scheu vor Konflikten* und deren Lösung anzuführen. Es sei höchste Zeit, für die öffentliche Verwaltung *moderne Managementmethoden* der Wirtschaft zu übernehmen, um verkrustete und ineffektive Führungsstrukturen aufweichen und neu formen zu können. So sei etwa u. a. zu prüfen, inwieweit Elemente des modernen Projektmanagements, die ein Höchstmaß an Effizienz und Transparenz bieten könnten, in die Strukturen der "klassischen Verwaltung" aufzunehmen seien.

Ganz besonders in Aufgabenressorts mit *breiten Ermessensspielräumen* und einer *Konzentration der Aufgaben auf eine Person* ("2 Augen-Prinzip") wird die Korruptionsgefährdung und damit auch die Anfälligkeit der Bediensteten für unlautere Einflußnahmen von außen dann als besonders hoch eingeschätzt, wenn zusätzlich die Führungsmechanismen versagen. Hier empfehlen die Probanden *höhere Anforderungen* an die Dienst- und Fachaufsicht. Erweiterte Ermessensspielräume des Sachbearbeiters, fehlende Wahrnehmung der Aufsichtspflicht seiner Vorgesetzten und falsch verstandene Loyalität eröffnen in dieser Kombination offene Einfallstore für die Korruption. So beklagt ausgerechnet ein Sachbearbeiter, daß zuviel Freiraum und Mißmanagement Bedienstete der öffentlichen Verwaltung geradezu zur Korruption ermutigen könnten. Ein anderer warnt davor, aus Gründen der Bequemlichkeit Verantwortung "nach unten zu verlagern". Mit der *Ausweitung des Delegierens* bei bestimmten Entscheidungsvorgängen nähmen nicht nur die Gelegenheiten für Manipulationen zu, sondern es steige dadurch auch die Risikobereitschaft der Gelegenheitstäter beträchtlich an.

Die besonders im Hinblick auf die hohe Verantwortung bei der Verwaltung öffentlicher Gelder unverzichtbare Dienst- und Fachaufsicht wird offenbar vielerorts entweder nicht ausreichend, sehr nachlässig oder gar nicht wahrgenommen. Dieses Versäumnis werde mitunter als "Leitgedanke des kooperativen Führungsstils" deklariert und gerechtfertigt. Es fehle in vielen Behörden, in denen Großprojekte geplant, überwacht und finanziert werden, am nötigen Vorgangscontrolling.

Zur optimal wahrgenommenen Dienstaufsicht gehöre auch eine der Person und den Aufgaben des Sachbearbeiters gerecht werdende *Personalführung und -fürsorge* (z. B. Personalführungsgespräche und Hilfestellung in Konfliktfällen). Vertrauen in die Führung sei in Sachbearbeiterkrisen aber

nur dann zu erwarten, wenn die Entscheidungsträger nicht etwa nach Parteizugehörigkeit oder unter dem Schirm der Ämterpatronage ausgewählt werden, sondern wenn der entscheidende Faktor ausschließlich die fachliche und charakterliche Eignung zur Führung von Personal ist.

Besonders bei Einzelfallentscheidungen im *Außendienst* seien Verwaltungsbedienstete einer erhöhten Gefährdung ausgesetzt, weil die Hemmschwelle der Einflußnehmenden, unlautere Mittel einzusetzen, im Falle des "Heimvorteils" wesentlich niedriger eingeschätzt wird. Insofern verlangen außerhalb der Dienststelle vorbereitete Verwaltungsakte (z. B. Beurteilung behördlicher Auflagen) ein entsprechendes Augenmerk.

Ein Amtsleiter empfiehlt, bei Verstößen von Sachbearbeitern immer auch das Mitverschulden des Vorgesetzten zu prüfen, um aufzuklären, ob ggf. eine Vernachlässigung der Dienstaufsicht vorliegt. Ein solches Vorgehen könnte auf breiter Ebene Zeichen setzen und zu mehr Wachsamkeit anleiten. Insofern ergebe sich hier ein nicht zu unterschätzender Präventionsaspekt. Allerdings sei nicht auszuschließen, daß ein solches Vorgehen einen hemmenden Einfluß auf die Anzeigebereitschaft in den Führungsetagen zur Folge haben könnte.

#### **4.2.5 Tätermotive**

Wie im Untersuchungsbereich "Kommunalpolitik" wurde auch in der öffentlichen Verwaltung die Frage nach den möglichen Motiven der Korrumpierenden und Korruptierten gestellt.

*Die einzelnen Motive werden in der Reihenfolge der Häufigkeit der Nennungen behandelt. Wegen der Möglichkeit von Mehrfachnennungen ergibt eine Aufrechnung der Prozentanteile einen Wert über 100 %.*

##### **4.2.5.1 Motive der Korrumpierenden**

Das dominante Hauptmotiv bei den unlauteren Einflußnahmen sehen die befragten Amtsleiter der Kommunalverwaltung in der *persönlichen Bereicherung* der Korrumpierenden (71 %), woraus zu folgern wäre, daß weniger betriebliche als *Individualinteressen* im Vordergrund stehen. 69 % gehen

davon aus, daß die Einflußversuche sich meist auf die Erleichterung konkreter geschäftlicher oder privater Vorhaben beziehen, d. h. Korruptions-gelder werden im Sinne ihrer gebräuchlichen Bezeichnung gezielt als "Schmiermittel" eingesetzt. Den - zumeist langfristig angelegten - *Aufbau von Abhängigkeitsverhältnissen* als ständig nutzbare Quelle in der Behörde nennen 43 % der Amtsleiter als Tätermotiv, während 34 % *allgemeines Vorteilsstreben* erwähnen. Für immaterielle Ziele entscheiden sich 24 % der Befragten. Hier sind im wesentlichen das *Streben nach Einfluß und Macht* anzuführen, verbunden mit der *Imagepflege* und -verbesserung. Eine so erlangte Reputation diene letztlich auch der *Stärkung der Position* und Beschwerdemacht in der Auseinandersetzung mit den Behörden.

Auch die befragten Sachbearbeiter der kommunalen Verwaltung erwähnen vorrangig die Motive "Durchsetzung privater und geschäftlicher Interessen" (65 %) und "persönliche Bereicherung" (52 %). Die Werte der übrigen Motive lassen keine besonderen Abweichungen von den Angaben der Amtsleiter erkennen.

Im Bereich der Bundes- und Landesbehörden zeigen die Werte der Behördenleiter bei dem Motiv "Aufbau von Abhängigkeitsverhältnissen" eine signifikante Abweichung (62 %). Auffallend ist ferner, daß die Reputation der Einflußnehmenden für die Behördenleiter des Bundes als Tätermotiv keine besondere Bedeutung (keine Nennungen) hat.

Die Absicht der Einflußnehmenden besteht somit regelmäßig darin, das Verwaltungshandeln in ihrem Sinne zu beeinflussen. Dies kann auch in Verbindung mit *unternehmensorientierten Motiven* geschehen, wie etwa:

- Aufbau langfristiger, stabiler Geschäftsbeziehungen zum öffentlichen Auftraggeber; Sicherung der Auftragslage und damit Erzielen höherer Gewinne;
- Erreichen von Wettbewerbsvorteilen für das Unternehmen; Ausschalten von Mitbewerbern; Beherrschen des Anbietermarktes; Monopolisierung;
- Steigerung des Ansehens des Unternehmens (Stichwort: "Hoflieferant");
- Erreichen eines Informationsvorsprungs mit dem Ziel des Erlangens wirtschaftlicher Vorteile.

Die *persönlichen Vorteile* der Korrumpierenden können sehr vielfältig sein. Sie orientieren sich regelmäßig an der Zuständigkeit der jeweils im Visier stehenden Behörde. Eine Auswahl der von den Probanden insgesamt erwähnten persönlichen Vorteile soll dies verdeutlichen:

- Beseitigung einer selbst verschuldeten Notlage;
- Drücken der Steuerbelastung;
- Schutz vor Überprüfungen, Vermeidung von behördlichen Eingriffen;
- Bevorzugung beim Grundstückserwerb oder bei persönlichen Anliegen / Anträgen (z. B. Wohnungszuweisungen);
- Erteilung / Verlängerung einer behördlichen Genehmigung (z. B. Baugenehmigung, Aufenthaltserlaubnis, Arbeitserlaubnis, Waffenschein; auch Wiedererteilung eines entzogenen Führerscheins);
- Erreichen eines Privilegiertenstatus;
- Verkürzung des Verwaltungsverfahrens bzw. Vermeidung von Wartezeiten;
- beruflicher Aufstieg des Angestellten eines mit der öffentlichen Verwaltung in Geschäftsbeziehung stehenden Wirtschaftsunternehmens bei erfolgreichen Geschäftsabschlüssen;
- Ausbau des Wissensstandes;  
oder - allgemein formuliert -
- das Streben nach "kleinen und größeren Vorteilen", wo immer dies möglich ist.

Aus den Individualinteressen der Korrumpierenden können sich auch nicht zu unterschätzende Vorteile für gleichgesinnte "Verwaltungskunden" und Unternehmer ergeben, denn mehrere Probanden sind der Auffassung, daß Informationen über Schwachstellen in der öffentlichen Verwaltung und über "empfindliche" Verwaltungsbedienstete - vor allem innerhalb bestehender Kartelle - ausgetauscht werden. Aber auch ohne das Vorhandensein solcher Kartelle würden Informationen mitunter in Form lockerer Kommunikationsnetze in interessierten Unternehmerkreisen "gehandelt", selbst wenn zuviel Offenheit das Risiko des Entdecktwerdens beträchtlich erhöht und eine Quelle dadurch versiegen könnte.

Im Bereich der Kommunalverwaltung gehen 49 % der Amtsleiter und 38 % der Sachbearbeiter davon aus, daß Unternehmer der gewerblichen Wirtschaft derartige Informationen "im Einzelfall austauschen". Bei den Behördenleitern des Bundes und der Länder sind es 24 %, bei den Sachbearbeitern 44 %. Jeweils 25 % der kommunalen Amtsleiter und Sachbearbeiter nehmen an, daß der Erfahrungs- und Informationsaustausch "des öfteren vorkommt" (Behördenleiter des Bundes und der Länder: 25 %; Sachbearbeiter: 26 %). Lediglich 6 % aller befragten Kommunalbediensteten glauben, das könnte "grundsätzlich der Fall sein" (Bund / Land: 3 %). Die übrigen Probanden mutmaßen, daß es in dieser Hinsicht keine Absprachen unter den Unternehmern gibt, z. T. mit dem Hinweis, daß keiner der Einflußnehmenden an einer Weitergabe der für ihn so wichtigen Informationen interessiert sein kann. Einzelne Probanden haben sich hierzu nicht geäußert.

#### 4.2.5.2 Motive der Korruptierten

Beim Vergleich der *Tätermotive* besteht im allgemeinen Übereinstimmung dahingehend, daß Korruptierende wie auch Korruptierte in erster Linie *materielle und finanzielle Vorteile* aus den Korruptionsmachenschaften ziehen wollen.

So glauben über zwei Drittel der Amtsleiter und Sachbearbeiter in allen Befragungsbereichen, daß Bedienstete der öffentlichen Verwaltung in erster Linie deshalb Korruptionen nachgegeben haben, um einen *höheren Lebensstandard* finanzieren bzw. ihren bereits hohen Lebensstandard aufrechterhalten zu können. Das "über die Verhältnisse leben" sei häufig mit einem erhöhten Schuldenkonto verbunden, das offenbar die Bereitschaft zur Annahme von Vorteilen entscheidend erhöht. So meinen 39 % der Amtsleiter (Sachbearbeiter 21 %) der kommunalen Verwaltung, daß Schmiergelder oder durch die Erlangung von Vorteilen eingesparte Gelder zumindest anfangs zur Begleichung von Schulden verwendet werden. Diese Werte liegen in den Bundes- und Landesbehörden wesentlich höher. Dort nehmen ca. zwei Drittel der Befragten an, daß die Bereitschaft zur Korruption mit dem "Schuldendruck" entscheidend ansteigt.

Unter die materiellen Motive fällt indirekt auch das Streben nach *Karrierevorteilen*, denn neben der Verbesserung der Position steht auch immer ein *höheres Gehalt*. 18 % der Amtsleiter und 11 % der Sachbearbeiter der

Kommunalverwaltung führen dies als Korruptionsmotiv an. In den übrigen Bereichen ergeben sich etwa gleiche Werte. "Erfolgreiche" Sachbearbeiter und Vorgesetzte könnten sich eine im Vergleich zu eher unauffälligen Kollegen eine günstigere Ausgangsposition bei anstehenden Beförderungen verschaffen. Deshalb wird angenommen, daß eine "gute Zusammenarbeit" mit der Wirtschaft auf der Basis persönlicher Bekanntschaften den Bediensteten in seinem Bestreben, mit möglichst wenig Widerstand und geringem Aufwand "gute Arbeit" zu leisten und zufriedene Vorgesetzte wie auch "Verwaltungskunden" an der Seite zu haben, wesentlich unterstützt.

Ein hervorzuhebendes Korruptionsmotiv liegt offenbar auch in der *Beeinflussung aus dem privaten Umfeld*. Insbesondere der aufgrund der ständigen Ausweitung und Aufwertung des Freizeitbereichs entstehende Druck aus dem Kreis der Familie oder dem Bekanntenkreis könnte entscheidend dafür sein, daß Verwaltungsbedienstete mittels "Nebeneinnahmen" und "nicht kontrollierbaren Gehaltsaufbesserungen" ihren Lebensstandard und den ihrer Familie aufzubessern versuchen.

Der Aspekt der "subjektiven Unterbezahlung" dürfte auch einer der Gründe für das Entstehen von Frust sein. Eine so entstandene negative Einstellung, die regelmäßig mit dem Verlust des "Wir-Gefühls" und der zunehmenden Isolierung der Betroffenen einhergeht, biete - im Sinne der Täter - denkbar günstige Voraussetzungen für Korruptionen. 25 % der kommunalen Amtsleiter und 29 % der Sachbearbeiter sehen hier eine besondere Angriffsfläche für die Korruption. Bei den Bundes- und Landesbehörden ergeben sich höhere Werte: nahezu ein Drittel der Behördenleiter und etwa die Hälfte der Sachbearbeiter geben Frust als mögliches Motiv an.

Etwa 23 % der befragten Kommunalbediensteten (Bundes- und Landesbedienstete: 40 %) gehen davon aus, daß Korruptionen in aller Regel langfristig in Form eines "Anbahnungsprozesses" vorbereitet werden, wobei der im Visier stehende Bedienstete mit immer größer werdenden Zuwendungen und Begünstigungen "gefügt" gemacht wird. Das führe letztlich dazu, daß der so Begünstigte ab einem gewissen Zeitpunkt in die Abhängigkeit gerät, aus der er entweder aufgrund der so entstandenen Erpreßbarkeit nicht mehr zu entinnen vermag, oder den Zustand akzeptiert, weil er auf die ihm gewährten Vorteile nicht mehr verzichten möchte bzw. kann.

Ca. 18 % der kommunalen Amtsleiter entscheiden sich für das Motiv "Streben nach Einfluß und Macht"; bei den Sachbearbeitern sind es lediglich 8 %. Bei den Behördenleitern des Bundes und der Länder ergibt sich mit ca. 24 % ein etwas höherer Wert, bei den Sachbearbeitern bezeichnen ca. 12 % dieses Motiv als bedeutend. Frust und Unzufriedenheit im Dienst werden offenbar von Fall zu Fall mit der *Aufwertung der eigenen Person* und Position abzubauen versucht. Der mit seiner Behörde haderende Verwaltungsbedienstete hoffe zum einen, daß ihm der offen bekundete Kontakt zu bedeutenden Persönlichkeiten der gewerblichen Wirtschaft zu mehr *Anerkennung* im dienstlichen wie auch im privaten Bereich verhilft. Zum anderen glaube er aber auch, "Macht" demonstrieren zu können, wenn er einen entscheidenden, jedoch unzulässigen Einfluß auf Verwaltungsvorgänge ausübt, die seinem "Patron" nützen. Einige Probanden sind sich nicht sicher, ob dem Bediensteten speziell bei dieser Art der Kompensation von Unzufriedenheit tatsächlich immer bewußt wird, daß er seiner Behörde damit einen erheblichen Schaden zufügt.

Bei der Suche nach möglichen Tätermotiven wird vereinzelt auch auf die "gemeinsame Leiche im Keller" hingewiesen. Vorgesetzte und Sachbearbeiter, die sich einmal auf Vorteilsgewährungen eingelassen haben, seien auf das *Schweigen der Mitwisser* angewiesen, selbst wenn dem Betroffenen die Verwerflichkeit zum Zeitpunkt der Tat nicht bewußt geworden ist. Es sei somit nicht auszuschließen, daß aus dieser *Zwangslage* heraus die Bereitschaft zur Mitwirkung an weiteren Manipulationen bzw. auch das Verschweigen illegaler Machenschaften anderer eher zu erwarten ist, als bei einem integeren, "unverwundbaren" Mitarbeiter.

Wiederholt wird darauf hingewiesen, daß sich die Motive korrupter Verwaltungsbediensteter sehr stark am Charakter der Person und an den *persönlichen Umfeldbedingungen* orientieren. Insofern bereite es Schwierigkeiten, hier ein allgemeingültiges Raster zu entwickeln.

Als eng mit den Motiven verknüpfte *Korruptionsauslöser* könnten häufig auch mangelnde Disziplin, nicht ausreichende Fachkenntnis, Leichtsinn, unzureichendes Rechts- und Problembewußtsein oder einfach "Kumpanei" in Frage, zumal dem Verwaltungsbediensteten nicht selten von der gewerblichen Wirtschaft suggeriert werde, bei den Einflußnahmen handele es sich um unverfängliche Usancen. Hinzu käme, daß viele Vertreter der Industrie und



des Handels offenbar ignorieren, daß die Annahme von Vorteilen für Verwaltungsbedienstete grundsätzlich nicht zulässig ist.

#### 4.2.6 Unrechtsbewußtsein der Involvierten

Die Frage nach dem Unrechtsbewußtsein der Tatbeteiligten spielt bei Überlegungen zu einer effektiven Anti-Korruption-Politik eine bedeutende Rolle, denn im Falle eines aus dem Lot geratenen Rechtsbewußtseins könnten die Grenzen verwaltungsinterner Gegenstrategien sehr schnell erreicht sein. Allgemein wird von vielen Befragten ein *Wandel im Rechtsbewußtsein* in der Gesellschaft diagnostiziert, der auch in der öffentlichen Verwaltung nicht ohne Folgen geblieben sein dürfte.

Über zwei Drittel der Befragten glauben, daß eine seriöse und ausführliche *Medienberichterstattung* zu Korruptionsskandalen einen fühlbaren Einfluß auf die *Schärfung des Unrechtsbewußtseins* in Politik, öffentlicher Verwaltung und Gesellschaft ausüben könnte. Als unseriös seien Medienberichte etwa dann zu bezeichnen, wenn sie auf den Skandal oder die Erzeugung eines "Robin-Hood-Effekts" zugeschnitten werden, der unweigerlich dazu führe, daß Kriminalität vor allem dann, wenn "nur" der Staat geschädigt ist, weniger geächtet und vermehrt toleriert wird.

41 % der Amtsleiter in den Kommunen setzen voraus, daß sich jeder öffentlich Bedienstete, der an Korruptionsmachenschaften partizipiert, über den *Unrechtsgehalt* seines Tuns im klaren ist. Bei den Sachbearbeitern insgesamt sowie bei den Behördenleitern der Länder sind es etwa 30 %, die diese Einschätzung teilen. Bei der Gruppe der Behördenleiter des Bundes wird mit über 52 % ein relativ hoher Wert erreicht.

16 % der kommunalen Amtsleiter und 10 % der Sachbearbeiter nehmen an, daß - wenn auch nicht alle - so doch die Mehrzahl der bestechlichen Bediensteten im *vollen Unrechtsbewußtsein* handeln. In den Bundes- und Landesbehörden liegt der Wert bei etwa 20 %.

Ca. 23 % der Probanden stellen fest, daß das Unrechtsbewußtsein grundsätzlich nur am jeweiligen Fall bewertet werden könne; eine allgemeine Aussage hierzu sei daher nicht möglich. Der Ausprägungsgrad des Unrechts-

bewußtseins unterläge aufgrund unterschiedlicher Einflußfaktoren (Schulung, Umfeld, Medienberichterstattung, usw.) einer gewissen Dynamik.

Bei den Sachbearbeitern sprechen insgesamt gesehen 18 % von einem nach und nach *schwindenden Unrechtsbewußtsein*, bei den Amtsleitern sind es 10 %. Von einem völlig fehlenden oder nur bei den wenigsten Tätern vorhandenen Unrechtsbewußtsein gehen in den Bundes- und Landesbehörden nur einzelne Behördenleiter und Sachbearbeiter aus. Im kommunalen Bereich sind es weniger als 5 % der Befragten, die dies annehmen.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß nach Auffassung der Mehrheit der befragten Verwaltungsbediensteten die Involvierten in aller Regel mit - wenn auch unterschiedlich ausgeprägtem - Unrechtsbewußtsein handeln. Die erzielten Ergebnisse lassen allerdings offen, inwieweit das Unrechtsbewußtsein zum Zeitpunkt der Tat von den Beteiligten bewußt verdrängt oder ausgeschaltet wird. Zudem dürfte nicht außer acht gelassen werden, daß die konspirativen Vorgehensweisen und die meisten Tätermotive der Korruptierten, wie etwa Profitstreben oder die Kompensation von Frust und Unzufriedenheit, geradezu voraussetzen, daß im vollen Unrechtsbewußtsein gehandelt wird. Ein Proband mutmaßt, daß die relativ häufig erwähnte *fehlende Ächtung* der Korruption bewirken könnte, daß die Abschreckungswirkung des Rechts immer weniger greift und das Unrechtsbewußtsein sich unter diesen ungünstigen Bedingungen fortschreitend zurückbildet.

Ein *sinkendes Unrechtsbewußtsein* in der Gesellschaft insgesamt - so konstatiert ein Amtsleiter - rufe beim einzelnen Bediensteten den gleichen Effekt hervor, denn auch dieser sei Bürger und Glied der Gesellschaft und passe sich an. Der Grundstein für ein *ausgeprägtes Rechtsbewußtsein* sei deshalb in der Gesellschaft zu legen.

#### **4.2.7 Erkennen von Korruption**

Eine unabdingbare Voraussetzung für das Aufdecken und die Bekämpfung der Korruption ist, den Kontrollierenden, den aufmerksamen Vorgesetzten und den wachsamem Sachbearbeiter in die Lage zu versetzen, *Korruptionssignale* zu erkennen und richtig zu deuten. Dazu wäre es nützlich, mit dem Erarbeiten eines "Indikatorenrasters" das nötige Arbeitsinstrument bereitzustellen. Wegen der vielfältigen Erscheinungsformen und Motive in diesem

Kriminalitätsfeld ist ein solches Vorhaben jedoch mit vielen Unwägbarkeiten belastet, weil viele Indikatoren sozusagen als *sozialneutral* gelten, d. h. sie können ebenso als legitime Verhaltensweisen gedeutet werden.

Ca. ein Fünftel der Befragten fühlt sich denn auch bei der Beantwortung der Frage nach möglichen Korruptionsanzeichen aufgrund der schwierigen Deutung solcher Signale überfordert. Als Begründungen werden meist fehlende Erfahrung bzw. nicht ausreichendes Hintergrundwissen angegeben. Selbst wenn sich - wie ein Amtsleiter feststellt - Vermutungen aufgrund vorliegender Indikatoren herausbilden, so scheitern doch in aller Regel behördeninterne Versuche des Verdichtens solcher Verdachtsmomente.

Wegen der Vielfältigkeit der Korruptionssymptome und der schwierigen Beurteilung der Hintergründe wird darauf verzichtet, eine Gesamtbewertung und Gewichtung (z. B. Häufigkeit des Auftretens) der erwähnten Indikatoren vorzunehmen. Dies erscheint auch deshalb wenig sinnvoll, weil bestimmte Anzeichen nur bereichsweise auftreten, also keine generellen Erscheinungsmerkmale darstellen, während andere zwar regelmäßig auftreten, für sich allein stehend aber keine bzw. nur eine geringe Aussagekraft haben.

Bei der Darstellung der Indikatoren werden die Einschätzungen der Amts- bzw. Behördenleiter (als Kontrollierende und Dienstaufsichtführende) denen der Sachbearbeiter (als Ausführender) gegenübergestellt, um den besseren Abgleich der Aussagen nach Abweichungen bzw. Übereinstimmungen zu ermöglichen.

Insgesamt gesehen lassen sich die von den Probanden erwähnten Indikatoren grob in *innerbehördliche Korruptionsanzeichen* (z. B. an der Position, an der Behördenorganisation oder am Aufgabenbereich ausgerichtet), *personenorientierte Indikatoren* (z. B. verhaltenstypische Merkmale) und *Indikatoren im Bereich der behördlichen Außenkontakte* klassifizieren.

#### 4.2.7.1 Korruptionssignale aus der Sicht der Leitungsebene

Auf der Amts- bzw. Behördenleitersebene werden vor allem folgende Warnsignale für korruptionsrelevant gehalten:

##### **Innerbehördliche Indikatoren:**

- Einwirkung auf bzw. "Unterdrucksetzung" von Dienststellen und Personen, die gegen Korruption vorzugehen beabsichtigen, durch übergeordnete Stellen (auch durch die Politik);
- fehlende Bereitschaft bei der Umsetzung von Anti-Korruptions-Maßnahmen; unerklärliche Verweigerungshaltung;
- Mißbrauch von Ermessensspielräumen;
- ungewöhnliche, so nicht erwartete Entscheidungen zu bestimmten Verwaltungsakten (z. B. Rückgabe der entzogenen Fahrerlaubnis oder Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis ohne nachvollziehbare Begründung);
- "von oben gesteuerte", unerklärliche (Fehl-)Entscheidungen;
- Umgehen von Vorschriften bei der Vorgangsbearbeitung und -entscheidung; Oberflächlichkeit bei der Vorgangsbearbeitung ("Übersehen" von Vorschriften); Häufung "kleiner Unregelmäßigkeiten" in der Vorgangsbearbeitung;
- Abweichungen zwischen tatsächlichem Vorgangsablauf und späterer Dokumentation (z. B. fehlerhafte Protokollführung);
- unterschiedliche Bewertungen und Entscheidungen bei Vorgängen mit gleichem Sachverhalt und verschiedenen Antragstellern;
- Vermeidung des Einholens von Vergleichsangeboten;
- stillschweigende Duldung von Fehlverhalten, insbesondere bei rechtswidrigem Verhalten;
- mangelnde Transparenz, Absondern und Abschirmen bestimmter Sachgebiete oder Aufgabenbereiche;
- fehlende Vorgangskontrolle dort, wo sie besonders notwendig wäre (z. B. in korruptionsgefährdeten Sachgebieten);
- Ausbleiben von Reaktionen auf Verdachtsmomente oder Vorkommnisse;

- unzureichende Information des Vorgesetzten bei der Beurteilung und Entscheidung von Auftragsvergaben aller Art;
- freiwillig geleistete, nicht erklärbare "Überstunden";
- besonderes, "überdurchschnittliches" Interesse an Vorgängen anderer Arbeitsbereiche / Sachgebiete; auch Kontaktsuche zu Entscheidungsträgern in diesen Bereichen; Einmischung nicht zuständiger, aber in der Position bedeutender Behördenbediensteter in Verwaltungsvorgänge mit Außenwirkung;
- Konzentration wichtiger Aufgaben auf eine Person (z. B. Bedarfsfeststellung, Bestellung, Lieferungskontrolle und Abrechnung von Logistikausstattung in einer Hand);
- Versuche des Verhinderns öffentlicher Ausschreibungen; Aufsplitten von Großprojekten, um freihändige Vergaben zu ermöglichen;
- Parteinahme / Fürsprache für einen bestimmten Antragsteller oder Bieter; wiederholte Bevorzugung;
- unerklärliches Beharren auf Kompetenzen und Zuständigkeiten bei Organisationsänderungen;
- erhebliche Diskrepanzen zwischen Planungs- und Ausführungsdaten bei öffentlichen Auftragsvergaben (z. B. große Differenz zwischen Angebots- und Abrechnungssumme).

**Personenbezogene Indikatoren:**

- auffällender und unerklärlich hoher Lebensstandard; aufwendiger Lebensstil; Vorzeigen von Statussymbolen;
- dauerhafte private Kontakte zwischen Verwaltungsbediensteten und Antragstellern / Bietern (z. B. Einladungen);
- "Aufmüpfigkeit" von Verwaltungsbediensteten; unerklärliche Protesthaltung bei bestimmten Entscheidungen der Behördenleitung;
- atypisches, nicht erklärbares Verhalten einzelner Verwaltungsbediensteter (z. B. aufgrund eines bestehenden Erpressungsverhältnisses bzw. schlechten Gewissens); aufkommende Verschlossenheit;
- abnehmende bzw. fehlende Identifizierung mit dem Dienstherrn oder den Aufgaben;

- Auffälligkeiten im persönlichen Umfeld des Bediensteten (z. B. eindeutige Äußerungen - auch von Familienangehörigen - in der Öffentlichkeit);
- Verzicht auf Urlaub; ständige Unabkömmlichkeit; Anwesenheit trotz vorübergehender Dienstunfähigkeit (z. B. schwere Krankheit);
- plötzliche Veränderungen im Verhalten gegenüber Kollegen und Vorgesetzten;
- Bitte um Versetzung / Umsetzung ohne plausiblen Grund;
- Verzicht auf Versetzung, insbesondere dann, wenn dies mit einer Beförderung bzw. Gehaltsaufbesserung verbunden wäre;
- Desinteresse oder Übereifer im Dienst; nicht erwarteter positiver oder negativer Wandel in den dienstlichen Leistungen.

#### **Indikatoren im Bereich der Außenkontakte:**

- intensive (auch persönliche) Kontakte zwischen Verwaltungsbediensteten und "Verwaltungskunden" bzw. Auftragnehmern in korruptionsgefährdeten öffentlichen Aufgabenbereichen;
- Bevorzugung bestimmter Unternehmer; Beschaffungen wiederholt beim gleichen Hersteller mit dem Hinweis auf die "Alleinvertretung"; Vergaben auch dann, wenn über die Seriosität des Unternehmers Zweifel bestehen; Liefermonopole bei der Vergabe von Dienstleistungen oder bei Beschaffungen (Unterstützung von "Platzhirschen");
- bevorzugte Bearbeitung von Vorgängen oder auffallend entgegenkommende Behandlung von Antragstellern;
- häufige Teilnahme an "Arbeitsessen";
- häufige Vorsprachen bestimmter Unternehmer oder Antragsteller in der Behörde;
- Nebentätigkeiten von Verwaltungsbediensteten für Firmen, die gleichzeitig Auftragnehmer oder Antragsteller der öffentlichen Verwaltung sind;
- auffallende Nachgiebigkeit bei Verhandlungen mit Unternehmern / Auftragnehmern;
- Ausspielen von (vermeintlichen) Machtpositionen durch Unternehmer;

- wiederholtes Zusammenkommen und Abschottung in bestimmten Zirkeln (z. B. "inoffizielles" Zusammentreffen in einem Nobelrestaurant nach einem Ortstermin);
- verhältnismäßig aufwendige "Werbegeschenke";
- grobe Auffälligkeiten (z. B. "plumpe Vertraulichkeit") im persönlichen Umgang bei Außenkontakten;
- außergewöhnliche Großzügigkeit von Unternehmern (z. B. Sponsoring);
- Ausbleiben von Konflikten zwischen Verwaltungsbediensteten und Unternehmern bzw. Antragstellern dort, wo sie üblicherweise vorkommen.

#### **4.2.7.2 Korruptionssignale aus der Sicht der Sachbearbeiterebene**

Die Sachbearbeiter in Kommune, Land und Bund entscheiden sich für folgende Warnsignale mit Korruptionsrelevanz:

##### **Innerbehördliche Indikatoren:**

- Überschreiten eingeräumter Befugnisse und Ermessensspielräume;
- Verharmlosung des Sparsamkeitsprinzips;
- fehlende Transparenz des Verwaltungshandelns in bestimmten Sachgebieten einer Behörde; Undurchschaubarkeit von Vorgangsabläufen insbesondere bei Auftragsvergaben; nicht nachvollziehbare Entscheidungen;
- unklare bzw. nicht näher definierte Entscheidungsrichtlinien für Sachbearbeiter; unklares Definieren von Ermessensspielräumen;
- Erteilung von Genehmigungen, die nicht den gesetzlichen Grundlagen entsprechen;
- Erteilung von "Sondergenehmigungen" (z. B. Befreiung von Auflagen) unter Umgehung anderer zuständiger Stellen;
- unangemessene oder unerklärlich schnelle und unbürokratische Bearbeitung von Vorgängen; auffallend kurze Bearbeitungszeiten in Verbindung mit begünstigenden Entscheidungen;

- plötzliches Interesse eines Verwaltungsbediensteten für Vorgänge aus einem anderen Ressort; Versuche der Beeinflussung von Verwaltungsentscheidungen durch Bedienstete anderer, nicht zuständiger Dienststellen;
- Bearbeitung von Vorgängen durch leitende Beamte bzw. Angestellte; Entbindung des Sachbearbeiters von bestimmten Vorgängen;
- nicht sachgerechte Entscheidungen durch übergeordnete Stellen; Durchgreifen auf Verwaltungsvorgänge "von oben";
- Abschirmung eines Arbeitsbereiches bzw. Personenzirkels gegenüber Vorgesetzten und gleichrangigen Kollegen;
- wiederholte Bevorzugung bzw. Begünstigung bestimmter Firmen bei Auftragsvergaben; Entstehen eines "Hoflieferantentums"; Konzentration auf einen bestimmten Bieter;
- Vergaben an bestimmte Unternehmer unter Umgehung oder großzügiger Auslegung der Vergaberichtlinien;
- Abschluß langfristiger Verträge mit für die öffentliche Verwaltung ungünstigen Konditionen;
- Abschaffen bzw. Einschränkung von behördlichen Kontrollmechanismen ohne ersichtlichen Grund;
- Häufung freihändiger bzw. beschränkt öffentlicher Vergaben in bestimmten Auftragsbereichen;
- fehlende Dokumentation / Protokollierung von Entscheidungsbegründungen;
- keine, oberflächliche oder mangelhafte Prüfung von Leistungsaufstellungen oder Abrechnungen;
- gravierende Preisunterschiede zwischen Vorkalkulation und Schlußabrechnung; erhebliche Überschreitung geplanter Bausummen;
- Abnahme und Abrechnung einer Leistung bereits vor der endgültigen Fertigstellung; Auszahlungen, die in der Höhe des Betrages nicht der tatsächlichen Leistung (bzw. Teilleistung) entsprechen;
- Vermeidung, Erschwerung oder Einschränkung des (behördeninternen) Informationsaustauschs;



- Briefumschläge im Schriftwechsel zu Vergabeverfahren bzw. Angebote, die keinen Eingangsstempel der Behörde aufweisen (Eingang "über die persönliche Schiene");
- unterschiedliche Entscheidungen oder Entscheidungsbegründungen bei gleichem Sachverhalt; sachfremde Entscheidungen.

**Personenbezogene Indikatoren:**

- aufwendiger Lebensstil, der nicht mit dem Einkommen vereinbar ist bzw. erklärt werden kann;
- Beziehungen, Freundschaften oder sonstige enge Kontakte zwischen Verwaltungsbediensteten und Vertretern der gewerblichen Wirtschaft, die einen "dienstlichen Ursprung" haben; auch: plötzlich entstandene "Freundschaften";
- Vermeiden von Krankmeldungen auch dann, wenn ausreichende Gründe hierfür vorliegen;
- Verzicht auf (längeren) Urlaub; (kurzfristiges) Einreichen von Urlaub nur "tageweise";
- Ämterhäufung bei Führungspersonen der öffentlichen Verwaltung und bei (Kommunal-)Politikern;
- "Verplappern" in dienstlichen Diskussionen oder Prahlen mit Kontakten im dienstlichen und privaten Bereich.

**Indikatoren im Bereich der Außenkontakte:**

- "kumpelhafter" Umgangston des öffentlich Bediensteten in der Verhandlung mit dem Unternehmer;
- "privat-dienstliche" Treffen, Einladungen und Reisen (z. B. zu Messerveranstaltungen) auf Einladung von Antragstellern oder Bietern;
- zusätzliche "Dienstleistungen" für bestimmte Unternehmer, die über das eigentliche Anliegen hinausgehen (z. B. Weitergabe von internen Planungsinformationen);
- enger Kontakt, häufiges Zusammentreffen und persönliche Unterredungen zwischen Entscheidungsträgern der öffentlichen Verwaltung bzw. der Politik und Vertretern der gewerblichen Wirtschaft anlässlich öffentlicher oder privater Veranstaltungen;

- häufige "Dienstreisen" von Verwaltungsbediensteten zu bestimmten Firmen (auffallend insbesondere dann, wenn eigentlich nicht erforderliche Übernachtungen anfallen);
- "permanente Firmenbesuche" von Unternehmern in der Behörde (bei einem bestimmten Entscheidungsträger oder Sachbearbeiter);
- Konzentration der Anliegen von Bürgern und Firmen auf einen bestimmten Entscheidungsträger oder Sachbearbeiter; Vorsprache bestimmter Unternehmer in der Behörde nur dann, wenn "ihr Verwaltungsbediensteter" anwesend ist;
- Einmischung bzw. Einschaltung von Vertretern politischer Parteien in Vergabe- oder Genehmigungsverfahren.

Bereits die oberflächliche Durchsicht dieser Indikatoren macht deutlich, daß die Merkmale insbesondere dann von Interesse sein können, wenn sie Zusätze wie etwa "unerklärlich", "nicht nachvollziehbar", "sich plötzlich verändernd" oder "auffallend" aufweisen, d. h. wenn sich etwas außerhalb der Norm bewegt.

Die *Dominanz* einzelner Warnsignale wird eigentlich nur bei einem (persönlichen) Korruptionsindikator besonders deutlich. Die meisten der befragten Amtsleiter und Sachbearbeiter erwähnen als hervorstechendes Warnsignal den typischerweise aufwendigen bzw. ungewöhnlich *hohen Lebensstandard* von "Verwaltungsbediensteten mit Nebenverdiensten", wozu auch das Vorzeigen entsprechender *Statussymbole* gehöre. *Understatement* sei in diesen Täterkreisen weniger zu erwarten. Dieses Teilergebnis deckt sich auch mit den Aussagen zu den (Bereicherungs-)Motiven der Korruptierten, wie sie bereits im Abschnitt "Kommunalpolitik" behandelt wurden.

Als Warnsignale bezeichnen die Probanden ferner *Andeutungen im Kollegenkreis*, *Gerüchte* von außen sowie *anonyme Hinweise* (z. B. von benachteiligten und dadurch in finanzielle Schwierigkeiten geratenen Unternehmern). Diese Signale würden noch deutlicher, wenn sie sich häufen und auf bestimmte Personen oder Aufgabenbereiche konzentrieren. Allerdings sei - wie ein Amtsleiter feststellt - eine ständige "Gewichtung und Analyse der Gerüchteküche" unabdingbar, wenn deren "Mißbrauch als Racheschwert" ausgeschlossen werden soll. Darüber hinaus werden eindeutige Bemühungen von Interessengruppen (z. B. Vertretern einer

bestimmten Wirtschaftsbranche) als Warnzeichen erwähnt, denen die Karriere eines bestimmten Verwaltungsbediensteten "besonders am Herzen liegt". Selbst ständige dienstliche Kontakte zwischen Politikern, Verwaltungsvertretern und Vertretern der gewerblichen Wirtschaft sind für die befragten Amtsleiter nicht immer unproblematisch. Die *besondere Nähe* dienstlicher, politischer und privater bzw. geschäftlicher Interessen verlange schon im Vorfeld möglicher Einflußnahmen besondere Wachsamkeit.

Ein Sachbearbeiter weist darauf hin, daß *persönliche Verhaltensweisen* und Ansichtsäußerungen einzelner Verwaltungsbediensteter eine große Bedeutung bei der Beurteilung der individuellen *Korruptionsresistenz* bzw. -anfälligkeit zukommen kann. Hin und wieder senden Bedienstete durch Kundtun ihrer persönlichen Meinung zum Ethos der öffentlichen Verwaltung insgesamt sowie zur Integrität der eigenen Behörde auch solche Signale aus, die als Alarmzeichen für ein mögliches Ansteigen der "Korruptionsbereitschaft" verstanden bzw. gedeutet werden können.

**Fazit:** Bei der Bewertung von Korruptionsanzeichen ist zu differenzieren zwischen "*aktiven*" und "*passiven*" Indikatoren. "Aktive" Indikatoren werden aus dem Handeln in der *Interaktion* zwischen Bürger bzw. Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung sichtbar, während "passive" Indikatoren darauf hindeuten, daß etwas nicht vorhanden ist bzw. unterlassen wird, was eigentlich zu erwarten wäre. Typische Beispiele für "passive" Indikatoren wären etwa das *Ausbleiben von Bürgerbeschwerden* dort, wo regelmäßig unpopuläre Behördenentscheidungen ergehen und deshalb Widersprüche zu erwarten sind, das *Ausbleiben von behördlichen Aktionen oder Reaktionen* (z. B. Absehen von Kontrollen, die ansonsten regelmäßig durchgeführt werden) oder *fehlender Schriftverkehr* zu Vorgängen, die im allgemeinen schriftliche Vereinbarungen voraussetzen. Insofern können "passive" Indikatoren, auch wenn sie schwerer zu erkennen sind und einen erhöhten Sensibilitätsgrad des Beobachters verlangen, für die *Verdachtsgewinnung und -verdichtung* von besonderem Interesse sein.

#### **4.2.8 Beurteilung der Grenzwerte für geldwerte Vorteile**

Im Interesse einer optimalen Transparenz bei der Abgrenzung von unerlaubten, problematischen und "unbedenklichen" geldwerten Vorteilen haben die Befragten auch ihre Auffassung zu einer möglichen Regelung der Grenzwerte

für die Annahme von Geschenken und "Aufmerksamkeiten" vorgetragen und begründet. Wegen der verhältnismäßig geringen Abweichung der Werte bei der Einschätzung der Problematik erfolgt in diesem Abschnitt keine ausführliche Differenzierung in bezug auf die Position oder den behördlichen Standort des Probanden.

Über die Hälfte der Befragten beziehen ihre Angaben zu diesem Untersuchungsabschnitt nicht nur auf die *direkte Beeinflussung* mit Geld und Vorteilen, sondern auch auf die *nachträgliche Belohnung* bzw. Würdigung eines bestimmten Verhaltens oder Handelns des Verwaltungsbediensteten, ungeachtet der Frage, ob die Belohnung von diesem erwartet wird oder nicht. Einzelne Probanden weisen allerdings darauf hin, daß eine Belohnung immer leistungsbezogen und somit nicht mehr als "kleine Aufmerksamkeit" zu bezeichnen ist. Zudem könne die nachträgliche Belohnung den so Bedachten zu weiteren unzulässigen Aktivitäten anregen, wenn nicht gar herausfordern.

Vorweg soll der Versuch einer *Eingrenzung des geldwerten Vorteils* "kleiner Aufmerksamkeiten" unternommen werden. Die meisten Amtsleiter und Sachbearbeiter haben mehr oder weniger konkrete Vorstellungen darüber, wo und wann die Grenze der Unbedenklichkeit überschritten wird. Andere schränken ihre Aussage mit dem Zusatz "etwa" ein und sehen sich bei einer exakten Angabe überfordert, weil in den unterschiedlichen Arbeitsbereichen nicht vergleichbare Rahmenbedingungen in bezug auf den Auftrag des Bediensteten oder die Zuständigkeit der Behörde vorliegen.

Entgegen der Meinung solcher Kritiker, die - wie noch näher ausgeführt wird - auch kleinste Aufmerksamkeiten ablehnen, machen die meisten Probanden doch *Zugeständnisse*, weil sie ein striktes Verbot der Annahme von Geschenken und Aufmerksamkeiten, insbesondere im Hinblick auf einen reibungslosen Dialog mit der Wirtschaft, nicht für sinnvoll halten. In diesem Zusammenhang wird von solchen Probanden, die vorgegebene Grenzwerte in Mark und Pfennig nicht für sinnvoll halten (etwa ein Fünftel), darauf hingewiesen, daß die Voraussetzungen zur Annahme von Geschenken von Fall zu Fall verschieden sind, und deshalb eine *individuelle Behandlung* der Fälle anzuraten sei.

Die übrigen Befragten legen sich bei dieser bewußt nicht standardisierten Fragestellung (d. h. kein Ankreuzen vorgegebener Werte) auf Beträge zwischen 5 und 50 DM fest; nur im Einzelfall werden 100 DM als oberer bzw. 1 - 2 DM als unterer Grenzwert empfohlen. Der Mittelwert liegt bei etwa 20 DM. In mehreren Fällen wird der genannte Betrag ausdrücklich mit dem Zusatz versehen, daß es sich dabei um den *Warenwert* handelt; das *Überreichen von Bargeld* wird dagegen auch bei kleinen Beträgen ("schon ab 1 Pfennig") durchweg abgelehnt (Zitat: "Geldempfänger sind immer korrupt").

Bei der Beurteilung des Überreichens und Empfangens "kleiner Aufmerksamkeiten" spielt für die Befragten sehr häufig die Frage nach dem *Verwendungszweck* eine wesentliche Rolle. Nahezu zwei Drittel der Probanden finden "kleine Aufmerksamkeiten" relativ unproblematisch, wenn sie einen Bezug zur dienstlichen Tätigkeit haben, Typische Aufmerksamkeiten wären demnach etwa ein Kugelschreiber oder ein Kalender, nicht aber ein Kinobesuch oder das Freihalten beim gemeinsamen Besuch einer Gaststätte.

Die *Befürworter* einer auf niedrigem Level praktizierten Geschenkpraxis, was im übrigen den Verzicht auf *Anmeldung beim Dienstherrn* nicht grundsätzlich entbehrlich werden ließe, führen verschiedene Gründe für ihre Meinung an. "Kleine Aufmerksamkeiten" wären demnach unproblematisch, wenn

- sie nicht im Zusammenhang mit einer konkreten Amtshandlung stehen;
- die kleine Aufmerksamkeit nur Werbezwecken dient bzw. es sich um Aufmerksamkeiten handelt, die allgemein als "stillschweigend genehmigt" gelten, weil sie "branchenüblich" sind (Kalender einer Herstellerfirma o. ä.);
- es sich um eine anerkennende Geste handelt, die gleichzeitig allen oder mehreren Mitarbeitern zukommt;
- sie die Ausnahme bleiben, begründet werden können und die Praktiken transparent bleiben;
- ein besonderer Anlaß gegeben ist (z. B. Jubiläum);
- dienstliche Vorschriften eingehalten werden (Anmeldung usw.).

Wiederholt wird der Einwand vorgebracht, daß kleinere *Werbegeschenke* durchaus üblich sind und "zum Geschäft gehören", selbst wenn sie von mehreren Unternehmen gleichzeitig gewährt werden. In Fällen der Häufung derartiger "Werbegeschenke" könnten zwar - wie dies ein Amtsleiter empfiehlt - im Einzelfall Sonderregelungen, wie etwa das Einbeziehen aller Mitarbeiter in den Kreis der Empfänger, hilfreich sein. Dies dürfe jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß damit der "bittere Beigeschmack" der Vorteilsnahme schwinden könnte, weil die "Schuld" des einzelnen so auf die Allgemeinheit übertragen wird. Als Folge sei nicht auszuschließen, daß künftig die *Hemmschwelle* bei der Annahme auch höherwertiger Geschenke mit dem Hinweis auf den Nutzen für die gesamte Behörde herabgesetzt wird. Damit laufe man Gefahr, daß eingeschränkt vorhandene Freiräume vom Beschenkten immer weiter ausgelegt werden. Ein Sachbearbeiter ergänzt, daß selbst im Falle der ausdrücklich vorgebrachten ablehnenden Haltung angebotene Werbegeschenke den Empfänger dann üblicherweise auf dem Postweg erreichen.

Selbst kleinste Aufmerksamkeiten werden aber durchweg für problematisch befunden, wenn sie mit einer *Forderung oder Erwartungshaltung* des Gebenden einhergehen.

Die *Befürworter eines Verbots* jeglicher Vorteilsnahmen führen vor allem folgende Begründungen an:

- alle Regelungen zur Annahme von Geschenken werden, auch wenn sie restriktiv ausgelegt werden, in jedem Fall zu einem Sinken der Hemmschwelle führen, weil der Grenzwert bzw. der Übergang zu größeren Aufmerksamkeiten fließend ist und kaum definiert werden kann;
- der öffentliche Dienst ist keine "Trinkgeldadresse";
- die Gefahr des Entstehens "grauer Bereiche" ist zu groß (selbst bei einer Anzeigepflicht wird, insbesondere wenn unlautere Absichten vermutet werden können, entweder nicht gemeldet oder falsch deklariert);
- auch kleine Aufmerksamkeiten sind dazu geeignet, ein "korruptionsfreundliches Klima" bzw. eine "günstige Atmosphäre" zu schaffen; die Korruptionsanfälligkeit des einzelnen könnte sich dadurch erhöhen;

- der Begriff "kleine Aufmerksamkeit" ist subjektiv und nicht zu definieren; die Grenzen zwischen einer "kleinen Aufmerksamkeit" und "Korruption" sind fließend; kleine Geschenke können grundsätzlich als "Klimapflege" ausgelegt werden;
- in aller Regel ist Korruption immer aus der Gewährung kleiner, oft unbedeutender Vorteile entstanden; der Nehmer signalisiert irgendwann, daß er auch für größere Aufmerksamkeiten offen ist;
- auch kleine Aufmerksamkeiten dürften immer mit einer Erwartungshaltung des Gebenden einhergehen;
- es entstehen immer gewisse Abhängigkeiten.

Knapp ein Zehntel der Befragten lehnt selbst kleinere *Werbegeschenke* ab. Viele vertreten die These "Wer einmal nimmt, ist stets gefährdet". Sie befürchten besonders die Gefahr des Entstehens von "günstigeren Korruptionsbedingungen" im Vorfeld der Korruption. Die meisten dieser Kritiker meinen, das Überreichen oder Hinterlassen auch kleiner Aufmerksamkeiten gehöre zum *Einstimmen auf die Korruption* bzw. es sei bereits eine Einstiegsvariante in die Korruption. Derartige Praktiken werden von einzelnen Probanden insbesondere bei regelmäßig wiederkehrenden Präsentationen (beispielsweise zu Weihnachten) sozusagen als *Tatvorbereitung* gewertet, weil *Uneigennützigkeit* hier wohl kaum zu erwarten sei; kein Gönner bringe sich ohne Hintergedanken "in Erinnerung".

Von einzelnen Probanden wird darauf hingewiesen, daß die Beantwortung der Frage, ob solche Praktiken als bedenklich einzustufen sind oder nicht, von der *Willens- und Charakterstärke* des einzelnen Bediensteten abhängt. Ein geschulter, "korrupsionsresistenter" Bediensteter lasse sich ganz sicher nicht mit kleineren Weihnachtsgeschenken zu Verwaltungsakten verleiten, die den Geber ungerechtfertigt begünstigen. Bei einer restriktiven Regelung laufe man Gefahr, eingefahrene und gute Kontakte zur gewerblichen Wirtschaft, von denen der Bürger auch profitieren dürfte, aufzubrechen und die Zusammenarbeit zu erschweren. Ein anderer Amtsleiter bringt den Einwand vor, daß das Zurückweisen auch kleiner Weihnachtspresents von geringem Wert, wie es in seiner Behörde bereits Usus sei, "oft an Lächerlichkeit grenze" und bei den Firmen "auf völliges Unverständnis stoße".

Relativ häufig wird deshalb empfohlen, die heutigen *Gepflogenheiten* mit Augenmaß zu überprüfen und zu regeln. Ein kleines "Mittagessen unter normalen Bedingungen" nach längeren Verhandlungen würde - auch wenn ein Auftragnehmer hierzu einlädt - dem Zeitgeist durchaus entsprechen (Zitat: "So sind aufgeklärte Mitarbeiter ganz sicher nicht zu bestechen"). Ein Amtsleiter stellt dazu die Frage, ob der Postbote, der zum Jahresende üblicherweise kleine Aufmerksamkeiten von seinen "Kunden", die er das ganze Jahr über bei jeder Witterung beliefert, etwa als bestechlich zu bezeichnen ist, wenn auf der anderen Seite korrumpierenden Unternehmern zugestanden wird, eingesetzte Bestechungsgelder als "nützliche Aufwendungen" von der Steuer abzusetzen.

Im übrigen wird darauf verwiesen, daß auch (ehemalige) Bundesbehörden wie etwa die Bundespost oder die Bundesbahn "nicht gerade geringfügige Werbegeschenke" und Aufmerksamkeiten an Geschäftspartner verteilt haben. Insofern dürfe man bei der Beurteilung der Geschenkpraxis nicht "mit zwei Zungen reden".

Die Problematik im Zusammenhang mit der Festlegung von Grenzwerten soll mit zwei Zitaten abgeschlossen werden, die - sinngemäß - die Auffassung der meisten Probanden (etwa 90 %) widerspiegeln, die - unter bestimmten Voraussetzungen - für das Beibehalten kleiner, sozialadäquater Aufmerksamkeiten plädieren. Ein Amtsleiter empfiehlt: "Über kleine Aufmerksamkeiten in einigen wenigen Fällen sollte man sich freuen dürfen; keinesfalls darf man sie aber erwarten!", und ein Sachbearbeiter meint: "Einer 'normalen' Einladung zum Essen oder einem kleinen Werbegeschenk als 'Dankeschön' wird man sich nicht entziehen können, ohne den 'Geschäftspartner' zu beleidigen".

#### **4.3 Präventionsüberlegungen in der allgemeinen öffentlichen Verwaltung**

Vor dem Einstieg in die Möglichkeiten und Grenzen der Korruptionsbekämpfung erscheint der Versuch angezeigt, grundlegende strategische Ansätze auszuloten, d. h. auch den Zielbereich und den Umfang der Bemühungen abzustecken. Im folgenden wird zwischen den Angaben der Amtsleiter und denen der Sachbearbeiter unterschieden.



*Wegen der Möglichkeit von Mehrfachnennungen ergibt eine Aufrechnung der einzelnen Werte in den folgenden Abschnitten mehr als 100 %.*

73 % der Amts- bzw. Behördenleiter (68 % der Sachbearbeiter) halten spezielle, nur auf den jeweils *gefährdeten Aufgabenbereich* bezogene Ansätze (detaillierte Anleitungen für Vorgesetzte und Sachbearbeiter) für sinnvoll, zumal die behördlichen Aufgabenstellungen nicht miteinander vergleichbar sind und generelle Empfehlungen nicht oder nur eingeschränkt greifen. Dies sollte auch *Kontrollen* zur Einhaltung der Maßgaben einschließen. Allerdings müsse dazu eine Art "Gefährdungsskala" entworfen werden.

56 % der Amtsleiter (Sachbearbeiter: 41 %) raten zu korruptionshemmenden Ansätzen genereller Art in einer *Kombination* mit speziellen, d. h. auf die gefährdeten Arbeitsbereiche zugeschnittenen Richtlinien (generelle und spezielle Dienstanweisungen).

Eine auf die *gesamte Behörde* ausgerichtete Strategie ohne Unterscheidung nach korruptionsgefährdeten und weniger korruptionsgefährdeten Bereichen halten 17 % der Amtsleiter für empfehlenswert. Bei den Sachbearbeitern ergibt sich mit 40 % ein wesentlich höherer Wert. Eine Dokumentation der im Rahmen einer solchen *Gesamtstrategie* entworfenen internen Regelwerke auch nach außen (etwa in Form einer Hausverfügung, die z. B. im Eingangsbereich des Dienstgebäudes jedem Bürger zur Kenntnis gebracht werden könnte) schlagen 22 % der Amtsleiter und 17 % der Sachbearbeiter vor.

24 % der Amtsleiter und 26 % der Sachbearbeiter favorisieren als Bekämpfungsansatz eine auf die *gesamte öffentliche Verwaltung* bezogene Anti-Korruptions-Strategie in erster Linie deshalb, um partielle Lösungen und unterschiedliche Ausbildungen des Problembewußtseins zu vermeiden.

Die Amtsleiter sehen den Einstieg in die Korruptionsbekämpfung vor allem als Herausforderung und *Aufgabe der Führung*. Das vorbildliche Verhalten von Vorgesetzten und das Vorleben von *Leitwerten* wie "Vertrauen", "Offenheit" und "Ehrlichkeit" sei eine unabdingbare Voraussetzung dafür, daß Strategien gegen die Korruption in der Praxis von den Betroffenen auch akzeptiert werden. *Vertrauensbrüche* von Mitarbeitern gleich welcher Hierarchie, die diesem Ethos zuwider handeln, erfordern deutliche Reaktionen der Amtsleitung. Zur Offenheit gehöre auch, daß der Behörde auf Verlangen der *Einblick in die wirtschaftlichen Verhältnisse* gewährt wird,

was keinesfalls bedeute, man wolle den "gläsernen Verwaltungsbediensteten" schaffen. Diese Forderung leitet sich auch aus der Tatsache her, daß "Schuldendruck" als Motiv bei den Korruptierten relativ häufig erwähnt wird.

Der Weg in die Korruptionsbekämpfung müsse deshalb - so argumentieren mehrere Amtsleiter - mit einer *Stärkung der ethischen Werte* in der Behörde geebnet werden. Die Befragten erwähnen hier neben der "Stärkung der Vorbildfunktion der Vorgesetzten" u. a. auch die "Kräftigung des allgemeinen Widerstandes gegen Egoismus und Dreistigkeit" und die "Honorierung von Zivilcourage" in Konfliktfällen. Als eine *ständige Führungsaufgabe* wird auch die Überprüfung und ggf. Anpassung der internen Verwaltungsstrukturen gesehen, die oftmals allein aufgrund ihrer Überalterung und Inelastizität keine haftenden Kontaktflächen für Anti-Korruptionsmaßnahmen bieten würden. Insofern müsse regional ausgelotet werden, ob der Boden für Strategien gegen die Korruption in der allgemeinen öffentlichen Verwaltung überhaupt schon bereitet ist.

#### **4.3.1 Innerbehördliche Anti-Korruptions-Ansätze und -Maßnahmen**

Eine der Kernfragen der Untersuchung bezieht sich auf konkrete *Vorschläge, Anregungen und Überlegungen* der befragten Verwaltungsvertreter in bezug auf die ihrer Auffassung nach geeigneten Instrumente und Maßnahmen, die im Rahmen der *Korruptionsprävention* eingesetzt werden könnten und sollten.

Die Auswertung erfolgt auf der Basis der erzielten Befragungsergebnisse in den Kommunen. Parallel dazu erfolgt der Abgleich mit den Aussagen der übrigen Zielgruppen "Behördenleiter und Sachbearbeiter des Bundes und der Länder". Auf gravierende Abweichungen wird entsprechend hingewiesen.

Zur besseren Übersicht werden die Empfehlungen im folgenden in der Rangfolge der Nennungen aufgelistet, wobei aufgrund mitunter unterschiedlicher, von der jeweiligen Hierarchieebene abhängiger Sichtweisen nach Amtsleitern und Sachbearbeitern differenziert wird. Wegen der begrenzten Anzahl der Länderprobanden sollten die Aussagen dieser Zielgruppe nicht überbewertet werden. Sie dienen lediglich der besseren Einschätzung des Gesamtbilds.

#### 4.3.1.1 Bewertung einzelner Präventionsmaßnahmen

Zur Beurteilung einzelner Präventionsmaßnahmen wurde den Probanden ein *Vorschlagskatalog* möglicher Präventionsmaßnahmen angeboten. Die vorgegebenen Anti-Korruptions-Maßnahmen konnten entweder befürwortet oder abgelehnt werden, in Fällen geringer Relevanz auch unberücksichtigt bleiben. Zudem war eine Ergänzung des Katalogs nach eigenem Ermessen möglich.

*Die folgenden Prozentwerte beziehen sich auf die Befragungsergebnisse der Amtsleiter; die Werte der Sachbearbeiter sind in Klammern hinzugefügt:*

- *Konsequente Ahndung von Verstößen* gegen §§ 331 ff. StGB (Amtsdelikte): 84 % (76 %) Zustimmung, dabei keine Ablehnung.

Der höchste Wert wird mit 91 % bei den Behördenleitern des Bundes erreicht.

- *Aufklärungskampagne innerhalb der öffentlichen Verwaltung:*

63 % (68 %) Zustimmung, keine (1 %) Ablehnung.

Bei dieser Forderung wird vor allem für die sofortige Sensibilisierung der Führungsebene plädiert. Insgesamt gesehen haben sich in den verschiedenen Zielgruppen keine nennenswerten Abweichungen ergeben.

- *Aufwertung der Tätigkeit in korruptionsgefährdeten Verwaltungsbereichen* bei entsprechender Qualifikation: 48 % (42 %) Zustimmung, 7 % (7 %) Ablehnung.

Die Werte sind bei den Behördenleitern der Länder mit 71 % sehr hoch, bei denen des Bundes mit 33 % verhältnismäßig niedrig. Unter "Aufwertung" verstehen viele Probanden u. a. die "leistungsgerechte Bezahlung analog zur Wirtschaft".

- *Spezielle Aus- und Fortbildung* zu Korruptionsmethoden und -folgen: 40 % (37 %) Zustimmung, 3 % (keine) Ablehnung.

Die Forderung wird besonders von den Sachbearbeitern der Bundesbehörden (62 %) erhoben.

- *Verstärkte Kontrolle durch Vorgesetzte* im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht: 39 % (35 %) Zustimmung, 5 % (7 %) Ablehnung.

Die Erwartung, diese Forderung würde mehrheitlich von den Sachbearbeitern abgelehnt, hat sich nicht bestätigt. Im Gegenteil: Über 50 % der Sachbearbeiter in den Bundes- und Landesbehörden raten zu einer intensiveren Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht.

- *Splitting / Trennung korruptionsgefährdeter Aufgabenbereiche* unter Beachtung des "4 Augen-Prinzips": 38 % (34 %) Zustimmung, 2 % (1 %) Ablehnung.

Bei den Behördenleitern und Sachbearbeitern des Bundes und der Länder werden mit 57 % (61 %) weit höhere Werte erreicht.

- *Verstärkung der Kontrollen durch den Rechnungshof* bzw. das Rechnungsprüfungsamt: 36 % (32 %) Zustimmung, 2 % (9 %) Ablehnung.

Die Kritiker weisen vor allem darauf hin, daß die Zuständigkeit der Landesrechnungshöfe nicht auf die Korruptionsbekämpfung zu beziehen sei.

- *Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit*: 34 % (32 %) Zustimmung, 6 % (4 %) Ablehnung.

Bei den Behördenleitern des Bundes und der Länder wird mit 12 % Zustimmung (Sachbearbeiter: 11 %) ein wesentlich geringerer Wert erreicht. Ziel der Öffentlichkeitsarbeit müsse neben der Aufklärung über Korruption auch die Erhöhung der Abschreckungswirkung sein.

- *Führen von "Korruptionsdateien"* in der öffentlichen Verwaltung (regional oder überregional an zentraler Stelle) mit dem Ziel, korrumpierende Unternehmer namentlich zu erfassen: 33 % (34 %) Zustimmung, 5 % (1 %) Ablehnung.

Bei den Behördenleitern des Landes (86 %) und den Sachbearbeitern des Bundes (55 %) wird diese Forderung häufiger, bei den Behördenleitern des Bundes (24 %) seltener erhoben.

Wiederholt wird darauf aufmerksam gemacht, daß eine "schwarze Liste" nicht unbedingt den Ausschluß bestimmter Unternehmer vom Wettbewerb bedeuten müsse; sie könne auch als Beurteilungsgrundlage für öffentliche Vergaben nutzbar sein. Ziel: erhöhte Vorsicht, strengere Auflagen und Androhung von Vertragsstrafen.

- *Erlaß spezieller Dienstanweisungen* für die Mitarbeiter (Verhalten bei Korruptionversuchen): 30 % (39 %) Zustimmung; 3 % (3 %) Ablehnung.

In den Landes- und Bundesbehörden ergeben sich ähnliche Werte.

- *Möglichkeit der Meldung von Verdachtsmomenten unter Umgehung des Dienstweges*: 29 % (35 %) Zustimmung, 27 % (1 %) Ablehnung.

Wesentlich höhere Werte ergeben sich bei den Behördenleitern (48 %) und Sachbearbeitern (43 %) des Bundes. Die Umgehung des Dienstweges bedeutet hier den direkten Kontakt zur Amtsleitung bzw. zur Innenrevision in Form einer "Hotline".

- *Gegenseitiges* (horizontales und vertikales) *Überwachen /Überprüfen der Verwaltungsvorgänge im Rahmen der Selbstkontrolle* innerhalb der Behörde: 28 % (23 %) Zustimmung, 14 % (13 %) Ablehnung.

Diese Empfehlung geben 33 % der Behördenleiter des Bundes ab; bei den Sachbearbeitern geschieht dies weniger häufig (19 %). Erwähnenswert ist die Ablehnungsquote in den Bundesbehörden: Behördenleiter 14 %, Sachbearbeiter 21 %.

- *Personalrotation*: 28 % (23 %) Zustimmung, 16 % (14 %) Ablehnung.

Die Zustimmungquote von 45 % ist bei den Behördenleitern des Bundes und der Länder (Sachbearbeiter: 12 %) wesentlich höher als in den Kommunen; bei den Amtsleitern der Kommunen ist eine vergleichsweise hohe Ablehnungsquote (16 %) zu verzeichnen. Gleiches gilt für die Sachbearbeiter des Bundes (23 %).

- *Aufklärung des Bürgers*: 27 % (25 %) Zustimmung, 7 % (9 %) Ablehnung.

Bemerkenswert ist die Ablehnungsquote von 18 % bei den Behördenleitern und Sachbearbeitern des Bundes.

- *Einrichtung von Innenrevisionen* in den Behörden oder an zentraler Stelle: 20 % (21 %) Zustimmung, 8 % (10 %) Ablehnung.

Innenrevisionen haben für die Probanden des Bundes und der Länder eine wesentlich höhere Bedeutung: 48 % der Behördenleiter und 40 % der Sachbearbeiter entscheiden sich für diese Maßnahme; 6 % der Probanden dieser Zielgruppen lehnen Innenrevisionen ab.

- *Einsatz unabhängiger Sachkundiger / Sachverständiger bei Prüfverfahren:* 14 % (10 %) Zustimmung, 10 % (9 %) Ablehnung.

Bei den Bundesbehörden (beide Zielgruppen) ist die Zustimmungquote etwas höher ausgefallen (19 %); auf der anderen Seite lehnen jedoch auch verhältnismäßig viele Sachbearbeiter (15 %) diese Maßnahme ab.

- *Einführung eines systematisierten / standardisierten Kontrollsystems für laufende Vorgänge:* 13 % (20 %) Zustimmung, 4 % (7 %) Ablehnung.

Hier wird wiederholt der vermehrte *Einsatz der Datenverarbeitung* (als "unbestechlicher Kontrolleur") empfohlen.

- *Zulassung und Anerkennung anonymer Hinweise:* 11 % (10 %) Zustimmung, 13 % (14 %) Ablehnung.

Bei den Bundes- und Landesbehörden wird eine Zustimmungquote von 21 % erreicht. Auffallend ist die Ablehnungsquote (19 %) bei den Behördenleitern des Bundes.

- *Einrichtung einer regionalen Prüfstelle an zentraler Stelle, (Prüfung einschlägiger Verwaltungsvorgänge durch Fachkundige):* 4 % (7 %) Zustimmung, 11 % (13 %) Ablehnung.

Die Zustimmungquote ist mit 13 % in den Landes- und Bundesbehörden etwas höher ausgefallen. Auffallend ist auch hier die Zahl der Kritiker: 14 % der Behördenleiter des Bundes und der Länder sowie 21 % der Sachbearbeiter lehnen diesen Vorschlag ab.

Darüber hinaus werden einzelne Empfehlungen ausgesprochen, die aufgrund der offenen Fragestellung nicht in die vorherige Rangfolge einbezogen werden können:

- *Einrichten von Anti-Korruptions-Dienststellen bzw. -Referaten* auf regionaler Ebene zur Vorgangsprüfung, Sachverhaltsbewertung und Unterstützung in Verdachtsfällen;
- *Benennung von Korruptionsbeauftragten* (Vertrauenspersonen) als ständige Ansprechpartner der Mitarbeiter in den Behörden; Beratung zum Verhalten in Fällen von Einflußnahmen;

- *Verbesserung des Bewerberausleseverfahrens in der öffentlichen Verwaltung;*  
die Übertragung gefährdeter Aufgaben sollte grundsätzlich nur an bewährte Mitarbeiter erfolgen.
- *zentrale Erfassung der Korruptions(verdachts-)fälle in der öffentlichen Verwaltung (Informationssammlung und -auswertung sowie Auskunft);*
- *Einschaltung von Vergabeausschüssen bei allen öffentlichen Aufträgen;*
- *Steigerung der Motivation der öffentlich Bediensteten.*

Mit Abstand an erster Stelle wird demnach die *konsequente Ahndung von Bestechungsdelikten* im Amt gefordert, und zwar strafrechtlich wie auch disziplinarrechtlich. Keiner der Probanden hat die "strafrechtliche Lösung" ausdrücklich abgelehnt. Im Zusammenhang mit dieser Forderung wünschen sich nicht wenige Probanden eine *Erhöhung des Strafrahmens* für Korruptionsdelikte sowie strafrechtliche Konsequenzen auch für *Versuchshandlungen*. Es müsse unmißverständlich demonstriert werden, daß Korruption sich nicht lohnt.

Obwohl die Forderung nach Einrichtung einer speziellen Anti-Korruptions-Dienststelle bzw. -Referates auf regionaler Ebene in dieser Befragungsrunde relativ selten zu hören ist, gibt es doch viele ähnliche Vorschläge, die auf den Einsatz von hierarchisch ausgegliederten *Korruptionsbeauftragten* oder ähnlicher Vertrauenspersonen abzielen. Ein solcher Aufgabenbereich, dem eine Multiplikatorenfunktion zukommen müsse, sollte auf Sensibilisierung der Mitarbeiter und die Hilfestellung bei der Bewertung von Sachverhalten bzw. aufkommenden Verdachtsmomenten ausgerichtet werden. Der Einsatz von *Korruptionsbeauftragten* sei auch deshalb anzuraten, weil öffentlich Bedienstete bei der persönlichen Verarbeitung von Korruptionserlebnissen wenig Beistand zu erwarten hätten, denn es sei fraglich, ob der Vorgesetzte tatsächlich immer der richtige Ansprechpartner ist.

*Interne Aufklärungsveranstaltungen* sollten sich auf die phänomenologischen Aspekte der Korruption einschließlich ihrer Ursachen und Folgen ebenso konzentrieren, wie auf die *gesetzlichen Vorschriften* zur Vorteilsannahme und Bestechlichkeit. Hier sei noch ein merkliches Defizit zu

verzeichnen (Zitat: "Wer kennt schon den Gesetzestext?"). Die ausreichende Gesetzeskenntnis und die *Verinnerlichung der einschlägigen Vorschriften* sei dermaßen wichtig für die Bekämpfung der Korruption, daß diese Informationen auch in die "Einkaufsbücher der öffentlichen Auftraggeber" gehörten. Der Leitsatz "Unwissenheit schützt vor Strafe nicht" wird dann problematisch, wenn *fehlende Aufklärung* der Amtsleitung bzw. der öffentlichen Verwaltung als Versäumnis zugeschrieben werden muß.

#### 4.3.1.2 Behördliche Kontrollinstrumente

Die Amtsleiter der Kommunen geben der Kontrolltätigkeit des *Landesrechnungshofes* und der *Rechnungsprüfungsämter* (36 %) eindeutig den Vorzug vor behördeninternen *Innenrevisionen* (20 %). Von den Behördenleitern des Bundes und der Länder werden dagegen Innenrevisionen favorisiert (Bund: 52 %, Land: 43 %).

Das Wirksamwerden der Kontrollmechanismen der Rechnungshöfe oder Innenrevisionen dürfe jedoch nicht zu einer *Vernachlässigung der Dienst- und Fachaufsicht* führen. Die "hautnahe" Kontrolle durch Vorgesetzte wird ganz besonders in korruptionsgefährdeten Bereichen angeraten. Ein Sachbearbeiter der kommunalen Verwaltung empfiehlt - stellvertretend für viele ähnliche Aussagen - als wichtige Anti-Korruptions-Maßnahme: "Aufsicht, Aufsicht und nochmals Aufsicht".

Jedoch auch die Dienst- und Fachaufsicht kann an ihre Grenzen stoßen, wenn sich Kollaborateure der Korruption abschotten und es verstehen, ihre Machenschaften geschickt zu verschleiern. Daß manipuliert wird, erkennt selbst der Sensibilisierte in solchen Fällen mitunter erst an den Spätfolgen.

Wiederholt wird mehr Qualität beim Aufbau und *Einsatz von Expertentum* im Rahmen der Kontrolltätigkeiten gefordert. Prüfer und Kontrolleure sollten unter dem Anreiz eines adäquaten Gehalts gewonnen bzw. ausgebildet und gezielt in Rechnungshöfen, Rechnungsprüfungsämtern und Innenrevisionen eingesetzt werden.

Der Sinn des Einsatzes solcher Prüfer und Kontrolleure sei jedoch verfehlt, wenn in Fällen von aufgedeckten Manipulationen *Konsequenzen* ausbleiben. Allein ein Beanstandungsrecht und das Aufzeigen von Mißständen reiche



nicht aus, wenn man Rechnungshöfe in der Korruptionsbekämpfung einzusetzen gedenkt. Insofern sei es sinnvoll, über eine "Stärkung der Rechnungshöfe" nachzudenken. Eine Strategie gegen die Korruption bedinge die Verknüpfung der Kontrolltätigkeiten mit einem *transparenten Sanktionsregelwerk*.

Wiederholt wird darauf hingewiesen, daß Kontrollmaßnahmen neben ihrem Prüf- und Aufklärungszweck nur dann auch eine vorbeugende Wirkung haben können, wenn sie stichprobenartig nach dem "Zufallsprinzip" durchgeführt werden. Die *Unberechenbarkeit der Kontrollen* und Kontrolleure habe dann die gleiche präventive Wirkung wie die Kontrolle selbst.

#### **4.3.1.3 Unabhängige Beschwerdestellen**

Im Rahmen der Bewertung von Kontroll- und Überprüfungsmöglichkeiten galt es auch auszuloten, inwieweit die öffentliche Verwaltung bereit ist, sich von außenstehenden, d. h. *verwaltungsexternen Instanzen* kontrollieren oder überprüfen zu lassen, zumal viele Probanden die *Wahrung der Unabhängigkeit* verwaltungsinterner Kontroll- oder Beschwerdestellen für nicht oder nur schwer erfüllbar halten.

17 % der kommunalen Amtsleiter und 10 % der Sachbearbeiter halten das Installieren einer unabhängigen Beschwerdestelle, die quasi als eine Art "*Verbraucherberatungsstelle für Verwaltungskunden*" fungieren könnte, für vorteilhaft. 26 % der Amtsleiter (Sachbearbeiter 32 %) empfehlen, eine solche Maßnahme auf jeden Fall in die Überlegungen zur Korruptionsbekämpfung einzubeziehen. 24 % der Amtsleiter und 35 % der Sachbearbeiter halten eine externe Beschwerdestelle für problematisch, 28 % der Amtsleiter und 18 % der Sachbearbeiter lehnen sie ausdrücklich ab. Die übrigen Probanden machen hierzu keine Angaben.

#### **Pro-Argumente:**

Die Befürworter solcher *Bürgeranlaufstellen* jenseits der öffentlichen Verwaltung argumentieren wie folgt:

- eine unabhängige Beschwerdestelle wird der Forderung nach "Bürger-nähe" und "Kundenfreundlichkeit" am meisten gerecht;
- kundenbezogenes Qualitätsmanagement könnte sich hier bewähren;

- dies wäre eine leicht erreichbare Anlaufstelle für den Bürger; es besteht eine gewisse Scheu beim Verwaltungskunden, bei der Behörde vorstellig zu werden, da gefürchtet wird, bei künftigen Verwaltungsverfahren benachteiligt zu werden;
- eine unabhängige Stelle wäre das richtige Instrument, um die Verwaltung zu mehr Bürgernähe zu zwingen; auch wenn externe Stellen grundsätzlich problematisch sind, wären sie dennoch geeignet, da der Weg über die Behörde "zu verstopft, langatmig, dornenreich und seilschaftenorientiert" ist;
- vor allem im Bauwesen ist das Installieren einer solchen Stelle anzuraten;
- eine Beschwerdestelle ist sinnvoll, wenn sie nicht als Kummerkasten mißbraucht wird;
- Zustimmung, wenn eine solche Stelle sachgerecht geführt wird (entsprechende Qualifikation des Personals);
- nur im Falle der objektiven, neutralen, sachbezogenen und fairen Prüfung der Hinweise wäre die notwendige Akzeptanz auch von der Verwaltung zu erwarten;
- die Unabhängigkeit garantiert, daß Hinweise und Beschwerden nicht in der Verwaltung "versanden";
- Außenstehende erkennen oft Mängel, die "betriebsblinde Fachleute" nicht mehr sehen;
- die Hemmschwelle bei der Korruption wird bei der Möglichkeit externer Kontrollen heraufgesetzt; die Wahrscheinlichkeit, daß Fälle aufgedeckt werden, wird erheblich größer;
- das kommt auf die Aufgabenzuweisung an: die Stelle sollte nicht als "Ersatz für Vorverfahren bzw. -ermittlungen" eingesetzt werden;
- der öffentliche Dienst ist für den Bürger da; deshalb muß der Bürger auch eine Kontrollmöglichkeit erhalten;
- eine unverbindliche, unabhängige Beschwerdestelle wäre ein ermutigender Ansatz;

- positiv zu beurteilen, wenn die Meldungen nicht in einer Einbahnstraße verschwinden, d. h. dem Beschwerdeführer muß Rückmeldung garantiert werden;
- das wäre eine vertrauensbildende Maßnahme gegenüber dem Bürger; die Stelle könnte die Befangenheit vieler Verwaltungskunden abbauen helfen;
- nur so ist eine objektive Nachprüfung gewährleistet; Denunziantentum könnte mit einer entsprechenden "Vorkontrolle" weitgehend ausgeschlossen werden;
- neben der Korruptionsbekämpfung könnte mit diesem Instrument auch der Wille zu mehr Transparenz in der öffentlichen Verwaltung dokumentiert werden;
- eine unabhängige Beschwerdestelle kann der Bürger erwarten; sie könnte mit den Aufgaben des Bürgerbeauftragten (Ombudsmann) kombiniert werden;
- der Verwaltung wird die Möglichkeit genommen, unbequeme Hinweise "abzublöcken";
- Bürger, die infolge Korruption benachteiligt werden, befinden sich in einer Notsituation und brauchen eine neutrale Vertrauensperson als Berater und Vermittler.

Die Befürworter unabhängiger Beschwerdestellen beurteilen eine solche Maßnahme als positives Signal, weil damit eine gewisse *Garantie für objektive und faire Untersuchungen* besteht. In einer Zeit, in der "kundenbezogenes Qualitätsmanagement" immer mehr in den Vordergrund rücke, wäre eine solche, in der Nähe des Bürgers angesiedelte Beschwerdestelle der richtige Ansatz.

Von mehreren Probanden wird die Einrichtung einer Beschwerdestelle vor allem im komplexen Bereich des Bauwesens für empfehlenswert gehalten.

Als mögliche Zwischenlösung vor flächendeckenden Maßnahmen schlägt ein Proband die Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle im Rahmen eines regional begrenzten *Pilotprojekts* vor. So könne in einer Versuchsphase getestet werden, wie sich ein solches Instrument in der Kommunikation mit dem Bürger bewährt.

### **Contra-Argumente:**

Die Gegner von unabhängigen Beschwerdestellen führen vor allem folgende Argumente an:

- die Stelle ist überflüssig, die bestehenden Möglichkeiten der Beschwerdeführung des Bürgers sind ausreichend; Ansprechpartner stehen bereits an anderen Stellen zur Verfügung (Petitionsausschüsse, Rechnungsprüfungsamt, verwaltungsinterne Beschwerdestellen, Strafverfolgung usw.);
- es gibt die Möglichkeit der Dienstaufsichtsbeschwerde, deshalb besteht kein zusätzlicher Bedarf für eine "Meckerstelle";
- eine unabhängige Stelle kann in diesem Spannungsfeld zwischen Bürger und Verwaltung nicht effizient arbeiten;
- auch solche Stellen sind korruptionsanfällig (wer kontrolliert die Kontrollierenden?);
- zu hoher Aufwand, zu hohe Kosten, zu personalintensiv; der Zwang zum Sparen läßt keine neuen Institutionen zu;
- damit wird zuviel "Sand in das Getriebe" der öffentlichen Verwaltung gestreut; Gefahr der "Lähmung" der Verwaltungsabläufe;
- dem Denunziantentum wird damit Tür und Tor geöffnet; der öffentliche Dienst ist bereits jetzt mit "Querulantentum" belastet (überzogenes Rechtsschutzbedürfnis der Bürger mit der Folge von Antrags- und Eingabeflutungen);
- die meisten Korruptionsfälle betreffen den Bürger nicht direkt;
- die Stelle könnte von Bürgern, die von der Verwaltung nicht das erhalten, was sie begehren, als "Brechtstange" bei der Durchsetzung ihrer Interessen genutzt werden;
- die Beweislast würde vom "Kläger" (Bürger) auf den "Angeklagten" (die öffentliche Verwaltung) verlagert;
- eine solche Stelle kann niemals effektiv arbeiten;
- sie kann nichts bewirken, weil sie keine Eingriffsrechte hat;
- der Bürger könnte leicht eine Übersensibilität für Korruption entwickeln; dies würde der Verwaltung schaden.

Viele Kritiker befürchten, daß eine unabhängige Beschwerdestelle als "Waffe für Rachefeldzüge" gegen die öffentliche Verwaltung eingesetzt und mißbraucht werden könnte, mit der Folge, daß bereits in kurzer Zeit die eigentliche Wahrnehmung der Aufgaben nicht mehr möglich sei. Gerade im ländlichen Bereich sei die Gefahr des "Rufmordes" mit dem Ziel, "unliebsame Sachbearbeiter" zu diffamieren, überaus groß.

Mehrere Amtsleiter der Kommunen machen die Einrichtung externer Beschwerdestellen von bestimmten Voraussetzungen abhängig. So sei schon vor deren Einrichtung dafür Sorge zu tragen, daß der Bürger durch entsprechende *Sensibilisierung* auch in die Lage versetzt wird, dieses Instrument richtig zu deuten und zu nutzen.

Nach Auffassung vieler Probanden dürfte es erhebliche Probleme bereiten, die Gefahr von *unbegründeten Anschuldigungen* gänzlich auszuschließen. Insofern müsse sich eine Beschwerdestelle - gleich welcher Art - immer zuerst als "Vorprüfstelle" in bezug auf den *Wahrheitsgehalt* und die *Plausibilität* der Eingaben verstehen. Vor allem Verwaltungsbedienstete aus den neuen Bundesländern weisen auf die schlechten Erfahrungen in der Vergangenheit zum Denunziantentum in der ehemaligen DDR hin. Auch sei nicht auszuschließen, daß es aufgrund der Nähe der Beschwerdestelle zum Bürger bereits über kurz oder lang zu einer Überlastung durch "unsinnige Eingaben" kommt. Mit einem untauglichen Kontrollinstrument sei aber weder dem Bürger noch der öffentlichen Verwaltung gedient. Im übrigen könnten unbegründete Verdachtsäußerungen zur "Diktatur einer Minderheit" und zum "Rechtswegersatz" führen, was von der öffentlichen Verwaltung so nicht akzeptiert werden könne. Gegen den Bürger gerichtete behördliche Reaktionen nach dem Motto "Wie Du mir, so ich Dir" könnten unter diesen Bedingungen zum alltäglichen Verhaltensmuster im Umgang des Bürgers mit der öffentlichen Verwaltung werden und eher zur Verschlimmerung der Situation, als zu deren Entschärfung beitragen.

Darüber hinaus erhebe sich die Frage, nach welchen Grundsätzen, mit welchen Hilfsmitteln und von welchen Personen unabhängig geprüft und kontrolliert werden könnte. Einzelne Probanden verbinden die Wahrung der Unabhängigkeit mit einer *ehrenamtlichen Tätigkeit*. Sollte dies nicht möglich sein, solle man Eingaben, Beschwerden und Verdachtsäußerungen besser an den jeweiligen Behördenleiter bzw. an die Staatsanwaltschaft

richten. Mit strengen *politischen Vorgaben* sei sicherzustellen, daß unabhängige Anlaufstellen auch tatsächlich Neutralität garantieren. In Anbetracht der schwierigen Thematik müsse vorab aber das richtige Maß für die Kompetenzen einer solchen Beschwerdestelle gefunden werden, damit nicht ein gegenteiliger Effekt erzeugt wird, der das Verhältnis zwischen Bürger und öffentlicher Verwaltung noch weiter verschlechtert.

Häufiger wird der Einwand vorgebracht, es gebe bereits genügend Anlaufstellen und Möglichkeiten (Rechtsmittel), sich gegen unzumutbare (Fehl-)Entscheidungen oder benachteiligende Eingriffe der öffentlichen Verwaltung zur Wehr zu setzen. In diesem Zusammenhang werden erwähnt: Amtsleitungen, Personalstellen, Aufsichts- und Kontrollbehörden aller Art, Bürgerbeauftragte, Petitionsausschüsse, Abgeordnete, VOB-Stellen und letztlich die Staatsanwaltschaft bzw. die Polizeibehörde. Mit der Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen werde - so die Meinung vieler Kritiker - dem *Querulamentum* nur zu mehr Aufwind verholfen.

Im Einzelfall wird auch darauf hingewiesen, daß eine innerhalb der öffentlichen Verwaltung effizient und konsequent betriebene Anti-Korruptions-Politik unabhängige Beschwerdestellen und andere Kontrollmaßnahmen entbehrlich mache. Insofern sei es "überflüssig", vor dem Erarbeiten einer Strategie gegen die Korruption über Maßnahmen zu diskutieren, die allenfalls eine "Aufblähung des Verwaltungsapparates" bei ohnehin begrenzter Effizienz zur Folge haben würden.

#### **4.3.1.4 Grenzen personeller Maßnahmen**

In der verwaltungsinternen Diskussion von Anti-Korruptions-Maßnahmen werden die *Personalrotation* und das *Aufgabensplitting* ("4 Augen-Prinzip") in den bisherigen Brennpunkten der Korruption offenbar besonders häufig und intensiv behandelt. Sie stellen somit vielerorts eine Art *Grund- bzw. Mindestforderung* dar.

Die Ergebnisse dieser Untersuchung belegen jedoch, daß es insbesondere bei der Bewertung der Effektivität von Personalumsetzungen auffallend viele Skeptiker und Kritiker gibt, die vor allem enge organisatorische, fachliche und personelle Grenzen bei der Realisierung sehen. Das bedeutet aber nicht

immer, daß man der Maßnahme als solche grundsätzlich ablehnend gegenübersteht.

Eine der Hauptforderungen für die innerbehördliche Korruptionsprävention müsse jedoch darin bestehen, *Aufgabenkonzentrationen* auf eine Person oder kleinere Personenzirkel zu vermeiden, die insbesondere dann als "hochgradig korruptionsgefährdet" gelten dürften, wenn sie zusätzlich *Ermessensspielräume* und *Entscheidungsbefugnisse* eröffnen.

Die Bewertung der Effektivität dieser Maßnahmen wurde allein den *Amts- und Behördenleitern* überlassen. Insgesamt gesehen beurteilen 51 % der Befragten, daß die Personalrotation und das Aufsplitten von Arbeitsbereichen oder -abläufen in ihrer jeweiligen Behörde allein personalmäßig nicht realisierbar sind. Auf die einzelnen Befragungsbereiche bezogen ergeben sich interessanterweise höchst unterschiedliche Werte: In den Kommunen lehnen 76 % der Amtsleiter diese Maßnahmen meist aus "personellen Gründen" ab. Im Bereich der Bundesbehörden sind es dagegen nur 19 %, in den Landesbehörden 57 % (hier ist allerdings wiederum auf den relativ kleinen Probandenkreis hinzuweisen).

**Fazit:** Dieses Ergebnis läßt vermuten, daß die Personallage in bezug auf den Austausch von Spezialisten bzw. die Möglichkeiten der kurzfristigen Fortbildung in den Bundesbehörden wesentlich günstiger einzuschätzen ist, als in den Kommunen. Diese These wird anhand der angeführten Argumente der Kritiker im folgenden überprüft.

Viele verweisen auf die *langen Einarbeitungszeiten* von Spezialisten (Zitat: "Sachkunde muß auf der Zeitachse reifen") und auf den unersetzbaren *Verlust von Fachkompetenzen*, insbesondere bei komplizierten Vorgängen im Bereich des Bauwesens, wo gleichermaßen technisches Wissen und Kenntnisse über Verwaltungsvorschriften verlangt werden. Die Personalrotation "vernichte" geradezu fach-, sach- und ortsbezogene Kenntnisse.

In vielen Zuständigkeitsbereichen, so z. B. im Bauwesen und im politisch brisanten Umweltbereich, seien *Kontinuität* und *Expertenwissen* unverzichtbar. Ausreichendes Fachwissen sei aber - allein wegen der hohen Personalkosten - oft nur bei einem relativ kleinen Expertenzirkel oder gar nur beim einzelnen Bediensteten vorhanden. Die Personalrotation wäre somit eine "unwirtschaftliche und ineffiziente Maßnahme", die erhebliche *Reibungs-*

*verluste* innerhalb eines ohnehin nicht sonderlich elastischen Verwaltungsapparates mit sich bringen würde. Insbesondere im Zusammenhang mit der Realisierung des europäischen Binnenmarktes, die eine Vielzahl neuer Richtlinien (etwa für Vergabeverfahren öffentlicher Aufträge) mit sich bringe, wäre der auch nur zeitweise Verzicht auf Expertenwissen ein nicht wieder gutzumachendes Versäumnis der öffentlichen Verwaltungen in den Mitgliedsländern der Europäischen Union.

Allein die Größe der meisten kommunalen Bauämter sowie der vielerorts beklagte Personalmangel enge die Möglichkeiten für die Ver- oder Umsetzung von Fachpersonal entscheidend ein. Argumente, die auf kreis- oder *länderübergreifende Rotationsprogramme* abzielen, werden von mehreren Amtsleitern mit dem Hinweis auf das *Mitspracherecht der Personalräte* bei Versetzungen für nicht durchsetzbar gehalten. Im übrigen sollten einzelne Korruptionsfälle nicht dazu führen, das bestehende Verwaltungs- und Personalsystem insgesamt in Frage zu stellen, d. h. Rotation und Aufgabenentbindungen bzw. -verlagerungen sollten grundsätzlich nur in *konkreten Verdachtsfällen* vorgenommen werden.

Oftmals wird vor folgenschweren Anti-Korruptions-Maßnahmen gewarnt, die unter den betroffenen Mitarbeitern zu der Annahme führen könnten, jeder öffentlich Bedienstete sei grundsätzlich bestechlich. Eine Umsetzung unter dem Aushängeschild "Korruptionsprävention" könne so vom Betroffenen leicht als Mißtrauensbezeugung verstanden werden, was unweigerlich zum *Verlust der Vertrauensbasis* führe. Jede Verwaltung müsse sich "glücklich schätzen", Spezialisten zu haben, die "komplex zu denken und zu arbeiten in der Lage sind" und dazu noch unverzichtbare Fachkenntnisse vorweisen können. Wenn die Personalrotation und das Aufgabensplitting in Form des Entziehens von Kompetenzen ausschließlich als Vorbeugungsmaßnahmen gegen die Korruption verstanden würden, hätten sie "Strafcharakter", ohne daß ein *persönliches Fehlverhalten* vorläge. Die Auswirkungen könnten sich so in einer zunehmenden *Demotivation* auch bei solchen Bediensteten niederschlagen, die von diesen Maßnahmen nicht unmittelbar betroffen sind. Viele Amtsleiter halten diese Maßnahmen deshalb für *kontraproduktiv*.

Generell sei nicht von der Hand zu weisen, daß durch Personalwechsel auch die Zahl der "schwarzen Schafe" erhöht werden könnte, indem nämlich



umgesetzte Sachbearbeiter mit charakterlichen Schwächen durch die sich nunmehr bietende Gelegenheit zur Zielscheibe der Korruption werden. Zumindest in der Einarbeitungszeit könnten Neuzugänge mitunter eine merkliche Unsicherheit ausstrahlen, die korrupte Unternehmer sofort erkennen und für sich zu nutzen wüßten. Deshalb sei nicht auszuschließen, daß sich aus wechselnden Aufgabenfeldern grundsätzlich weitere korruptionsanfällige Schwachstellen zumindest während der Umbruchzeit ergeben.

Die Forderung, Fachwissen an seinem angestammten Platz zu belassen, wird vielfach auch dann aufrechterhalten, wenn sich dadurch die Korruptionsanfälligkeit beträchtlich erhöht.

*Die Schlußfolgerung hieraus wäre, daß Korruption unter diesen Bedingungen als das kleinere Übel bewußt in Kauf genommen wird, um das Expertentum insgesamt nicht zu beeinträchtigen. Hier zeigt sich deutlich das Dilemma, in dem sich viele Kommunen befinden.*

Auch die Kritiker der Personalrotation unter den Behördenleitern der Länder und des Bundes führen neben dem Verlust von Sachverstand vor allem personalwirtschaftliche Überlegungen an. Vielerorts könne man es sich nicht leisten, derart gravierende Umbrüche in der Personalplanung zu verursachen. *Erfahrung, Fachkenntnis, Vertrautheit mit den Verwaltungsabläufen* und *Ortskenntnis* würden mehr zählen als die diffuse Korruptionsanfälligkeit einzelner Arbeitsbereiche oder Mitarbeiter, der man ohnehin mit einer intensiveren Kontrolle besser begegnen könne. Speziell im Bereich der Bundesverwaltung beziehen sich viele *Gegenargumente* auf seltenes, deshalb besonders hoch einzuschätzendes Spezialistentum, das in den Zuständigkeitsbereichen einzelner Bundesbehörden zu finden sei. Beispielsweise wird auf die Undurchführbarkeit von Rotationsverfahren im Rahmen der Prüfung von Arzneimittel-Zulassungsverfahren oder ähnlicher Spezialaufgaben verwiesen. Neben der Gefahr des Verlusts von unverzichtbarem Know-how werden zusätzlich die Position und das Lebensalter der Experten als *Gegenargumente* angeführt. Diese Aspekte allein würden es oft rechtfertigen, daß Diskussionen über eine Umsetzung von erfahrenen Spezialisten gar nicht erst aufkommen.

#### 4.3.1.5 Die Abwehrbereitschaft öffentlich Bediensteter gegen Korruption

*Wie verhält sich ein Bediensteter als Sachbearbeiter in der öffentlichen Verwaltung, der aufgrund einer Umsetzungsmaßnahme einen neuen Aufgabenbereich zugewiesen bekommt, und nach kurzer Zeit bemerkt, daß sich seine neuen Kollegen von ihrer Klientel bestechen lassen? Der neue Mitarbeiter wird daraufhin zum Stillschweigen und Mitmachen aufgefordert.*

Diese - aus Plausibilitätsgründen nur an die Sachbearbeiterebene gerichtete - *hypothetische Frage* soll eine bessere Einschätzung darüber ermöglichen, wie in der Praxis ggf. auf eine plötzliche Konfrontation mit der Korruption reagiert wird und wie es mit der Sensibilität auf der Sachbearbeiterebene bestellt sein könnte.

*Wegen der Möglichkeit von Mehrfachnennungen ergibt eine Aufrechnung der einzelnen Werte im folgenden Abschnitt mehr als 100 %.*

Über die Hälfte (55 %) der befragten Sachbearbeiter der kommunalen Verwaltung gehen davon aus, daß der Betroffene sich zwar nicht an den Machenschaften beteiligen, aber sie dennoch *stillschweigend dulden* bzw. übersehen wird. Ein Widerstand wäre keinesfalls zu erwarten. Etwa 32 % meinen, das Verhalten sei schwer vorauszusagen, auf keinen Fall werde jedoch eine Meldung erfolgen. 39 % glauben dagegen, daß der Vorfall grundsätzlich der *Amtsleitung zur Kenntnis* gegeben wird. 13 % der Befragten nehmen an, daß der Umgesetzte sich allein aus *Loyalität zu seinem neuen Vorgesetzten* bzw. aus *Solidarität zu seinen Kollegen* an den Machenschaften beteiligen wird, während 28 % vermuten, daß er allein aus einer gewissen *Zwangssituation* heraus zum Mittäter werden dürfte, denn im Falle des Verweignens seien Repressalien wie etwa eine schlechte Beurteilung oder "Kaltstellen" im Kollegenkreis (Stichwort: "Mobbing") nicht auszuschließen. Nur 6 % gehen davon aus, daß der Betroffene auf jeden Fall und *ohne Bedenken* mitmachen wird. 52 % der Befragten glauben, daß die Reaktion des neuen Kollegen von Fall zu Fall unterschiedlich ausfallen dürfte, also keine allgemeingültige Aussage hierzu getroffen werden könne. Sie halten alle bzw. mehrere der vorher erwähnten Möglichkeiten für realistisch.

Mehrere Probanden verbinden ihre Einschätzungen mit der charakterlichen Stärke und der Korruptionsresistenz des Betroffenen. Es käme immer auf den Grad der Anfälligkeit und Sensibilität an, ob unter diesen Bedingungen eine Mittäterschaft zu erwarten ist, oder nicht. Andere glauben, daß eine Meldung an die Amtsleitung wahrscheinlich nur dann erfolgen wird, wenn es sich um "gleichrangige" Kollegen handelt. Der Verdacht der *Bestechlichkeit von Vorgesetzten* würde dagegen auf keinen Fall zum Gegenstand einer Meldung an die Amtsleitung gemacht.

Andere Probanden mutmaßen, daß die Charakterstärke und der Mut zur Meldung des Sachverhalts an die Amtsleitung oder die Innenrevision von der *Position* (Dienstgrad) und vom *Lebensalter* abhängen dürfte, d. h. die Reaktion wird sich danach richten, ob der Betroffene noch am Beginn seiner Laufbahn steht oder bereits seine Gehaltsendstufe erreicht hat. Von Versuchen des gerade Umgesetzten, auf seine neuen Kollegen positiv einzuwirken, um diese Machenschaften zu unterbinden, gehen nur wenige der Befragten aus.

Als Signal für die Amtsleitung bzw. Personalabteilung wäre es zu werten, wenn der gerade Umgesetzte ohne erkennbaren Grund erneut um eine andere Aufgabe ersucht, weil er sich nur auf diese Weise von den Verstrickungen in der neuen Dienststelle fernzuhalten vermag. Hier sei ein Beispiel dafür zu finden, wie wichtig die *Sensibilisierung der Führungsebene* ist, um sicherzustellen, daß solche Hintergründe auch tatsächlich erkannt werden.

#### **4.3.1.6 "Verdeckte Ermittlungen" in der öffentlichen Verwaltung?**

Dem Bemühen um das Aufdecken von Korruption, Betrug und Untreue innerhalb der öffentlichen Verwaltung sind oft enge Grenzen gesetzt. Bei derart konspirativen Verhaltensweisen der Involvierten, die einen Einblick in die Manipulationszirkel in aller Regel nicht zulassen, stellt sich die Frage, ob nicht bewährte *polizeiliche Bekämpfungsinstrumente* auch auf Anti-Korruptions-Strategien der öffentlichen Verwaltung übertragen werden könnten. Insofern war hier zu prüfen, inwieweit die Amts- und Behördenleiter (nur an diese richtete sich diese Fragestellung) es für sinnvoll erachten, "verdeckte Ermittler" etwa in Gestalt eines Bediensteten der eigenen Behörde oder eines Mitarbeiters der Innenrevision - ausgestattet mit einer plausiblen Legende - gezielt in solche Bereiche der Verwaltung zu schleusen, in denen

konkrete Anhaltspunkte für Korruption vorliegen, die mit den zur Verfügung stehenden Mitteln nicht weiter verdichtet werden können. Es würde sich hier also nicht um polizeiliche "verdeckte Ermittlungen" unter dem Dach des Legalitätsprinzips handeln, sondern um verwaltungsinterne Aufklärungsbemühungen.

13 % der befragten Amts- und Behördenleiter stimmen diesem Vorschlag uneingeschränkt zu, während 18 % eine ablehnende Haltung einnehmen. 34 % der Probanden meinen, der Vorschlag wäre unter bestimmten Voraussetzungen zu überlegen (hier ist eine grundsätzliche Befürwortung dieser Maßnahme auszumachen) und 35 % halten ihn für problematisch (hier dominiert die ablehnende Haltung). Die Zustimmung- und Ablehnungsquoten in den Kommunen halten sich demnach etwa die Waage. Beim Bund und in den Ländern zeigen sich keine nennenswerten Abweichungen.

Die Befürworter verweisen auf ihre grundsätzliche Auffassung, daß Korruption mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln, u. U. auch mit unpopulären Maßnahmen, bekämpft werden müsse. Wenn Korruption schon die Glaubwürdigkeit und das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung insgesamt erschüttere, dann seien *alle rechtlich zulässigen Mittel und Wege* angebracht, die geeignet sein könnten, diese gefährliche Entwicklung zu stoppen. Offen oder verdeckt eingesetzte Korruptionsermittler, die ohne Rücksichtnahme auf eigene persönliche Belange und ohne "Scheuklappen" agieren könnten, dürften aufgrund ihrer Erfahrung am ehesten in der Lage sein, latent vorhandene Korruptionsstrukturen aufzudecken, die andere nicht zu erkennen vermögen. So könnten gezielt interne Fakten zusammengetragen werden, die später als *be- oder entlastendes Beweismaterial* verwendbar wären. Allerdings wird einschränkend bemerkt, daß der Einsatz "verdeckter Ermittler" in kleineren Behörden aufgrund der engen persönlichen Kontakte und der damit einhergehenden Abschottung der Täter sehr schwierig werden könnte.

Die Erfahrung habe gezeigt, daß der Staat selbst aktiv werden müsse, wenn er der Korruption in geeigneter Weise begegnen will. Mit Strafanzeigen und Hinweisen könne man unter den heutigen Gegebenheiten nicht rechnen. Im übrigen dürfte ein solches "diskretes" Vorgehen eine starke *präventive Wirkung* entfalten, denn das Entdeckungsrisiko und die Abschreckungswirkung würden dadurch beträchtlich erhöht. Allein das Wissen um die

Tatsache, daß "verdeckte Ermittler" von Fall zu Fall in der Praxis eingesetzt werden, könnte nicht nur den typischen Gelegenheitstäter von solchen Machenschaften abhalten, sondern auch bereits involvierte Bedienstete dazu verleiten, sich ihrem Vorgesetzten zu offenbaren, um der Entlarvung durch andere zuvorzukommen.

Einzelne Probanden erteilen ihre Zustimmung nur unter der Voraussetzung, daß dieses Mittel nur im *Ausnahmefall* eingesetzt wird, wenn alle anderen Mittel ausgeschöpft sind.

Jedoch auch einige derjenigen, die eine solche Maßnahme grundsätzlich befürworten, äußern gewisse Bedenken:

- es ist nicht auszuschließen, daß der Vorgesetzte, der in jedem Fall einzuweihen wäre, seine Mitarbeiter deckt bzw. informiert;
- der Einsatz "verdeckter Ermittler" könnte trotz seiner Effektivität zu einer großen Verunsicherung in der gesamten öffentlichen Verwaltung führen;
- es besteht die Gefahr, daß verdeckte Ermittler zum "agent provocateur" werden;
- im (kleineren) kommunalen Bereich spricht dagegen, daß unter den Verwaltungsbediensteten ein besonderes Näheverhältnis besteht; ein "verdeckter Ermittler" wäre hier kaum einsetzbar;
- es könnte zu so nicht gewollten "Spitzeltätigkeiten" kommen; gegen eine seriöse Aufdeckung (auch in Form verdeckter Ermittlungen) wäre aber nichts einzuwenden.

Einzelne Kritiker führen vor allem folgende Argumente an:

- die Vertrauensbasis im Personalapparat wäre unweigerlich verloren; "verdeckte Ermittler" wirken kontraproduktiv; die Auswirkungen auf die Arbeitsmotivation und die Effektivität wären verheerend;
- die negativen Folgen (Mißtrauen, Loyalitätsverlust etc.) würden die positiven Aspekte (Aufklärung) überwiegen;
- es fehlt die Rechtsgrundlage für eine solche Maßnahme;
- "verdeckte Ermittler" sind der ständigen Gefahr ausgesetzt, selbst Unkorrektheiten zu begehen, um die Tarnung aufrecht zu erhalten;

- die beste Innenrevision ist ein aufmerksamer Amtsleiter; ein Außenstehender bekäme kurzfristig keinen Einblick in die Arbeitsabläufe im Detail;
- derartige Methoden vereinbaren sich nicht mit der verbreitet diskutierten "corporate identity";
- statt "Schnüffeln" lieber Aufklärung sowie transparente Regeln und Verfahren zur Korruptionsvorbeugung;
- "verdeckte Ermittlungen" unterminieren die Stellung und Verantwortlichkeit des Amtsleiters;
- Korruption ist nur durch "innere Überzeugung", nicht aber durch Geheimnistuerei zu verhindern;
- die Korruptionsbekämpfung sollte mit offenem Visier angegangen werden;
- "verdeckte Ermittler" würden bei jedem Fehler bzw. Versäumnis aufgrund ihrer Übersensibilität Verdacht schöpfen, und auch dort Korruption vermuten, wo es keine gibt.

Auffallend ist die Häufigkeit der Verwendung negativ besetzter Begriffe wie "Spitzeltum", "Stasi-Methoden", "Vertrauensmißbrauch", "Intriganten", "Schnüfflermentalität" usw., wobei besonders Behördenbedienstete in den neuen Bundesländern eine *offene Abneigung* gegen solche Maßnahmen bekunden (Zitat: "40 Jahre Beobachtung durch die Stasi sind genug!"). Ein Proband bringt die angeführten Gegenargumente auf den Punkt: "Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser, aber Bespitzeln ist mies!" Ein anderer gibt zu bedenken, daß der Einsatz solcher Methoden den Verdacht aufkommen lasse, die öffentliche Verwaltung sei "so etwas wie eine kriminelle Vereinigung". Bei den Verwaltungsbediensteten handele es sich grundsätzlich nicht um potentielle Straftäter, sondern um Menschen, die nach bestem Wissen und Gewissen ihren Dienst versehen. Zwielfichtige Methoden würden die Ermittlungen in die Nähe der Tatbestände rücken, die es zu bekämpfen gilt.

Im übrigen sei der *Erfolgsdruck* für verdeckt agierende Ermittler überaus groß, wenn man ihren Einsatz auch langfristig rechtfertigen möchte. Dabei sei die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß solche Methoden auch dann zur Anwendung kommen, wenn andere - moderatere - Methoden noch nicht ausgeschöpft sind.

Jedoch auch einzelne Gegner plädieren dafür, das Instrument der verdeckten Ermittlungen im Einzelfall auch in der öffentlichen Verwaltung als "letztmöglichen Ausweg" zu diskutieren, selbst wenn diese Maßnahme nicht den modernen Führungsmethoden entspräche.

#### 4.3.2 Die Aussichten der Korruptionsbekämpfung

Vor der Einschätzung des künftigen Erfolgs oder Mißerfolgs der Korruptionsbekämpfung stellt sich die Frage nach dem Stellenwert, den die Korruptionsvorsorge zum heutigen Zeitpunkt in der öffentlichen Verwaltung einnimmt. In Anbetracht der langen Geschichte der Korruption könnte der Eindruck entstehen, die Korruptionsbekämpfung muß zwangsläufig als aussichtsloses Vorhaben gelten. Diese Auffassung wird jedoch von den meisten Probanden nicht geteilt.

Insgesamt 32 % der Befragten gehen davon aus, daß die *Korruptionsvorsorge* bereits heute einen hohen Stellenwert in der öffentlichen Verwaltung einnimmt. Der Anteil der Amts- und Behördenleiter ist hier bedeutend höher als der Anteil der Sachbearbeiter. 59 % der Probanden nehmen an, daß der Stellenwert eher gering ist. Hier ergibt sich ein Schwergewicht bei der Gruppe der Sachbearbeiter. Für die übrigen hat die Korruptionsprävention zum heutigen Zeitpunkt (noch) keine Bedeutung.

Bei der Einschätzung der *künftigen Bedeutung der Korruptionsprävention* in der öffentlichen Verwaltung verschieben sich diese Werte signifikant. Nahezu 84 % der Befragten prognostizieren, daß der Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung künftig ein hoher Stellenwert zukommen wird. Dies sei allein schon deshalb nötig, damit Maßnahmen des Gegensteuerns auch den erforderlichen *Rückhalt* bekommen. Die übrigen Probanden halten auch für die Zukunft die Korruptionsprävention allenfalls für einen Nebenschauplatz.

Ob die Korruptionsbekämpfung in der Zukunft meßbare Erfolge vorweisen kann, könne entscheidend davon abhängen, inwieweit es gelingt, Wirtschaft, Politik, Gesellschaft und die öffentliche Verwaltung insgesamt auf die Problematik einzustimmen und an einen Tisch zu bringen. Hierzu gehöre neben dem Installieren von Anti-Korruptions-Mechanismen innerhalb der

öffentlichen Verwaltung vor allem die Sensibilisierung der Gesellschaft für diese *gemeinschaftsschädliche Kriminalität*.

Ansätze zur Korruptionsvorsorge und -bekämpfung müßten deshalb gleichzeitig in allen von der Problematik tangierten Bereichen, also auch in der Politik, plaziert werden. So dürfe etwa die *politische Korruption* (Mandats-trägerbestechung und -bestechlichkeit) nicht nur im Zusammenhang mit der Stimmabgabe unter Strafe gestellt werden, wenn man glaubwürdig Prävention betreiben will. Bis dahin - so wird von mehreren Probanden befürchtet - dürfte es noch ein langer Weg sein. Erste, wenn auch schwache Anzeichen für eine "Läuterung der Politiker" wären auszumachen, wenn ein in Verdacht geratener Abgeordneter sofortige Konsequenzen zieht und sein Mandat niederlegt. Solange das nicht geschieht, sondern im Gegenteil "angeschlagene Politiker" weiterhin hohe Posten bekleiden, werde man bei Arbeitern, Angestellten und Beamten im öffentlichen Dienst keine oder allenfalls halbherzige Unterstützung im Kampf gegen die Korruption erwarten können. Ein Proband ist sich sicher: "Solange hochrangige Politiker als 'Testfahrer' für Automobilkonzerne fungieren, wird sich nichts ändern!"

Die Einschätzungen der Befragten zur *Aussicht staatlicher und kommunaler Anti-Korruptions-Politik* lassen dennoch hoffen: Etwa drei Viertel der Befragten gehen davon aus, daß die Korruption wirkungsvoll bekämpft werden könnte, wenn die Instrumente der *Prävention und Repression* optimal aufeinander abgestimmt würden. Ein Fünftel der Probanden sieht dagegen keine Chance für den Staat, Korruption - auch unter günstigsten Bedingungen - mit Erfolg zu bekämpfen. Dafür steht u. a. das Zitat: "Korruption ist schon zu stark verbreitet!" Nur wenige glauben, daß die Korruption zu eliminieren sei.

#### **4.3.3 Die individuelle Unterstützung staatlicher Anti-Korruptions-Bemühungen**

Angesichts dieser Einschätzungen werden auch Überlegungen darüber angestellt, inwieweit der einzelne öffentlich Bedienstete - gleich welcher Position oder Zuständigkeit - einen aktiven Beitrag zur staatlichen bzw. gesellschaftlichen Korruptionsprävention leisten könnte.



Verhältnismäßig viele, nämlich etwa ein Drittel der Probanden, machen zur Frage nach *eigenen Beiträgen zur Korruptionsverhütung* keine Angaben. Andere stellen sinngemäß fest, Korruptionsprävention sei nicht eine Aufgabe des einzelnen, sondern eine *gemeinschaftliche Aufgabe*. Besonders unter den Sachbearbeitern wird die Auffassung vertreten, der einzelne könne nichts oder nur wenig bewirken.

Die meisten glauben jedoch, auch als "kleinstes Glied der Verwaltung" im Rahmen einer *gemeinsam getragenen Strategie* gegen die Korruption einen sinnvollen Beitrag leisten zu können, selbst wenn dies "nur" in Form der *Unterstützung* einzelner Anti-Korruptions-Maßnahmen geschieht. Insofern ist unter den Vorschlägen auch eine breite Zustimmung zur Umsetzung von Maßnahmen wie etwa Aufklärung, Kontrolle oder Aufgabensplitting auszumachen, wenn dies für die öffentlichen Verwaltung so empfohlen wird.

Die *Akzeptanz* von Einschränkungen und Eingriffen hängt deshalb wesentlich davon ab, wie der Betroffene persönlich zur Korruptionsprävention steht und selbst bereit ist, eine *Vorbildfunktion* als "unbestechlicher, treuer und loyaler Staatsdiener" einzunehmen, denn es sei nicht damit gedient, mit dem Finger auf andere zu zeigen, wenn man selbst die Integrität des öffentlichen Dienstes zu verletzen bereit ist. Vorgelebte *Immunität gegen Korruption* sowie das *Bewahren der persönlichen Unabhängigkeit* werden als wichtige Beiträge eingeschätzt, die jeder einzelne leisten könnte. Signale für *Unbestechlichkeit* und *Integrität* könne man jeden Tag, auch außerhalb der eigentlichen Vorgangsbearbeitung, aussenden, und es sei sicher, daß sie von den jeweiligen Empfängern in der Wirtschaft oder im Kreis der "Verwaltungskunden" auch aufgenommen und entsprechend gedeutet werden.

Die Befragten empfehlen auch individuelle Beiträge, die ihrer Meinung nach geeignet sein könnten, die präventive und repressive Korruptionsbekämpfung zu unterstützen. Hier sind zu erwähnen:

- korrektes Verhalten im dienstlichen und privaten Bereich; Selbstkritik üben; den Diensteid ernst nehmen;
- Offenheit im Umgang miteinander; uneingeschränkte Diskussion aller Bestechungs- bzw. Einflußversuche; Mitwirkung an "Vertuschungsversuchen" verweigern;
- (Selbstauflegung einer) Meldepflicht für verdächtige Vorgänge;

- erhöhte Wachsamkeit und Aufmerksamkeit; Versehen des Dienstes mit "gesundem Mißtrauen";
- uneingeschränkte Unterstützung von Korruptionsermittlungen;
- Vermeidung einer zu großen Nähe zur gewerblichen Wirtschaft;
- einmal gewecktes Problembewußtsein bei Kollegen nicht wieder "einschlafen lassen";
- Akzeptieren von Kontrollen und möglichen Einschränkungen des Freiraums für Entscheidungen;
- strenge Beachtung der entsprechenden Dienst- und Vergabevorschriften;
- Aufklärung der Antragsteller und Bieter über die Konsequenzen unlauterer Machenschaften (z. B. anläßlich Verhandlungen);
- Zurückhaltung bzw. Ablehnung bei kritischen Angeboten aller Art;
- Gespräche mit Unternehmern möglichst nach dem "6 Augen-Prinzip";
- strenge Trennung von dienstlichen und privaten Interessen.

Speziell für die *Amts- und Behördenleiter* ergeben sich darüber hinaus folgende Empfehlungen:

- innerlich eingestehen, daß es Korruption auch in der eigenen Behörde geben könnte; keine Verdrängung des Problems;
- unverzügliche Einschätzung des Grades der Anfälligkeit der eigenen Behörde bzw. des eigenen Sachgebiets;
- Belehrung der Mitarbeiter, insbesondere bei der Einstellung oder Umsetzung von Personal; Aufklärung an Fallbeispielen und deutlich machen, daß Korruption kein Kavaliersdelikt ist;
- mehr Fingerspitzengefühl bei der Auswahl des Personals in gefährdeten Aufgabenbereichen;
- Förderung der Akzeptanz von Gegenmaßnahmen unter den Mitarbeitern (z. B. Kontrollen, Freiraumbeschneidungen usw.);
- Einholen von Informationen über bereits installierte Anti-Korruptionsmaßnahmen und Prüfung des Einsatzes in der eigenen Behörde;

- Aufklärung innerhalb der eigenen Behörde, wo immer dies möglich ist; z. B. plastische Darstellung korruptionsgefährdeter Abläufe "am Modell";
- Verinnerlichung modernen Führungswissens;
- Vermeiden der Überforderung einzelner Mitarbeiter;
- Gespräche mit der (Kommunal)Politik suchen;
- Herausgabe von Mitarbeiterbriefen, Wecken des "Wir-Gefühls" in der Behörde;
- Entwickeln eines Anerkennungssystems für Mitarbeiter zur Förderung der Motivation;
- Vertrauen im täglichen Umgang miteinander bilden;
- Aufstellen von Regeln für den Umgang mit dem "Verwaltungskunden" (z. B. keine Teilnahme an Richtfesten, Firmenjubiläen o. ä.);
- kein Delegieren von Entscheidungen in Fällen von korruptionsgefährdeten Vorgängen;
- Einführung einer Meldepflicht für verdächtige Vorgänge; Ermunterung der Mitarbeiter, Verdachtsfälle zu melden;
- Personalführungsgespräche und andere fürsorgliche Maßnahmen; adäquate Beurteilung bzw. Gehaltseinstufung;
- Benennung eines "Korruptionsbeauftragten" als Vertrauensmann mit Multiplikatorenfunktion;
- Teambildung / Arbeitsgruppen im Rahmen der Vorgangsbearbeitung;
- erhöhte Wachsamkeit und Aufmerksamkeit insbesondere bei begünstigenden Verwaltungsakten;
- zeitnahe und gründliche Aufklärung aller Unregelmäßigkeiten;
- umgehende Beseitigung erkannter bzw. möglicher Schwachstellen;
- Einschwörung des gesamten Führungspersonals einer Behörde auf die Korruptionsvorsorge;
- Verbesserung der Transparenz der Behörde.

Ein Proband spricht eine generelle Empfehlung aus, die von vielen anderen geteilt wird: "Augen offenhalten, nach links und rechts schauen und selbst sauber bleiben!"

#### 4.4 Abschließende Bemerkungen

Im Rahmen dieser Untersuchung hat sich eine Vielzahl von Ansätzen und Überlegungen ergeben, die beim Abwägen von Anti-Korruptions-Maßnahmen in die Waagschale zu legen sind, wenn auf der anderen Seite die Meinung vertreten wird, die Wahrnehmung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung müsse grundsätzlich hinter dem Interesse des Staates bzw. der Kommune an einer "sauberen Verwaltung" zurückstehen. Häufig schwingt in den Aussagen der Befragten mit, daß erst *nach außen hin demonstrierte Verwaltungshygiene* den Behörden die weitgehend ungehinderte Erfüllung ihrer Aufgaben ermöglicht.

Mit der umfassenden Befragungsaktion in der kommunalen Selbstverwaltung soll nicht der Eindruck erweckt werden, daß sich die Korruption auf diesen Bereich konzentriert hat oder in Zukunft konzentrieren wird. Die Ergebnisse dieser Untersuchung zeigen unmißverständlich auf, daß sich dieses Kriminalitätsphänomen in *allen Sparten der öffentlichen Verwaltung* zeigen kann.

Es sei insofern dringend angeraten, die *Vor- und Nachteile einzelner Anti-Korruptions-Maßnahmen* gründlich gegeneinander aufzuwiegen. Dabei müsse die Frage im Vordergrund stehen, ob die angeführten *Gegenargumente* tatsächlich höher zu bewerten sind als die positiven Aspekte und Auswirkungen auf die staatlichen und kommunalen Mechanismen.

Die Ergebnisse dieser Befragungsrunde bilden eine *solide Grundlage*, auf der die Korruptionsprävention in den nächsten Jahren aufbauen könnte. Es wird deutlich, daß es nicht allein ausreicht, für eine effiziente Anti-Korruptions-Politik zu plädieren, sondern es muß auch ein gewisses Maß an Selbstkritik und der Wille zum Handeln vorhanden sein, wenn es andere zu überzeugen gilt. Die *Bereitschaft zum Gegensteuern* sollte keinesfalls von der Frage abhängig gemacht werden, ob sich Korruption bereits in einer Behörde gezeigt hat oder nicht.

Die heutige Situation vieler öffentlich Bediensteter, insbesondere in korruptionsgefährdeten Arbeitsbereichen, kann, auch wenn bereichsweise bereits gelungene Maßnahmen zur Korruptionsvorsorge getroffen wurden, immer noch als "Gratwanderung" bzw. als ein "Zustand permanenter Versuchung" bezeichnet werden, wobei Versäumnisse häufig in der *mangelnden Aufklärung und Dienstaufsicht* zu finden sind. In diesem Zusammenhang wird hin und wieder die *Wahrnehmung der Fürsorgepflicht* durch den Dienstherrn angemahnt. Andockflächen für die Korruption wie etwa die mögliche *Überforderung des einzelnen* oder der *Gefährdungsgrad seines Aufgabenbereiches* müssen rechtzeitig erkannt werden, um mit vorbeugenden Maßnahmen die Position des Gefährdeten von Beginn an festigen zu können.

Die Ursachen und auslösenden Faktoren der Korruption sollten und dürfen deshalb nicht allein beim "schwach gewordenen" Verwaltungsbediensteten gesucht werden, auch wenn es hin und wieder den Anschein hat, daß der *ungehemmte Bereicherungswille* des einzelnen den Ausschlag gegeben hat, wenn sich Korruption in einer Behörde eingenistet hat.

Der Umfang und die Ausbreitung der Korruption werden wesentlich auch vom *dienstlichen und privaten Umfeld* bestimmt. Das Recht zeichnet die Entwicklungskurve der Korruption ebenso wie die Ethik. Deshalb ist zu überlegen, wie falschen Einstellungen oder charakterlichen Fehlentwicklungen, die später zu "ethischen Schräglagen" und damit auch zur "Korruptionsneigung" führen könnten, bereits frühzeitig zu begegnen ist. Hier gilt es auch, den pädagogischen Arm der Gesellschaft zur Mitwirkung an der Prävention herauszufordern.

Der Einsatz von *Anti-Korruptions-Instrumenten* muß und kann nicht immer zum Erkennen und Aufdecken von Korruptionsstrukturen und -machenschaften führen. In erster Linie müssen deshalb solche Ansätze und Bemühungen, die das Verhindern und Erschweren von Korruption zum Ziel haben, zum festen Bestandteil von Gegenstrategien gemacht werden, auch wenn in den unterschiedlich strukturierten Zielbereichen nicht immer gleiche Prioritäten gesetzt werden.

Korruptionsbekämpfung sollte mit *Augenmaß* erfolgen, um zu verhindern, daß übertriebener Eifer sinnvolle Ansätze konterkariert. Blinder Aktionis-

mus als Alibifunktion, wie er unter dem Druck aufkommender Korruptions-skandale leicht entstehen kann, dürfte der gemeinsamen Sache nur schaden.

Die Probanden halten es an der Zeit, Verantwortliche aus *Politik, öffentlicher Verwaltung, Wirtschaft und Strafverfolgung an einen Tisch* zu bringen, um gemeinsame Interessenslagen zu erörtern.

Die hohe materielle und immaterielle *Sozialschädlichkeit* der Korruption und ihre äußerst *schwierige Bekämpfung* haben dazu geführt, daß die Korruptionsprävention in allen öffentlichen Bereichen zur *Herausforderung für Staat und Gesellschaft* geworden ist. Wenn auch die Grundsteine in allen tangierten staatlichen und gesellschaftlichen Bereichen zu legen sind, so kann doch die öffentliche Verwaltung mit einem Höchstmaß an Verwaltungshygiene dazu beitragen, daß dem gemeinsamen Vorhaben zu mehr Aufwind verholfen wird. Die Befragungsergebnisse lassen erkennen, daß man dazu bereit ist.

## 5 **Korruption und Möglichkeiten der Korruptionsbekämpfung aus der Sicht der Strafverfolgungsbehörden**

### 5.1 **Vorbemerkungen, Untersuchungsmethode und Stichprobe**

Zur besseren Einschätzung der Gesamtproblematik und differenzierteren Beurteilung einzelner Aspekte ist es erforderlich, nach den Befragungen der Vertreter der (Kommunal-)Politik, der öffentlichen Verwaltung und der gewerblichen Wirtschaft auch Sichtweisen und Empfehlungen der Strafverfolgungsbehörden in die Untersuchung einfließen zu lassen. Die Ergebnisse dieser Befragungsrunde sind aufgrund des eingeschränkten Probandenkreises nicht als in sich geschlossener Projektbaustein zu betrachten, sondern als Ergänzung und Abrundung der Ergebnisse aus den vorhergehenden Befragungen.

Insgesamt wurden in den Bereichen Polizei und Justiz elf *leitfadengestützte Interviews* in den Städten Frankfurt, Wiesbaden, Mainz, Koblenz, Hamburg, München und Berlin durchgeführt. Als Experten konnten nach einer Länderabfrage sechs *Kriminalbeamte* und fünf *Oberstaatsanwälte* gewonnen werden. Wegen der zeitlichen Vorgabe des Projekts und des mit der Durchführung der Interviews verbundenen Aufwands konnten nicht alle von den Ländern vorgeschlagenen Experten gehört werden. Dennoch ergibt sich im Ergebnis ein abgerundetes Bild, das auch Aufschluß über aktuelle Bekämpfungsprobleme gibt.

Die Bekämpfung der Korruption erfolgt in den Ländern unter verschiedenen organisatorischen Vorgaben. Im allgemeinen ergibt sich für Fälle der *"Korruption im Zusammenhang mit wirtschaftlicher Betätigung"* - diese bildeten in dieser Untersuchung den Schwerpunkt - eine Verschmelzung der Aufgaben im Bereich der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität. Darüber hinaus wird die Korruptionsbekämpfung auch in OK-Spezialdienststellen wahrgenommen, allerdings ausgerichtet auf Korruptionsfälle im Rahmen von Ermittlungsverfahren zur *Organisierten Kriminalität*. Die in dieser Untersuchung befragten Strafverfolger waren entweder als ausgewiesene Korruptionsexperten im Bereich "Wirtschaftskriminalität" angesiedelt, oder sie hatten sich ihr Expertenwissen im Rahmen der Tätigkeit in einer Sonderkommission angeeignet.

## 5.2 Ermittlungserkenntnisse und Einschätzungen zur Korruption

### 5.2.1 Allgemeine Aussagen zum Phänomen und zur Situation

Die Mehrzahl der befragten Experten geht davon aus, daß Korruption äußerst komplex ist und in aller Regel zwar am Handeln einzelner ausgerichtet ist, aber dennoch häufig als "mit System betriebene Korruption" bezeichnet werden kann.

Korruption wird von mehreren Experten als "andauernder Zustand" bezeichnet. Dabei sind es oft kettenartig angeordnete *Einzeldelikte*, mit denen sich die Strafverfolger befassen müssen. Eine Häufung von vermeintlich einzelnen Delikten habe ihre Ursache nicht selten darin, daß entweder bereits feste Strukturen auf regionaler Ebene entstanden sind, oder eine deutlich signalisierte *Erwartungshaltung* bestimmter öffentlich Bediensteter an zentraler Stelle viele "kleine Einzelfälle" nach sich gezogen hat. Insofern sollten Korruptionsskandale nicht als Einzelfälle individuellen Versagens bezeichnet werden.

Die *Phänomene* der Korruption stellen sich für die befragten Experten als ausgesprochen vielfältig dar. Die internen Mechanismen sind *extrem abgeschottet*. Deshalb werden Vorhaben, den Umfang dieses Kriminalitätsphänomens statistisch auch nur annähernd realistisch darzustellen, mit Skepsis beurteilt. Viele Korruptionsdelikte in staatlichen Organen und in der gewerblichen Wirtschaft würden - wenn sie überhaupt angezeigt und statistisch erfaßt werden - als Betrugs- oder Untreuedelikte behandelt. Informationen über korrupte Handlungen blieben deshalb weitgehend unberücksichtigt, zumal die Beweisführung in Korruptionsstrafverfahren ohnehin als äußerst problematisch eingeschätzt wird.

Korruption spiele sich, wie einzelne Experten bemerken, zwar objektiv innerhalb der Wirtschaftsabläufe ab, tatsächlich jedoch seien die Manipulationen außerhalb bzw. im *Schattenbereich der Wirtschaft* einzuordnen. Dabei wird hin und wieder von "Korruptionsherden" oder "-inseln" gesprochen, die sich - je nach regionalen Auftragslagen und -bedingungen - über einen längeren Zeitraum auf bestimmte Branchen konzentrieren können. Als Beispiele werden in diesem Zusammenhang größere Bauvorhaben wie etwa Krankenhäuser oder sonstige, mit aufwendiger Technik versehene Gebäude oder Projekte (wie etwa Kläranlagen) erwähnt, die hochqualifizierte



Anlagenexperten (z. B. Heizung, Lüftung, Elektronik, etc.) erfordern. Insbesondere im Bauwesen existiert - so ein Justizexperte - ein "Korruptionsstandard von hohem Organisationsgrad". Es wird aber ausdrücklich davor gewarnt, das Augenmerk nur auf solche Branchen und Verwaltungsbereiche zu konzentrieren, die nach dem Aufdecken von Manipulationen zeitweise die lokale Korruptionsdiskussion bestimmen.

Auffallend häufig wird auf die fehlende Ächtung der Korruption eingegangen. Den Tätern, die nicht selten als "angesehene Mitglieder der Gesellschaft" gelten, würde auch nach dem Aufdecken der Manipulationen *mehr Achtung als Ächtung* entgegengebracht. Von Fall zu Fall würden sie sogar auf die Ebene von Wohltätern gestellt, nämlich dann, wenn Korruption mit Sponsoring einhergeht und Vorteile für die Allgemeinheit mit sich bringt. Die Perversion in der Einstellung der Täter zum eigenen Verhalten zeige sich darin, daß Korumpierende aus der gewerblichen Wirtschaft mitunter lieber wegen Bestechung als wegen Betrug verurteilt werden möchten, weil "erfolgreiche Bestechung" in bestimmten Kreisen nicht einen Makel darstelle, sondern eher als Auszeichnung gelte.

Ein grundsätzliches Problem des Erkennens und Aufdeckens von Korruption bestehe darin, daß die Wirtschaft ihre Quellen und Kollaborateure in der öffentlichen Verwaltung deckt und wenig Bereitschaft zeigt, an der Korruptionsbekämpfung aktiv mitzuwirken, obwohl hin und wieder Signale auszumachen sind, die auf *gemeinsame Interessenslagen* schließen lassen. Auch von den Involvierten bzw. aus deren Umfeld seien in aller Regel keine Hinweise oder Anzeigen zu erwarten. Insofern seien die Strafverfolgungsbehörden gut beraten, bei der Korruptionsbekämpfung ein Höchstmaß an Eigeninitiative zu entwickeln.

Korruption ist für die befragten Strafverfolger schon lange keine Ausnahmererscheinung mehr. Wiederholt wird die Befürchtung geäußert, daß sich das Phänomen in Deutschland bereits flächendeckend ausgebreitet haben dürfte. Die Täterkreise seien sehr flexibel und in der Lage, sich den jeweiligen Wirtschaftsverhältnissen anzupassen. Ein Experte vermutet: "Korruption gehörte früher bereits zum Wirtschaftswunder!" Fraglich bleibe allerdings, in welcher Größenordnung dieses Phänomen besteht bzw. früher bereits bestanden hat.

Obwohl nicht alle Experten annehmen, daß die Korruption in den letzten Jahren erheblich zugenommen hat, ist man sich doch weitgehend darin einig, daß es sich hierbei vorwiegend um "*Kontrollkriminalität*" handelt. Ein Ansteigen der Ermittlungserfolge entspräche demnach einer *Aufhellung des Dunkelfeldes*. Je mehr man gegen die Korruption unternehme, insbesondere je häufiger die Strafverfolgungsbehörden eingeschaltet würden, desto gravierender werde der Anstieg der Fallzahlen ausfallen (Zitate: "Bei gezielten Ermittlungen kommt eine Lawine ins Rollen"; "Eine Sonderkommission könnte über Jahre arbeiten"; "Es sind Ermittlungen nach dem Schneeballsystem"; "Man könnte in vielen - vom Aufgabenbereich her gefährdeten - Behörden auf Korruption stoßen"). Mehrere Experten sprechen in diesem Zusammenhang von Kettenreaktionen bei polizeilichen Korruptionsermittlungen.

Korruption gehe immer mit einer Dienstpflichtverletzung einzelner öffentlich Bediensteter einher. Deshalb sei die *Verschweigetaktik* vieler Amts- und Behördenleiter, die sich zusätzlich mit dem Problem der *Konnivenz* (Verleiten zu bzw. Geschehenlassen von rechtswidrigen Handlungen im Amt) konfrontiert sehen, im Grunde genommen verständlich, wenn auch nicht akzeptabel.

Die zögerliche Haltung der Politik und die bisher insgesamt gesehen eher halbherzige Bereitschaft zum Gegensteuern führe dazu, daß der Korruptionstäter geradezu zur Fortsetzung seiner Taten ermutigt werde. In diesem Zusammenhang wird auch auf die "äußerst effizient agierenden" Rechtsabteilungen der Unternehmen aus Industrie und Handel verwiesen, mit deren Hilfe man sich bereichsweise bereits "seine Verwaltung erzogen hat". Unter solchen Rahmenbedingungen sei es dann nur ein kleiner Schritt in die systematisch betriebene, auf Abhängigkeiten basierende Korruption.

Strafanzeigen seien aus den Kreisen der Wirtschaft kaum zu erwarten. Ein Unternehmer oder Mitarbeiter, der mit dem Aufbrechen eingespielter Kontakte, auch wenn sie korruptiv belastet sind, die Mechanismen der Wirtschaft stört und wirtschaftliche Usancen stigmatisiert, sei sehr wahrscheinlich "beruflich und sozial erledigt".

## 5.2.2 Ursachen und Folgen der Korruption

Bei der Betrachtung der Ursachen dieses Kriminalitätsphänomens sprechen die Experten neben *verwaltungsinternen Schwachstellen* vor allem den zunehmenden *Verfall ethischer Normen und Werte* in der Gesellschaft und Wirtschaft an, wobei zum gegenwärtigen Zeitpunkt vor allem das *Fehlen von Vorbildern* unter den Repräsentanten des Staates und den Entscheidungsträgern der öffentlichen Verwaltung moniert wird. Ein Justizvertreter diagnostiziert, daß Tugenden wie Altruismus und Pflichtbewußtsein heute hinter materialistisch geprägten Werten zurückstehen. Auch andere Experten stellen fest, daß die *Bereicherungsmentalität* heute das Geschäftsleben dominiert. Neben dem Sinken der Hemmschwelle, sich - weitgehend ungestraft - auf Kosten der Allgemeinheit zu bereichern, entstehe so vor allem ein idealer Nährboden für das Gedeihen stabiler Korruptionsstrukturen.

Ein Experte kritisiert, daß die öffentliche Hand es offensichtlich versäumt habe, die Standpunkte und Prinzipien der *Leistungsverwaltung* gegenüber der gewerblichen Wirtschaft in der gebotenen Weise zu vertreten. Insofern sei es nicht verwunderlich, daß man bei den Geschäftspraktiken kaum noch einen Unterschied zwischen Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung mache.

Die heutige Korruptionsbekämpfung bewegt sich - wie ein Polizeivertreter feststellt - in einem *Teufelskreis*. Die Polizei konzentriert sich zunehmend auf die Korruptionsbekämpfung und deckt schadensträchtige Fälle auf. Die Täterseite reagiert mit spezialisierten Anwälten, perfektioniert ihre Methoden und versucht mit einer strengeren Abschottung das *Entdeckungsrisiko* zu senken. Auch wenn "die Einschläge aus der Strafverfolgung" für die Täter dichter werden, eine Abnahme der Korruption werde es unter derartigen Rahmenbedingungen wohl nicht geben (Zitat: "Es ist nicht die Frage, wann Korruption wieder aufhört, sondern wie weit sie sich noch ausbreitet"). Die Polizei könne bei gezielten Bemühungen zur frühen Verhinderung von Korruption in der allgemeinen öffentlichen Verwaltung bzw. in der Politik nur einen relativ bescheidenen Beitrag leisten, nämlich den der "*Prävention durch Repression*". Daß sie dabei die Täter zur fortgesetzten Perfektionierung veranlassen könnte, sei zwar problematisch, dürfe jedoch kein Grund für eine Einstellung der polizeilichen Bemühungen sein.

Einige Experten befürchten, daß die Auswirkungen der Korruption zunehmend an der *Erosion des Staatsgefüges* abzulesen sein werden. Anzeichen hierfür seien etwa die *Bereicherungsmentalität* unter einzelnen staatlichen Repräsentanten, die damit die Glaubwürdigkeit der Politik generell aufs Spiel setzen, die zunehmende *Politikverdrossenheit* unter den Bürgern sowie der besorgniserregende *Imageverlust* der öffentlichen Verwaltung. Unter diesen Bedingungen sei es nicht verwunderlich, wenn die Moral in der Gesellschaft auf breiter Front sinkt. Korruption verursache demnach einen immensen *immateriellen Schaden*.

*Verschobene ethische Werte* in der Wirtschaft und der Gesellschaft hätten zur Folge, daß zunehmend auch der einzelne Bürger ein Recht daraus herleitet, sich am Staat zu bereichern. "Kleine Verfehlungen" wie etwa falsche Angaben in der Steuererklärung zur Minderung der Steuerlast könnte der Bürger auch deshalb als legitimen Anspruch betrachten, weil der Staat unlautere Geschäftspraktiken, hier das Absetzen von Schmiergeldern von der Steuer, fördere.

Auch die gewerbliche Wirtschaft insgesamt leide unter den korruptiven Geschäftspraktiken einzelner Unternehmer offenbar mehr, als sie zuzugeben bereit ist (Zitat: "Die Integren leiden unter den schwarzen Schafen"). Korruption sei, auch wenn sie einzelne Unternehmen oder Branchen begünstige, für die Wirtschaft kontraproduktiv. Durch sie werde nicht nur der *Wettbewerb* als ureigenes Element der freien Marktwirtschaft ausgehebelt (Zitat: "Es wird geschmiert, anstatt kalkuliert"), sondern im Gefolge der Korruption finden sich extreme *Preissteigerungen* ebenso wie unverschuldete *Konkurse* einzelner, seriöser Unternehmer. Als Beispiel führt ein Proband an, daß nach dem Aufdecken von Korruptionsnetzungen im Rahmen der Ausrichtung von Messen die Preise in diesem Bereich um ca. 30 % gesunken sind. Eine zusätzliche Gefahr seien *Monopolisierungen* in der Wirtschaft, die sich in einem solchen Umfeld relativ kurzfristig aufbauen können.

Alle Experten warnen ausdrücklich vor dem hohen *wirtschaftlichen Schaden*, der durch Korruption verursacht wird (ein Justizexperte schätzt den jährlichen Schaden allein auf dem Sektor "Bauwesen" auf etwa 10 Mrd. DM). Mehrere Experten sprechen sinngemäß von einer *Kettenreaktion*: Korruption treibe die Preise in die Höhe, worauf die öffentliche Hand mit einer Aufstockung des Haushalts reagieren müsse. Dies wiederum fördere die

Korruption, weil die für Vergaben ausgewiesenen Beträge als begehrliches Zielobjekt unlauterer Unternehmer gelten. Es sei - wie ein Experte meint - ein ständiges "Hochschaukeln", das darin gipfelt, daß die Kommunen irgendwann finanziell am Ende sein werden. Das Grundproblem sei der Umstand, daß sich niemand so recht als betrogenes Opfer fühlt, der Schaden also nicht personifizierbar ist.

Die Folgen der Korruption sind für die Befragten in vielen Problemen und Reibungsverlusten im Rahmen der Interaktion zwischen Bürger und öffentlicher Verwaltung erkennbar und z. T. auch meßbar. Ein Grundproblem sei die Schwierigkeit, die Folgen und Auswirkungen in einen kausalen Zusammenhang mit der Korruption zu bringen und Opfer in Politik, öffentlicher Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft zu finden, die sich unmittelbar von diesem Kriminalitätsphänomen betroffen fühlen.

Eine wiederholt vorgetragene Empfehlung geht in diesem Zusammenhang vor allem an die Adresse der Politik. So wird dringend angeraten, öffentlich Stellung zu dieser besorgniserregenden Entwicklung zu beziehen und die Thematik nicht weiter zu verschweigen oder in ihrer Bedeutung herunterzuspielen. Es sei dringend erforderlich, öffentlich *politischen Willen zum Gegensteuern* zu bekunden. Dies müsse auch insofern ureigenstes Interesse der Politik sein, weil mehrere Experten eine *Unterwanderung tragender Fundamente* von Staat und Wirtschaft für die Zukunft keinesfalls ausschließen.

### **5.2.3 Problembewußtsein in der öffentlichen Verwaltung**

Obwohl die Experten Anzeichen dafür ausmachen, daß sich die Führungsetagen des öffentlichen Dienstes zunehmend mit den Möglichkeiten der Korruptionsbekämpfung auseinandersetzen, attestiert man doch der öffentlichen Verwaltung insgesamt gesehen ein *unzureichendes Problembewußtsein*. Auffallend ansteigende Tendenz zeige die Sensibilitätskurve allenfalls kurzzeitig im Zusammenhang mit der Aufarbeitung von bekanntgewordenen Skandalen. Von einer breiten Ächtung könne bei weitem noch nicht gesprochen werden.

Mehrere Strafverfolger begründen ihre Ansicht vor allem mit der häufig fehlenden oder unzureichenden Bereitschaft der Amts- und Behördenleiter,

einen aktiven Beitrag zur *Erleichterung der Beweisführung* oder *Unterstützung von strafprozessualen Maßnahmen* in den Behörden zu leisten (Zitate: "Es geht alles nur mit einem Beschluß"; "Es hängt immer vom jeweiligen Amtsleiter ab"; "Man versucht oft, alles leise zu regeln"). Hin und wieder komme es sogar vor, daß polizeiliche Maßnahmen in Behörden gezielt "blockiert" werden.

Es soll aber nicht unerwähnt bleiben, daß die Kooperation zwischen Strafverfolgern und betroffenen Behördenleitern von Fall zu Fall ausgesprochen positiv beurteilt wird. Ein Polizeiexperte berichtet, daß seine Dienststelle bereits "Consulting" betreibt, indem sie bei der Bewertung aufkommender Verdachtsmomente auf Anfrage einzelner Amtsleiter beratend tätig wird.

Erste Anzeichen für eine zunehmende Sensibilität sehen die Experten in der Bereitschaft einzelner Kommunen, *Korruptionsbeauftragte* einzusetzen, die nicht nur eine beratende Funktion innerhalb der Verwaltung ausüben, sondern auch Sachverhalte und Verdachtsmomente im Vorfeld der polizeilichen Arbeit überprüfen. Allerdings sei nicht zu verkennen, daß solche Instrumente bereichsweise aus einem gewissen Druck heraus eingesetzt werden, der dann besonders groß ist, wenn sich Korruptionsfälle in einer Region häufen.

Die Herausbildung bzw. Unterdrückung des Problembewußtseins innerhalb der öffentlichen Verwaltung wird von fast allen Experten davon abhängig gemacht, ob offene Diskussionsbereitschaft oder Ignoranz die Personalpolitik der Amts- und Behördenleitungen bestimmt. Maßnahmen gegen die Korruption dürften wesentlich leichter umsetzbar sein, wenn sie nicht oktroyiert, sondern eigenständig entwickelt werden. Es wäre demnach anzuraten, den Amtsleitungen beim Implantieren von *innerbehördlichen Gegenmaßnahmen* einen gewissen Entscheidungsfreiraum zuzugestehen.

Für die Ebene der Sachbearbeiter ist die Einschätzung des Problembewußtseins offensichtlich bedeutend schwieriger als für die Leitungsebene. Ein Experte weist darauf hin, daß derjenige, der korruptionsträchtige Schwachstellen stigmatisiert oder die Thematik überhaupt nur anzusprechen wagt, schnell ins Abseits gerät und Gefahr läuft, in die Reihen der "*Nestbeschmutzer*" eingereiht zu werden. Deshalb wird befürchtet, daß man in

Sachbearbeiterkreisen lieber schweigt, als Bereitschaft zur Korruptionsverhütung zu signalisieren.

Die Medien spielen bei der Entwicklung des Problembewußtseins eine bedeutende Rolle. Einzelne Experten werfen vor allem der lokalen Presse ein *gespaltenes Verhältnis zur Korruption* vor. Einerseits werde auflagen-erhöhende Schlagzeilenberichterstattung betrieben, andererseits erfolge eine eher zurückhaltende oder tendenziöse Berichterstattung mit einer auffallenden Konzentration auf korrupte Politiker oder Bedienstete der öffentlichen Verwaltung. Ein Experte zieht aus seiner persönlichen Erfahrung heraus die Schlußfolgerung, daß der Berichterstattung zu Korruptionsskandalen in der lokalen Presse regelmäßig eine *Abwägung von Schaden und Nutzen* vorausgeht. Der Nutzen läge in der höheren Auflage, während der Schaden darin liegt, daß man sich mit der Stigmatisierung korrumpierender Unternehmen die gewinnbringende Anzeigenklientel aus der Wirtschaft verprellen könnte.

Das Problembewußtsein in der öffentlichen Verwaltung ist zum heutigen Zeitpunkt nach Meinung der Experten allenfalls partiell ausgebildet. Dies zeige sich überdeutlich im *Anzeigeverhalten*. Es ist dort stärker ausgeprägt, wo Korruptionsskandale die Verantwortlichen von Politik und öffentlicher Verwaltung zur Diskussion und zum Handeln zwingen und die Strafverfolgungsbehörden eigeninitiativ tätig werden. Insofern könnte auch der dadurch entstehende Druck auf die behördlichen Entscheidungsträger ursächlich für ein sich veränderndes Anzeigeverhalten sein. Häufig sei in der Vergangenheit festgestellt worden, daß bei ersten Anzeichen von Korruption in bestimmten Behörden eher umorganisiert als angezeigt wurde.

### **5.2.4 Varianten und Methoden der Korruption**

Korruptionsdelikte im Rahmen wirtschaftlicher Betätigung sind nach Auffassung der Strafverfolger in aller Regel keine spontan vorgenommenen Handlungen. In aller Regel entstünden sie aus dem Umfeld *persönlicher Bekanntschaften*, langjähriger Geschäftsbeziehungen ("Man kennt sich in der lokalen Unternehmerszene") oder langsam aufgebauten *Abhängigkeitsverhältnisse*, ohne daß der Zeitpunkt der ersten Tat exakt festzulegen ist. Nicht geplante bzw. unvorbereitete Korrumpierungen ließen sich eher bei der Korruption im Zusammenhang mit dem allgemeinen Verwaltungshandeln

(z. B. kleinere Genehmigungsverfahren, behördliche Kontrollen usw.) feststellen.

Ein Vertreter der Justiz gibt an, in einem von ihm bearbeiteten Großverfahren sei vorwiegend die direkte Ansprache durch den Unternehmer erfolgt, weil die Korruptionsstrukturen bereits seit über 20 Jahren in dieser Form bestanden hatten. In diesem langen Zeitraum wurden Informationen über Korruptionspraktiken und "kooperative" Verwaltungsbedienstete an die nächste Geschäftsgeneration "weitervererbt". Dieser Fall zeige, daß ein *Anbahnungsprozeß* bzw. ein "Anfüttern" insofern nicht immer notwendig sei.

In aller Regel lassen die Spielarten der *Kontaktherstellung* auf einen bemerkenswerten Einfallsreichtum der Täter schließen. Die Experten beschreiben den Einstieg in die Korruption recht ausführlich nach einem gewissen Muster. Von der häufiger erwähnten Reaktivierung alter Bekanntschaften aus der Schul- oder Studienzeit über das Zusammenkommen in Parteien, Vereinen und Verbänden bis hin zum Einsatz von psychologisch geschulten "Geschäftsanhängern" werde in der Szene alles praktiziert, was der verlässlichen Profitsteigerung dienlich sein könnte.

Zwischen dem Zeitpunkt des ersten Kontaktes bis zur Tatzeit liegen nicht selten mehrere Jahre. Hin und wieder sei festzustellen, daß in die sich langsam aufbauenden *Beziehungsstrukturen* mitunter auch außenstehende Nutznießer hineindrängen, um vom "kurzen Draht" in die Verwaltung bzw. in die Politik zu profitieren.

Erste Kontaktaufnahmen, zu denen das Überreichen kleiner *Geschenke und Aufmerksamkeiten* zu Weihnachten ebenso gehören kann, wie das organisierte Ausrichten von Betriebsfesten (z. B. Tombola) erfolgen im allgemeinen nach dem "*Gießkannenprinzip*". Auch wenn die Experten regelmäßig eine unlautere Absicht hinter der "Aufmerksamkeit zum Fest" vermuten, so ist es anfangs meist noch keine feste Zielperson, die man als Kollaborateur in der öffentlichen Verwaltung zu gewinnen versucht. Erst später erfolge nach und nach eine Fixierung auf eine Zielperson, die Signale der Bereitschaft aussendet oder die sich nach dem Ausloten persönlicher Schwächen als geeignetes Zielobjekt herauskristallisiert. Erst dann folgen gezielte Versuche der Anbahnung und des Aufbaus von Abhängigkeitsverhältnissen mit dem ersten Etappenziel, die *Hemmschwelle* des Betroffenen zu senken. In einem



lange andauernden Prozeß werde das ursprüngliche Opfer so langsam zum Täter, und zwar spätestens dann, wenn eine *Gegenleistung* erfolgt.

Die im Rahmen der Ermittlungsverfahren festgestellten Angebote, Aufmerksamkeiten und Vorteile sind aufgrund der individuellen "Wunschliste" der bestechlichen Bediensteten äußerst vielfältig. Eine Auflistung der Objekte erscheint wenig sinnvoll. Beispielhaft seien lediglich erwähnt: Reisen, Möbel, Kraftfahrzeuge (auch unentgeltliche Nutzung), Eintrittskarten, Hausreparaturen, Elektronikartikel oder Einkaufsvorteile.

Zum Einsatz von *Bargeld* bei Bestechungsversuchen gibt es unterschiedliche Erfahrungen. Die direkte Ansprache des Verwaltungsbediensteten, gegen Bargeld eine konkrete Leistung zu erbringen bzw. eine bestimmte Entscheidung zu treffen, ist für die meisten Experten quantitativ gesehen eher bei der "*kleinen Korruption*", d. h. im Rahmen von "alltäglichen Verwaltungsvorgängen" anzutreffen, obwohl ein Proband vor der Verwendung dieses Begriffes ausdrücklich warnt (Zitat: "Es gibt keine kleine Korruption; jeder Fall ist gravierend"). Beispielhaft werden hier die Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis, einer Waffenbesitzkarte oder ähnliche Anliegen erwähnt. Andere Experten haben (z. T. hohe) *Bargeldbeträge* hauptsächlich im Zusammenhang mit der Realisierung geplanter Großprojekte im Bauwesen festgestellt. Für die meisten Experten steht fest, daß die Übergabe von Bargeld zwar - im Wert gemessen - die Schmiergeldpraxis dominiert, von der Anzahl der Fälle her gesehen jedoch hinter der Gewährung von sonstigen Vorteilen, die sich allerdings für den Nutznießer fast immer in Mark und Pfennig auswirken, zurücksteht.

Die Experten sprechen bewußt von "Signalen", die der angesichts wiederholter *Aufmerksamkeiten* schwach gewordene Bedienstete aussendet. Es wird in aller Regel nicht offen über Leistungen und Gegenleistungen gesprochen, sondern man denkt in Anwesenheit des Gönners laut über Wünsche nach, die von diesem entsprechend gedeutet werden. Dabei handelt es sich nicht unbedingt um Wertgegenstände, die man sich ersehnt; auch die arbeitslose Ehefrau, die dringend eine Arbeitsstelle sucht, oder der zinsgünstige Kredit für den Hausanbau können "Objekte der Träume" sein.

Konkrete *Forderungen* werden regelmäßig aber dann gestellt, wenn die Initiative zur Korruption vom Verwaltungsbediensteten ausgeht, d. h. wenn

dem "Verwaltungskunden" bzw. Unternehmer eine *Erwartungshaltung* signalisiert wird, er also quasi zur Korruption genötigt wird. Nicht immer bezieht sich die Forderung auf die Gewährung von finanziellen Zuwendungen oder Vorteilen; hin und wieder wird auch die *aktive Mithilfe* an komplizierten Verwaltungsverfahren bzw. eine konkrete Dienstleistung der Wirtschaft erwartet. So sei es wiederholt vorgekommen, daß den Beauftragten von konkurrierenden Baufirmen das Erstellen von Leistungsverzeichnissen und Massenaufstellungen abverlangt wurde.

Bei der Aufarbeitung der Korruptionsverfahren hat ein Justizvertreter festgestellt, daß die Erwartungshaltung bzw. die Nötigung durch öffentlich Bedienstete insbesondere im Bereich des Bauwesens anzutreffen ist (Zitat: "Es gibt feste Prozentsätze, die eingefordert werden"). Auch andere Probanden sprechen sinngemäß von einer vorhandenen "Korruptionsgebührenordnung".

Auch innerhalb der Wirtschaft könne Korruption aus *Zwangslagen* heraus entstehen. Der schärfer werdende Wettbewerb und der damit einhergehende *wirtschaftliche Druck* treibe viele seriös kalkulierende Unternehmer nach und nach in eine aussichtslose Situation. Der drohende Konkurs verleite die Betroffenen so hin und wieder zur Partizipation an regionalen *Kartellen*. Ein Experte spricht diesbezüglich von "Zwangskartellen" die unter normalen Bedingungen gar nicht erst entstehen würden. Auch könne das Diktat innerbehördlicher Korruptionszirkel bei der (lancierten) Vergabe öffentlicher Aufträge dazu führen, daß sich Unternehmer mit dem Ziel der Absprache zu Kartellen zusammenschließen. Vor diesem Hintergrund habe es auch einzelne Fälle von *Infiltrationen* gegeben, in denen die Kartelle gezielt Personen ihres Vertrauens in die öffentliche Verwaltung geschleust haben.

Als typische Begleiterscheinung der "Korruption auf höherem Niveau" im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Betätigung wird der Scheinwettbewerb ("papiermäßiger Wettbewerb") empfunden. Nach außen werde den konkurrierenden Unternehmen u. a. auch durch das Ankündigen *öffentlicher Ausschreibungen* suggeriert, daß alle Wettbewerber gleiche Chancen haben. Tatsächlich jedoch sei der Wettbewerb von vornherein ausgeschlossen, weil der Zuschlag bereits vor der Ausschreibung in *Korruptionszirkeln* abgesprochen werde. Ein Experte spricht diesbezüglich von regelmäßig zusammenkommenden "Frühstückskartellen".

Korruption kann auch aufgrund einer "Provokation" durch die Verwaltung auftreten. So hat ein Experte feststellen können, daß Korruptionversuche von einer bestimmten Klientel grundsätzlich dann zu erwarten sind, wenn kostenintensive Auflagen zu erfüllen sind oder eine Behörde beabsichtigt, eine existenzsichernde Konzession aus gegebener Veranlassung zu widerrufen. Dies werde hin und wieder vom Bürger offenbar als *Schikane der Verwaltung* aufgefaßt, um so (verdeckt) Gefälligkeiten einfordern zu können.

Obwohl in einzelnen Korruptionsskandalen von hohen, auftragsabhängigen *Bestechungssummen* gesprochen wird, fällt einzelnen Experten doch auf, daß die Beträge bzw. die geldwerten Vorteile von Aufmerksamkeiten in vielen Fällen eher unbedeutend sind und in keinem Verhältnis zum Risiko der Täter stehen. Insofern sei es unverständlich, warum einige öffentlich Bedienstete so ihre berufliche Zukunft aufs Spiel setzen.

### 5.2.5 Eingrenzung des geldwerten Vorteils

Die Mehrzahl der befragten Experten sieht ein Dilemma darin, daß die Grenze zwischen erlaubten und verbotenen Praktiken i. Z. m. dem Überreichen und Entgegennehmen von Geschenken bzw. Aufmerksamkeiten in staatlichen bzw. kommunalen Institutionen entweder gar nicht, oder nur unscharf geregelt ist. Im Hinblick auf die Vielzahl und Vielfalt von Dienstvorschriften impliziert jedoch selbst eine klare Aussage zu den Grenzwerten nicht, daß der Mitarbeiter diese Vorschrift auch tatsächlich verinnerlicht hat.

Die Experten empfehlen deshalb, den Begriff "Korruption" baldmöglichst klar zu definieren und eine *bundeseinheitliche Regelung* zur Annahme von Geschenken und zu erlaubten und verbotenen Praktiken im Umgang mit der Wirtschaft und dem "Verwaltungskunden" zu schaffen.

Für eine klare Aussage zur Festlegung des geldwerten Vorteils können sich die Experten allerdings nicht entscheiden. Es käme immer auf den dienstlichen Zusammenhang, die Umstände und die Rahmenbedingungen des Einzelfalls an, die dazu führen können, daß eine bestimmte Handlung einmal als problematisch, das andere Mal als unbedenklich zu bewerten ist. Usancen, wie etwa das Freihalten in einem Barbetrieb, wo übermäßiger

Alkoholgenuß als zusätzlicher Gefährdungsfaktor gilt, sei dagegen immer abzulehnen. Fast alle Experten weisen diesbezüglich auf die Vielfältigkeit der möglichen Aufmerksamkeiten hin. Das stundenweise Ausleihen eines Transportfahrzeuges für den Umzug sei ebenso wenig zu tolerieren wie das Geld im Briefumschlag.

Bei der Festlegung des Grenzwertes empfehlen die meisten Experten sinngemäß, "nicht alles zu verbieten", obwohl das Problem der "Klimapflege" und der Schaffung von Abhängigkeiten als Einstieg in die Korruption nicht verkannt wird (Zitat: "Nicht alles ist Korruption, was an Außenkontakten für das staatliche Funktionieren notwendig ist"). Favorisiert wird eine *dynamische Regelung auf niedrigem Niveau*. Die Zugeständnisse des Dienstherrn müßten jedoch transparent gemacht werden. Ein Justizvertreter plädiert allerdings dafür, die Annahme jeglicher Geschenke und Vorteile strafrechtlich zu pönalisieren.

Ein Katalog über akzeptable oder verbotene Praktiken wäre demnach wenig sinnvoll, weil die *Umfeld- bzw. Rahmenbedingungen*, denen der jeweilige Fall unterliegt, auf diese Weise nicht in die Beurteilung einbezogen werden können.

Im übrigen - so argumentieren mehrere Experten - sei es in einem gewissen Rahmen auch möglich, sich einen öffentlich Bediensteten mit wiederholten *sozialadäquaten Methoden* gefügig zu machen.

Nicht zu akzeptieren ist für die Experten das Entgegennehmen von *Bargeld*. Ein Experte weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß es in der Praxis erhebliche Probleme bereitet, Korrumpierungen nachzuweisen, die "cash" abgewickelt werden, zumal die *Herkunft des Geldes* regelmäßig verschleiert wird. Korruption auf der Basis der Gewährung von Vorteilen und Aufmerksamkeiten sei dagegen wesentlich leichter zu entlarven.

So werden Bargeldverbuchungen in der Praxis etwa als Vergütung im Rahmen von Beraterverträgen, Nebentätigkeiten, fragwürdigen Gutachten oder als Beteiligungen an Patenten kaschiert. Auch Provisionen zugunsten Dritter, vorgetäuschte Arbeitsverhältnisse, oder Rückzahlungen gewährter Darlehen sind registriert worden. Von Fall zu Fall wurden offiziell Sozialabgaben für "Schreibarbeiten der Ehefrau" oder für ähnliche fiktive Leistungen abgeführt. Auch großzügige Kaufpreise für dilettantische, vom öffentlich

Bediensteten selbst hergestellte "Kunstwerke" wurden im Einzelfall festgestellt. Einige Experten ziehen hier einen Vergleich mit den Methoden der Organisierten Kriminalität, auch wenn ihrer Meinung nach der *Geldwäsche* als gezielte Tätermethode hier eher eine untergeordnete Bedeutung zukäme.

Einzelne Angebote und Verhaltensweisen von Vertretern der gewerblichen Wirtschaft gegenüber der öffentlichen Verwaltung können zwar nach Auffassung mehrerer Experten auch unter strengen Maßstäben durchaus noch als sozialadäquat bezeichnet werden. Die Gefahr des gegenseitigen Gebens und Nehmens auch kleiner, scheinbar unbedeutender Objekte oder Vorteile läge - so argumentiert ein Justizvertreter - darin, daß regelmäßig ein Klima im Umgang miteinander geschaffen wird, das Korruption stark begünstigt.

#### 5.2.6 Aussagen zu den Täterkreisen

Es gibt verschiedene *Profile* des Korruptionstäters, wie ihn die Experten kennengelernt haben. Auf der Seite der Korrumpierenden ist es entweder der "profitsüchtige Unternehmer", dessen Geschäftspolitik keine ethischen Grenzen kennt, oder der "Verwaltungskunde", der im Umgang mit den Behörden sein Anliegen durchzusetzen oder sonstwie einen persönlichen Vorteil zu erlangen versucht. Auf der Seite der Korrumpierten findet sich häufig der typische *Gelegenheitstäter*, der die sich ihm bietenden dienstlichen Möglichkeiten und Gelegenheiten nutzt, um sich einen Vorteil zu verschaffen. Mit zunehmender Erfahrung und nach erfolgreich verlaufenen Manipulationen können sich verwaltungsinterne Korruptionszirkel mit einem deutlichen Trend zur Professionalisierung bilden. Dies kann auch zu einer Korruptionsvariante führen, die quasi auf Erpressung basiert, wenn nämlich Verwaltungsbedienstete zu verstehen geben, daß sie die gewünschten Leistungen nur im Falle einer "Vorauszahlung" zu erbringen bereit sind.

Hinter den unlauteren Einflußnahmen auf die Politik und die öffentliche Verwaltung stehen dementsprechend die *gewerbliche Wirtschaft* oder der *Bürger*. Von den Experten werden in erster Linie mittelständische Unternehmen erwähnt, in denen im allgemeinen "der Chef persönlich schmiert". Darüber hinaus sind jedoch auch Unternehmen der Großindustrie aufgetreten, in denen Vertraute der Unternehmensleitung oder mehrere Vertreter aus den betroffenen Unternehmensbereichen (Buchhaltung, technische Leitung,

Verkaufsleitung) für die "unsauberen Fälle" zuständig waren. Je nach regionaler Auftragslage und Städtebauplanung können durchaus zeitweise bestimmte Branchen dominieren.

Von Fall zu Fall begeben sich Unternehmen in eine starke *Abhängigkeit* zum Staat bzw. zur Kommune, insbesondere dann, wenn sie schwerpunktmäßig Aufträge der öffentlichen Hand ausführen, die dazu noch einen speziellen Fuhr- bzw. Maschinenpark oder ein bestimmtes Expertentum voraussetzen. Dies gilt für Aufträge im Bauwesen ebenso wie für solche im Bereich des Beschaffungswesens. Hieraus ergibt sich eine besondere *Verwundbarkeit in Krisenzeiten*, wenn aufgrund einer restriktiven Haushaltspolitik die lebenswichtigen öffentlichen Aufträge zurückgehen. Dieser diffuse Zustand der Abhängigkeit wird mitunter von mit öffentlichen Auftragsvergaben und -entscheidungen befaßten Bediensteten und Mandatsträgern gezielt dazu genutzt, den Unternehmer zu "Maßnahmen zur Verbesserung des Klimas" zu veranlassen. Darüber hinaus entstünden in diesem Umfeld sehr leicht Täterstrukturen, in denen gegenseitige *Zuwendungen* und *Leistungen* zum festen, dauerhaften Bestandteil korruptiver Zweierbeziehungen werden.

Bei der Beurteilung der Frage, ob sich die *Organisierte Kriminalität* (OK) bereits bei der *Korruption im Rahmen wirtschaftlicher Betätigung* gezeigt hat, gibt es unterschiedliche Meinungen. Während ein Polizeixperte derartige Einflußnahmen für seinen Zuständigkeitsbereich grundsätzlich in Abrede stellt, weiß ein anderer zu berichten, daß dies in den Brennpunkten der Korruption bereits vorgekommen ist. Fast alle Strafverfolger geben jedoch zu bedenken, dies sei auch eine Frage der Interpretation, denn die von Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft *systematisch betriebene Korruption* auf hohem Niveau könne durchaus als Organisierte Kriminalität bezeichnet werden.

Ein Justizvertreter konstatiert, daß die von ihm bearbeiteten Korruptionsfälle innerhalb der Wirtschaftskriminalität anzusiedeln seien. Dieser Deliktsbereich weise grundsätzlich einen mehr oder weniger ausgeprägten Organisationsgrad auf. Insofern könne auch bei der Korruption im Rahmen wirtschaftlicher Betätigung durchaus von Organisierter Kriminalität gesprochen werden. Insgesamt gesehen können die Experten aber noch keine Anzeichen für eine überregional agierende "Korruptionsmafia" ausmachen,

obwohl bereits einflußreiche *Baukartelle* aufgetreten sind, die eine Entwicklung in diese Richtung befürchten lassen. Selbst wenn noch keine beweiskräftigen Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß sich das organisierte Verbrechen anschickt, wirtschaftliche Bereiche wie etwa das Bau- oder Beschaffungswesen systematisch zu okkupieren, steht für mehrere Experten doch fest, daß sich Straftäterorganisationen über kurz oder lang auch dieser eingefahrenen korruptiven Geschäftsstrukturen bedienen werden.

In diesem Zusammenhang weisen einzelne Probanden darauf hin, daß die Organisierte Kriminalität z. B. in Gestalt der Vergnügungsindustrie bereits in mehreren Verwaltungssparten, wie etwa bei der Beantragung von behördlichen Erlaubnissen, aufgetreten ist. In diesem Zusammenhang auftretende Korruptionen und Korruptionversuche seien, auch wenn hier mitunter die Risikominimierung als Täterziel dominiert, in ihrer Bedeutung keinesfalls geringer zu bewerten. Die Polizei habe jedoch offenkundige Probleme, an diese Täterkreise und Informationen zu gelangen, denn die Verwaltungsbediensteten seien bei Versuchen, derartige Einflußversuche als solche des organisierten Verbrechens zu erkennen, völlig überfordert.

Auch das Auftreten typischer *OK-Indikatoren* deute darauf hin, daß hinter bestimmten Korruptionshandlungen mehr verborgen sein könnte, als bisher vermutet wird. Zu erwähnen seien etwa die Gestellung eines Anwalts und andere Maßnahmen zur Absicherung und Fürsorge der entlarvten Kollaborateure in der Haft. So ist einem Justizexperten aufgefallen, daß die Haft im allgemeinen keine Bedrohung für die berufliche Existenz des Korruptierenden bedeutet, was im Bereich der Wirtschaft eigentlich zu erwarten wäre. Im Gegenteil, der Täter kehre nach der Haftentlassung regelmäßig an seinen Arbeitsplatz bzw. in sein Unternehmen zurück.

Insofern wird dringend empfohlen, bei der *Beurteilung der Korruptionsstrukturen* das Element "Organisierte Kriminalität" nicht zu vernachlässigen. Den Aussagen mehrerer Experten ist zu entnehmen, daß sich in typischen OK-Dienststellen wahrscheinlich ein anderes Bild manifestiert haben dürfte, denn beim organisierten Verbrechen sei die Korruption systemimmanent.

Auffallend ist für die meisten Experten, daß die Täter ihre Manipulationen zunehmend verfeinert haben. Der *Perfektionierungsprozeß* könnte durchaus im Zusammenhang mit aufgedeckten Skandalen stehen, aus denen die Täter

entsprechende Konsequenzen gezogen haben. Dem *geringen Entdeckungsrisiko* sei es zuzuschreiben, daß sich der Korruptionstäter auch heute noch relativ sicher fühle und seine einmal begonnenen Aktivitäten in aller Regel ungehemmt fortsetzen könne. Dies sei eine besorgniserregende Erfahrung aus der Ermittlungspraxis.

### 5.2.7 Täterziele und -motive

Die Bevorzugung bestimmter Zielbereiche für Korrumpierungen in der öffentlichen Verwaltung richtet sich in erster Linie nach der *persönlichen Absicht* oder dem *geschäftlichen Ziel* der Täter. Erfahrungswerte belegen eindeutig, daß hier in erster Linie das *Bauwesen* zu nennen ist. Daneben werden das *Beschaffungswesen*, *fördermittelvergebende Stellen* sowie individuelle *Genehmigungsstellen*, wie z. B. im Gaststättenbereich, Markt- wesen oder Ausländermeldewesen angeführt. Auch die *Vergabe von Dienstleistungen* dürfte im Visier der Täter stehen (z. B. Kantinen- belieferung oder Reinigungsaufträge). Ein Justizexperte weiß aus eigener Erfahrung zu berichten, daß bereits eine "Ausfächerung auf alle Bereiche des öffentlichen Dienstes" stattgefunden hat.

Beim den Einschätzungen der Strafverfolger erscheint vor allem die Frage interessant, ob die von den Tätern anlässlich der Vernehmung bzw. der Hauptverhandlung angegebenen Motive sich mit denen decken, die von der Kommunalpolitik, der öffentlichen Verwaltung und der gewerblichen Wirtschaft erwähnt werden.

Alle Experten nennen für die "Korruption im Rahmen wirtschaftlicher Betätigung" als vorrangiges *Motiv der Korrumpierenden* spontan die *Gewinnmaximierung*; dabei fallen Begriffe wie "Profitgier" und "Gewinn- sucht". Die Dominanz dieses Motivs führe auch dazu, daß die *rechtlichen und ethischen Grenzen* der geschäftlichen Aktivitäten zunehmend ausge- dehnt und verwässert werden, um irgendwann völlig aus dem Blickfeld zu verschwinden. Dies habe dann auch einen gravierenden Einfluß auf den *Schwundprozeß des Unrechtsbewußtseins*.

Darüber hinaus könne auch das *Machtstreben* und als Folgeziel die *Markt- beherrschung* (Monopolbildung) ebenso bedeutungsvoll sein wie die *Gewinnsicherung*. Jedoch auch diese Motive seien immer im Zusammenhang



mit der Profitmaximierung zu sehen. Insofern ist die Aussicht, zum "Hoflieferanten der Kommune" aufzusteigen, ein erstrebenswertes Ziel für regional und überregional agierende Unternehmer. Die öffentliche Hand wird vor allem deshalb als "Objekt der Begierde" gewählt, weil dort Geldmittel zur Verfügung stehen, die in dieser Größenordnung innerhalb der Wirtschaft nicht in dieser Regelmäßigkeit und Verlässlichkeit anfallen (Zitat: "Im öffentlichen Haushalt ist viel zu holen!").

Erstes Etappenziel ist von Fall zu Fall auch nur der Wunsch, an etablierten "*Kartellen und Seilschaften*", die sich bereits auf diese Weise eine verlässliche Einnahmequelle geschaffen haben, zu partizipieren. "Korruptionsconnections" seien besonders für mittelständische Unternehmer die erstrebenswerte Eintrittskarte in den Kernbereich der "geschäftsbzw. gewerbsmäßig betriebenen Korruption".

Für mehrere Experten steht fest, daß die korrumpierenden Firmenvertreter nicht selten vor Gericht *uneigennützig* Motive vorschieben, um sich eine günstigere Position bei der Urteilsfindung durch den Richter zu verschaffen. Vorrangig sind hier "Unternehmensinteressen" zu erwähnen. Man habe nur bestochen, weil der Betrieb dringend Aufträge benötigt hat bzw. weil man Arbeitsplätze vieler Bürger der Kommune erhalten wollte, oder es wurde vorgegeben, man habe auf diese Weise zu verhindern versucht, daß der Betrieb in eine andere Region verlegt wird, wo eine bessere Auftragslage zu erwarten gewesen wäre.

"Maßloses Gewinnstreben" in der Unternehmensleitung schlage auch auf die Mitarbeiter durch. Mehr Umsatz bedeute für den verantwortlich zeichnenden Mitarbeiter in aller Regel den *beruflichen Aufstieg* innerhalb der Hierarchie und damit eine Gehaltsaufbesserung. Dies verursache mitunter einen überzogenen *Korpsgeist* innerhalb firmeninterner Täterkreise, der sich u. a. in der Duldung unseriöser Geschäftsmethoden niederschlägt. In Krisenzeiten könne es aber auch die Verhinderung des beruflichen Abstiegs bzw. der Entlassung sein, wenn ein Mitarbeiter "mit allen Mitteln" den Umsatz zu steigern versucht.

Mehrere Experten machen darauf aufmerksam, daß ihrer Meinung nach aufgrund bereits *etablierter Korruptionsstrukturen* vielerorts ein zunehmender "*Zwang zur Korruption*" bestehe. Für viele integre Unternehmer sei

es außerordentlich schwer geworden, sich der Korruption zu entziehen, um überhaupt noch ihre Chance zu wahren, an öffentliche Aufträge zu gelangen. Dies dürfte insbesondere dann der Fall sein, wenn die gesamte Unternehmenslogistik auf öffentliche Bauvorhaben ausgerichtet ist, wie etwa im Tiefbau, dessen Markt von öffentlichen Aufträgen dominiert werde. Insofern könnten viele Betriebe, die Korruptionsmanipulationen strikt ablehnen, künftig vermehrt dem Druck unterliegen, den öffentlichen Bereich denen zu überlassen, die ihn bereichsweise ohnehin fast vollständig okkupiert haben (Zitat: "Die Gelder werden unter relativ wenigen Unternehmern verteilt").

Bei den *Motiven der Korruptierten* erkennen mehrere Experten außer dem Wunsch nach Gehaltsaufbesserung keine besonderen Absichten. Wiederholt fallen hier Begriffe wie "chronischer Geldmangel" bzw. "ständige Schuldenlast". Darüber hinaus sind jedoch - fallbezogen - auch Motive zu nennen wie Frustration im Arbeitsumfeld, Verbesserung der sozialen Stellung (Prestigedenken) und im Vergleich zur Wirtschaft eine unzureichende Bezahlung bei gleichwertiger Tätigkeit, was in gewissen Kreisen der öffentlichen Verwaltung zum "*Kompensationsdenken*" geführt habe.

Einzelne Experten haben wiederholt eine offenkundige *Bevorzugung* solcher Bediensteter im Amt festgestellt, die später als Kollaborateure korumprierender Unternehmer entlarvt wurden. Wegen ihrer "guten Beziehungen zur Wirtschaft", die in gewisser Weise auch Unterstützung bei der Sachbearbeitung garantieren, seien diese Mitarbeiter objektiv "fleißige und gründlich arbeitende Sachbearbeiter ohne Fehl und Tadel", die keinen Anlaß zur Kritik durch ihre Vorgesetzten böten. Die Beförderung sei solchen Mitarbeitern sicherer als ihren korrekten Kollegen, die keine "Schützenhilfe aus der Wirtschaft" in Anspruch nehmen. Der korrupte Bedienstete, der seine Machenschaften geschickt zu verschleiern weiß, genieße so viele Vorteile, die der Korrekte nur unter weitaus größeren Anstrengungen zu erreichen vermag.

Dies gelte im übrigen auch für die *Politik*. Ein politisch Aktiver, der sich als verlässlicher "Spendensammler" innerhalb seiner Partei einen Namen gemacht hat, habe zwar nach außen hin scheinbar selbstlos gehandelt, weil er die Vorzüge der ihm ausgehändigten Geldbeträge nicht selbst genießt, sondern seiner Partei überläßt. Tatsächlich jedoch sei ihm regelmäßig der *parteiinterne Aufstieg* und damit eine höher zu bewertende Funktion bzw.

ein aussichtsreicherer Listenplatz sicher. Letztendlich stelle sich so - wenn auch verspätet - doch noch ein finanzieller Vorteil ein.

Ein Experte geht davon aus, daß sich viele integre Behördenbedienstete angesichts der sich häufenden Skandale und der "schlechten Vorbilder in Politik und öffentlicher Verwaltung" vermehrt die Frage nach dem Sinn ihrer *Ehrlichkeit* und *Loyalität* stellen dürften, wenn sie unter korrupten Handlungen ihrer Kollegen zu leiden hätten. Die Gefahren bestünden dabei neben dem Nachahmen falscher Vorbilder vor allem im Sinken der Arbeitsmoral auf breiter Front.

### 5.2.8 Unrechtsbewußtsein

Bei der Beurteilung des Unrechtsbewußtseins spielen für die meisten Experten *gesellschaftliche und wirtschaftliche Fehlentwicklungen* eine tragende Rolle.

Durch die bisher unzureichende *Ächtung der Korruption* (Zitat: "Korruption gilt noch immer als Kavaliersdelikt"), die Erziehung des jungen Bürgers in einer "*Ellenbogengesellschaft*", die *sinkende Moral in der Gesellschaft* wie auch in der Wirtschaft, die *fehlende Vorbildfunktion* einzelner staatlicher Repräsentanten sowie die "*staatliche Förderung*" bzw. Subventionierung von Korruption sei schwierig geworden, in der Gesellschaft und der Wirtschaft ein stabiles Rechtsbewußtsein zu formen (Zitat: "Das Unrechtsbewußtsein ist erschreckend schwach ausgeprägt"). Dies seien Mängel, deren Beseitigung für die mit der Korruptionsprävention beauftragten Stellen in Staat und Gesellschaft eine besondere Herausforderung, wenn nicht gar ein unlösbares Problem, darstellen. Gleichwohl dürfe dem Entwicklungsprozeß eines dahinschwindenden Rechtsbewußtseins keinesfalls freier Lauf gelassen werden.

Insbesondere aufgrund der Tatsache, daß Aufwendungen für Schmiergelder in Unternehmerangebote einkalkuliert und zusätzlich noch als Betriebsausgaben von der Steuer abgesetzt werden können, müsse man sich die Frage stellen, ob sich unter diesen Bedingungen überhaupt ein Unrechtsbewußtsein bei den potentiellen Nutznießern bilden kann.

Grundsätzlich sind sich die befragten Polizei- und Justizvertreter darin einig, daß ein Unrechtsbewußtsein immer dann vorauszusetzen ist, wenn *Bargeld* übergeben wird. In diesem Fall dürfe der Täter keine Zugeständnisse mehr erwarten. Ein Experte weiß aus eigener Erfahrung zu berichten, daß auch die Annahme von höherwertigen Geschenken vielen Bediensteten keine Probleme mehr bereitet. Lohnergänzungen bzw. Gehaltsaufbesserungen würden von den Nutznießern quasi als Mehrleistungen gerechtfertigt.

*Usancen der Wirtschaft* werden - so äußern sich sinngemäß auch die Strafverfolger - oft bedenkenlos auf die öffentliche Verwaltung oder die Politik übertragen. So könne es vorkommen, daß ein Unternehmen bei Vorteilsgewährungen zwar objektiv wie eine "kriminelle Vereinigung" handelt, subjektiv jedoch nur das tue, was "in der Welt der Wirtschaft gang und gäbe ist" (Zitat: "Wer in der Wirtschaft erfolgreich korrumpiert, ist der Größte und wird geachtet"). Ein Proband meint, Korruption gehöre offenbar bereits zu den Gesetzen der Wirtschaft, auch wenn der Begriff "Korruption" dort ganz bewußt vermieden werde. Dies dürfe zwar nicht als *Rechtfertigungsgrund* (Zitat: "Die anderen tun es ja auch") dienen, könne aber bei der Beurteilung des Unrechtsbewußtseins hie und da durchaus eine gewisse Rolle spielen.

Mehrere Experten haben die Erfahrung gemacht, daß das Unrechtsbewußtsein bei vielen Tätern zwar anfangs noch vorhanden war, aber in der Zeit der "Anbahnungsphase", die mit einer Zunahme der Anzahl und des Wertes der "kleinen Aufmerksamkeiten und Vorteile" einhergeht, nach und nach verdrängt wurde. Hier sei auch eine Erklärung dafür zu finden, warum die anfangs gewährten Vorteile in aller Regel "*sozialneutral*" sind. Unverfängliche Vergünstigungen wie etwa das Gewähren von Preisrabatten bei Einkäufen seien geeignet, einen schleichenden Schwundprozess im Unrechtsbewußtsein der Begünstigten einzuleiten und die *Hemmschwelle* für die Annahme weiterer Vergünstigungen herunterzusetzen. Die Experten verstehen dies als "*Phase des Anfütterns*". Dies geschieht aber, wie bereits an anderer Stelle erwähnt, häufig nach dem Streuprinzip und ohne Fokussierung auf eine besondere Zielperson.

Diese Aussagen erhärten die These, daß das Schwinden des Unrechtsbewußtseins mit der Dauer der persönlichen bzw. geschäftlichen Beziehungen korreliert.

Für andere Experten steht fest, daß die Involvierten zwar nicht immer nach dem ersten Erlebnis, so doch spätestens bei wiederholten Vergünstigungen und höheren Werten zumindest ein "schlechtes Gewissen" bekommen. Der Beweis hierfür sei im Verhalten der Bediensteten zu sehen, die Geschenke und Vergünstigungen verheimlichen bzw. deren Herkunft kaschieren. Dabei machen sie sich nach und nach ein ausgesprochen *konspiratives Verhalten* zu eigen. Hieraus sei zu schließen, daß man sich über das Unrecht und die Folgen durchaus im klaren ist. Ähnliche Anzeichen finde man auch in der gewerblichen Wirtschaft, denn worin wäre sonst ein plausibler Grund dafür zu finden, daß korrumpierende Unternehmer die Begriffe "Korruption" und "Schmiergeld" bewußt vermeiden und lieber von "unüblichen oder nützlichen Zahlungen" sprechen?

Ein Experte aus der Justiz führt als Beispiel für eine vollständige Verdrängung des Unrechtsbewußtseins beim Täter ein eigenes Erlebnis an. Ein "kooperativer Beschuldigter" habe sich nach dem Strafprozeß doch tatsächlich mit einem Geschenk bei ihm erkenntlich zeigen wollen.

Das Unrechtsbewußtsein ist offenbar auch gewissen *Umfeldbedingungen* unterworfen. Persönliche Erfahrungswerte der Experten belegen, daß die *Sozialadäquanz* einzelner Geschenke und Vorteilsgewährungen von Fall zu Fall regional unterschiedlich ausgelegt wird. Als mögliche Ursachen hierfür werden unterschiedliche Regelwerke der Landes- und Kommunalverwaltungen sowie eine differenzierte Rechtssprechung vermutet.

Ein oftmals von der öffentlichen Verwaltung unterschätzter Problembereich stellt für die Experten die *Beauftragung von Architekten und Ingenieurbüros* dar. Ein Experte bemängelt, daß die Pflichten, die mit der *Amtsträgereigenschaft* bzw. mit dem besonderen *Bestellungsverhältnis* verbunden sind, den Beauftragten offensichtlich nicht immer voll bewußt sind. Oberflächlichkeit bei der Verpflichtung bzw. das bloße "zur Kenntnis nehmen" des Verpflichtetenstatus kann dazu führen, daß die Rechtssituation nicht richtig eingeschätzt wird. Insofern sei den Tätern von Fall zu Fall durchaus fehlendes Unrechtsbewußtsein aufgrund mangelnder Sensibilisierung zuzugestehen; entsprechende Erklärungen in den Vernehmungen würden durchaus glaubhaft vorgetragen. In diesem Zusammenhang empfehlen die Experten eine schriftliche Belehrung der beauftragten Ingenieure mit entsprechender Unterschriftsleistung nicht nur deshalb, um *Klarheit für die*

*Betroffenen* zu schaffen, sondern auch, um der Strafverfolgung die spätere *Beweisführung* zur Frage des Unrechtsbewußtseins zu erleichtern.

Mangelndes oder fehlendes Unrechtsbewußtsein unter den Korumpierenden und Korruptierten könne aber nicht nur auf *ethische Schieflagen* in der Gesellschaft oder *negative Charaktereigenschaften* zurückgeführt werden, sondern sei auch Defiziten in der behördeninternen *Aufklärung* zuzuschreiben, denn der öffentliche Dienst sei, wie ein Experte bemerkt, "keine Insel der Glückseligkeit, sondern ein Spiegelbild unserer Gesellschaft". Insofern müsse noch viel Pionierarbeit geleistet werden, um bundesweit einen annähernd gleichen Sensibilitätsgrad in der Politik, der gewerblichen Wirtschaft und bei den Bediensteten der öffentlichen Verwaltung zu erreichen.

### **5.2.9 Innerbehördliche Schwachstellen**

Zur Bewertung der Aussagen zu dieser Fragestellung sind vorab einige Hinweise angebracht. Die Frage nach möglichen *verwaltungsinernen Schwachstellen*, die Korruption hervorrufen oder begünstigen können, haben die Experten aufgrund ihrer externen Sichtweise höchst unterschiedlich beantwortet. Im Hinblick auf den begrenzten Probandenkreis erscheint es wenig sinnvoll, die Expertenmeinungen einer Strukturierung zu unterziehen, zumal es bei dieser Fragestellung in erster Linie um eine Bestandsaufnahme der aufgedeckten Schwachstellen aus der Sicht der Strafverfolger geht, und weniger um die Bewertung des Grades der Gefährdung der Verwaltungseinheiten, in denen diese Schwachstellen auftreten. Die Aspekte sollen im Rahmen dieser Untersuchung eine Orientierungshilfe bei der Erarbeitung von Gegenstrategien bieten und die Ergebnisse in den übrigen Befragungsbereichen ergänzen. Eine gründliche *Schwachstellenanalyse*, die grundsätzlich jeglichen *strategischen Überlegungen* zum Gegensteuern vorausgehen sollte, kann nur von solchen Stellen vorgenommen werden, die über einen detaillierten Kenntnisstand der jeweiligen, regional oft unterschiedlichen Verwaltungsorganisationen, Personalstrukturen und Aufgabeninhalte verfügen. Dies sind in erster Linie die betroffenen Behörden bzw. Behördenleitungen.

Die von den Experten erwähnten *Schwachstellen* werden deshalb im folgenden ohne weitere Bewertung aufgelistet. Ergänzend wird lediglich eine grobe Gewichtung einzelner Aspekte vorgenommen.

Die Einfallstore für Korruption bzw. Schwachstellen, Mängel und Defizite in der öffentlichen Verwaltung, die Korruption hervorrufen können, stellen sich für die Strafverfolger wie folgt dar:

- charakterliche Schwächen öffentlich Bediensteter in korruptionsgefährdeten Bereichen; dabei fehlende Prüfung der persönlichen Eignung möglicherweise gefährdeter Bediensteter;
- mangelnde Dienst- und Fachaufsicht; fachliche Inkompetenz und mangelndes Führungsverhalten bei den Entscheidungsträgern;
- fehlende bzw. unzureichende Kontrollen, dabei aber viele brachliegende Kontrollmechanismen; dienstliche Nähe des Kontrollierenden zum Kontrollierten;
- zu weite Ermessens- bzw. Entscheidungsspielräume für Entscheidungsträger (insbesondere hinsichtlich des Volumens der Auftragssummen); Vereinigung zu vieler Kompetenzen auf eine Person;
- blindes Vertrauen gegenüber langjährigen Mitarbeitern;
- Verselbständigung der Sachbearbeiter bei gleichzeitiger Übernahme von Führungs- und Kontrollaufgaben; unbedachtes Delegieren von Führungsaufgaben;
- "Herdentrieb" in der Verwaltung: Einer entscheidet, alle anderen schließen sich an;
- zu langes Verweilen eines Sachbearbeiters in einem gefährdeten Arbeitsbereich;
- fehlende Regelungen / Empfehlungen zum Verhalten bei kritischen Angeboten (z. B. Mitnahme auf Dienstreisen etc.);
- unkontrollierte Annahme kleiner Präsente (Weihnachtspräsente o. ä.);
- freihändige oder beschränkt öffentliche Vergaben; Oberflächlichkeit bei der Bearbeitung von Auftragsvergaben;
- zu intensive Kontakte öffentlich Bediensteter aus korruptionsgefährdeten Bereichen zur gewerblichen Wirtschaft;

- Unzufriedenheit wegen unzureichender Bezahlung bei verantwortungsvoller Tätigkeit und Resignation bei hohem Vorgangsaufkommen;
- Verquickung dienstlicher Kontakte zur gewerblichen Wirtschaft mit privaten Dienstleistungsaufträgen;
- fehlendes Expertenwissen in der öffentlichen Verwaltung;
- aufkommendes "Lobbytum" in Politik und Verwaltung;
- unzureichende Vorschriften (Defizite, unklare Regelungen);
- langjährige Zusammenarbeit mit bestimmten Unternehmern; bestehende "Korruptionserbhöfe" in der öffentlichen Verwaltung (nachrückende Bedienstete übernehmen die Kontakte);
- zu starre Haushaltsvorschriften; noch nicht verbrauchte Haushaltsmittel begünstigen Korruption (Stichwort: "Dezemberbaustellen");
- ausbleibende Konsequenzen nach aufgedeckten Manipulationen (keine oder unzureichende Sanktionierung); dadurch keine Abschreckung;
- zu großer Leistungsdruck in potentiell gefährdeten Arbeitsbereichen (z. B. aufgrund von Haushaltsterminen);
- zunehmende Einbindung von Ingenieur- und Architektenbüros (Korruption ist hier kaum noch kontrollierbar);
- unausgewogene Privatisierungspolitik (u. a. "Abwälzen der Verantwortung" auf Private);
- unsystematische Prävention führt zur Perfektionierung in den Täterkreisen;
- Trägheit und Bequemlichkeit von Vorgesetzten und Kontrolleuren;
- Nebentätigkeiten aller Art;
- zu viele Gelegenheiten für Korruption in den Behörden (Zitat: "Gelegenheit macht Diebe").

Einfallstore der Korruption sind nach Auffassung der Experten besonders dort kritisch, wo sie auf direktem Wege *Zugriffsmöglichkeiten auf öffentliche Budgets* eröffnen. Erhöhte *Wachsamkeit* wäre deshalb bereits ab dem Zeitpunkt der Bereitstellung der Mittel im Haushalt angebracht.



Ein Polizeivertreter spricht vom "Augenklappendenken" in den Behörden. So sei bei der nachträglichen Analyse bearbeiteter Korruptionfälle hin und wieder eine grobe *Vernachlässigung des Sparsamkeitsprinzips* festzustellen. Zu den Prinzipien öffentlicher Vergaben gehöre zwingend der oftmals sträflich vernachlässigte Preisvergleich auf dem freien Markt (Zitate: "Ohnehin Unnützes wird auch noch zu teuer bezahlt"; "Keine Beziehung zum fremden Geld").

Ein Experte sieht viele Schwachstellen im Zusammenhang mit dem *privaten Bereich* (Zitat: "Sobald der Schreibtisch verlassen wird und Dienstliches wegfällt, beginnt die eigentliche Gefährdung"). Zu nennen wären hier etwa das unkomplizierte Näherkommen im Freizeitbereich, wo die oft hemmenden dienstlichen Schranken weitgehend abgebaut seien. Dies gilt vor allem dann, wenn der gemeinsame *Alkoholkonsum* vom Einflußsuchenden gezielt zum Herantasten an sein "Opfer" bzw. zur Kontaktvertiefung eingesetzt wird.

In vielen Kommunen haben die Experten im Rahmen ihrer Ermittlungen "*Symbiosen*" aus Vertretern der gewerblichen Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung festgestellt, in denen zwar nicht unbedingt regelmäßig Bestechungsgelder fließen müssen, die aber dennoch der Korruptionslandschaft zugeordnet werden müßten. Man hilft dem anderen nach der Maxime "Eine Hand wäscht die andere". Während der Bedienstete dafür Sorge, daß das Anliegen seines Schützlings in diesem Sinne schnell und unkompliziert bearbeitet wird, leiste der Unternehmer z. B. Unterstützung bei der Planung und Vorbereitung von kommunalen Projekten oder bei technischen Ausarbeitungen. Aufkommende Probleme würden dabei in direkter und diskreter Absprache erledigt. Für den objektiven Betrachter könne sich das Verwaltungshandeln in einem solchen Umfeld äußerst positiv darstellen. Auch solche "gegenseitigen Hilfeleistungen" verlangen - so die Experten - im Bemühen um die Verhinderung von Korruption ein besonderes Augenmerk.

Aufgrund aufkommender *Unzufriedenheit* in vielen Behörden erfolgt der Einstieg in die Korruption nach Erfahrung eines Polizeixperten vorwiegend in Kreisen des mittleren Dienstes. Bedienstete haben sich wegen Überforderung oder Übervorteilung schadlos gehalten, indem sie sich vermeintliche Ungerechtigkeiten über wohlwollende Zugeständnisse der gewerblichen Wirtschaft ausgleichen ließen. Eine aufgrund dienstlicher Unwägbarkeiten

bereits latent vorhandene Bereitschaft zur Gehaltsaufbesserung benötige dann nur noch den "zündenden Funken", um Korruption hervorzurufen.

Das Aufdecken von Angriffsflächen für Korruption werde oftmals durch die *mangelnde Transparenz* der Behörde und die *unzureichende Offenheit* unter den Bediensteten erschwert. Ein Experte bezeichnet deshalb auch solche Defizite als wesentliche Schwachstellen.

#### **5.2.10 Indikatoren zum Erkennen von Korruption aus der Sicht der Strafverfolgung**

Bei der Beurteilung der Probleme des Erkennens von Korruption sowie der Suche nach Korruptionsanzeichen steht den Strafverfolgern, die oft keine detaillierte Kenntnis über spezielle Aufgabenzuweisungen und interne verwaltungstechnische Abläufe haben, eine wesentlich kleinere Ausgangsplattform für ihre Einschätzungen zur Verfügung, als etwa den Amtsleitern der kommunalen Verwaltung. Indikatoren werden hier meist fallbezogen, also im nachhinein betrachtet. Dies kann dazu führen, daß viele *Warnsignale* im Vorfeld der eigentlichen Ermittlungen den Strafverfolgern nicht allzu vertraut sind. Indikatoren haben zudem für die *Beweisführung* im Strafverfahren in der Regel nur nachrangige Bedeutung.

Mehrfach ist die Forderung zu vernehmen, aufgabenorientierte Indikatoren-raster für potentielle Zielbereiche der Korruption zu entwickeln. Dies sei - wie ein Justizexperte erklärt - nicht nur hinsichtlich des Aufdeckens von Korruptionspraktiken angeraten, sondern auch deshalb, um Manipulationsansätze aller Art bereits im Ansatz verhindern zu können. Mehrere Experten möchten es wegen der erforderlichen Spezialkenntnisse der allgemeinen öffentlichen Verwaltung überlassen, spezifische *Erkennungsraster* zu erarbeiten. Sie verweisen in diesem Zusammenhang etwa auf *Prüf-indikatoren*, die bereits in einzelnen Behörden zusammengestellt wurden. Ein Polizeivertreter führt zur Problematik des Erkennens von Korruption aus, daß allein schon die Überprüfung einzelner Verwaltungsverfahren (z. B. Großprojekte im Baubereich) für die Strafverfolgung im allgemeinen eine äußerst schwierige Aufgabe darstelle.

Die folgende Auflistung gibt einen kurzen Überblick über die von den Strafverfolgern erwähnten Indikatoren und Warnsignale:

- aufwendiger Lebensstil der involvierten Bediensteten; Präsentieren von Statussymbolen;
- soziale Probleme (Alkohol- oder Spielsucht);
- anonyme Hinweise und Gerüchte ("Zitat: "Es ist immer was dran!");
- Übergehen von Verwaltungsvorschriften und Gesetzen;
- wiederholte Bevorzugung bestimmter Unternehmen; jahrelange Zusammenarbeit; Argumentieren mit dringend benötigtem Spezialwissen oder -maschinen bei der Bevorzugung einzelner Unternehmer im Rahmen von öffentlichen Bauaufträgen; aufkommendes "Hoflieferantentum";
- beschränkt öffentliche oder freihändige Vergaben; auch Splitten von Bauaufträgen, um freihändige Vergaben zu ermöglichen;
- Verweigerungshaltung bei Umsetzungen;
- Art der Nebentätigkeit; auch Vermeidung der Anmeldung von Nebentätigkeiten; Tätigkeit der Ehefrau in Unternehmen der Auftragnehmer;
- Ausbleiben von Beschwerden; reibungslose Sachbearbeitung (Zitat: "Wenn der Laden zu gut läuft");
- auffallender, "von der Norm abweichender" Arbeitseinsatz;
- Übermaß an "Bürgerfreundlichkeit" gegenüber einzelnen Unternehmern oder Antragsstellern;
- Verheimlichung von Vorgängen; (Zitat: "Sich nicht in die Karten schauen lassen");
- erhebliche bzw. wiederholte Überschreitung geplanter Bausummen;
- Wahrnehmung von Aufgaben, die nicht zum eigenen Zuständigkeitsbereich gehören; "Hilfeleistung" gegenüber Kollegen bei schwierigen Vorgängen;
- Beschaffungen zum marktunüblichen Preis; unsinnige Anschaffungen;
- auffallend häufige "Rechenfehler" bei Überprüfungen; Nachbesserungen im Leistungsverzeichnis;
- aufwendige "Nachtragsarbeiten";

- "Arbeitsessen" während der Dienstzeit.

Für den Bereich der gewerblichen Wirtschaft erwähnen die Experten:

- Verflechtungen in regionalen Unternehmerkreisen ("Frühstückskartelle" in Cafes, Interessenzusammenschlüsse);
- auffallend hohe Beträge für "nützliche Aufwendungen" bei Buchprüfungen;
- Auffälligkeiten, die auf bestehende Kartellabsprachen hindeuten (z. B. Preisgestaltung);
- quantitative und qualitative Auffälligkeiten (z. B. "Überdosis") bei der Gewährung von Präsenten und Vorteilen; auch Auffinden von "Präsentkarteien" in Betrieben.

Derartige Indikatoren seien besonders dann interessant, wenn sie gehäuft bzw. wiederholt in *korruptionsgefährdeten Bereichen* auftreten. Den Amts- und Behördenleitern der öffentlichen Verwaltung empfehlen die Strafverfolger, durch ein Höchstmaß an Sensibilisierung ein besonderes Gespür für das Erkennen von Korruption zu entwickeln. Die Teilnahme an *Aufklärungsveranstaltungen* bzw. Seminaren dürfte sich ebenso nützlich erweisen wie die Auseinandersetzung mit der *Literatur*. Es nütze der Strafverfolgung wenig, wenn sie - wie so oft - nach Abschluß des Verfahrens von den Verantwortlichen der öffentlichen Verwaltung hört: "Man hätte es an diesem oder jenem erkennen müssen!"

### **5.3 Probleme der Strafverfolgungsbehörden im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung**

Vielfältige Verfahrensfragen, Bekämpfungsschwierigkeiten und Rechtsprobleme haben dazu geführt, daß die Korruptionsbekämpfung zu einer besonderen Herausforderung für die Strafverfolger geworden ist. Korruption lasse sich nicht - wie ein Justizvertreter feststellt - mit einem Kraftakt beseitigen. Auch gebe es - trotz vielfältiger Bemühungen - kein Allheilmittel gegen dieses Kriminalitätsphänomen. Der Staat müsse bereit sein, neue, ggf. auch unpopuläre Wege einzuschlagen, um ein wirksames Gegensteuern zu ermöglichen.

### 5.3.1 Probleme im Zusammenhang mit dem Aufdecken von Korruption

Ein grundsätzliches Problem für die Strafverfolgungsbehörden bestehe darin, daß sich die Täterkreise eine besondere *Vertrauensbeziehung* auf die Fahne geschrieben haben. Dies bedeutet für die Strafverfolger, daß sie es mit einem nahezu vollständig abgeschotteten Gegenüber zu tun haben (Zitat: "Korruptionstaten sind immer auf Verdunkelung ausgelegt"). Diese Aussage gelte für die Planung und Durchführung der Tat ebenso, wie für die Folgezeit. Erschwerend käme hinzu, daß die Täter in der Regel nicht im polizeibekanntem kriminellen Umfeld einzuordnen sind, sondern inmitten unserer Gesellschaft leben und ihren illegalen Aktivitäten unter den Fittichen derer nachgehen, die sie letztendlich betrügen bzw. übervorteilen.

Zum anderen gebe es in aller Regel keine *Tatnachweise* wie Anzeigerstaten, Zeugen oder schriftliche Unterlagen, an denen die Straftaten nachvollzogen werden können. Anzeigen seien regelmäßig auch deshalb nicht zu erwarten, weil der potentielle Anzeigerstatter (z. B. der unmittelbare Vorgesetzte) sich ggf. selbst strafbar gemacht haben könnte (Stichworte: Mittäterschaft, Konnivenz), oder weil der "Korpsgeist" unter den Beschäftigten den "Verrat" grundsätzlich ausschließt. Dies erschwere insbesondere den für die Überführung erforderlichen Nachweis der *Unrechtsvereinbarung* ("Eine Unrechtsvereinbarung gibt es nur in den Köpfen der Täter"), obwohl allein die Frage, worin die Gegenleistung des Korruptierten im Einzelfall bestanden hat, oft nur schwer zu beantworten ist. Immer wieder ist von den Experten zu hören, daß in diesem Deliktsfeld alle Beteiligten Täter sind, und daß Tatverdächtige dieser Kategorie in aller Regel wenig dazu beitragen, den Sachverhalt aufzuklären (Zitate: "Geständnisse sind die Ausnahme"; "Es wird gemauert"). Dies geschehe auch deshalb, weil Geständnisse im Strafprozeß Schadensersatzforderungen in immenser Höhe nach sich ziehen können.

In diesem Zusammenhang spielen ferner Probleme im Zusammenhang mit dem *Informantenschutz* eine bedeutende Rolle. Insbesondere die Aussicht, später in der Hauptverhandlung als Zeuge auftreten zu müssen, könne viele potentielle Informanten, die Korruption auch in kleiner Dosis nicht akzeptieren, abschrecken. Die Strafverfolger wünschen sich diesbezüglich bessere Möglichkeiten zum Schutz des Informanten über die gesamte Dauer des Strafverfahrens.

Wenn auch Strafanzeigen in diesem Deliktsbereich nicht die Regel sind, so gebe es in einem Umfeld, in dem sich die Korruption eingenistet hat, doch regelmäßig *Gerüchte*, *Vermutungen* und *anonyme Hinweise*, die durchaus in die Kategorie "Insiderinformationen" eingeordnet werden können, wenn sie einer *Plausibilitätsprüfung* standhalten. Insofern benötige man dringend Anlaufstellen und "Vorprüfstellen" bei den Strafverfolgungsbehörden wie auch in der öffentlichen Verwaltung. Dort eingesetzte *Korruptionsbeauftragte* müßten über eine "Hotline" erreichbar sein, um auch potentielle Hinweisgeber aus der unteren Hierarchie der öffentlichen Verwaltung, die den Dienstweg scheuen, zur Anzeige zu ermutigen und die Zeugenbereitschaft zu erhöhen (Zitat: "Der Dienstweg ist für solche Hinweise ungeeignet"). Das Ausloben von Belohnungen für Hinweise auf Korruptionsmanipulationen wird von den Experten abgelehnt.

Der Einsatz *verdeckter Ermittler* der Polizei wird von den Experten allenfalls im Ausnahmefall für sinnvoll gehalten. Bei den Täterkreisen handele es sich in aller Regel um "geschlossene Gesellschaften", die so nicht aufzubrechen seien. Insofern dürfte sich dieses, ansonsten durchaus effiziente polizeiliche Ermittlungsinstrument in diesem Bereich als untauglich erweisen.

Einzelne Experten schlagen vor, die Einführung der *Kronzeugenregelung* zu prüfen. Vor allem solche Täter, die einen Ausweg aus ihrer Zwangslage suchen, könnten so zur *Selbstanzeige* ermutigt werden. Darüber hinaus sollte mit gezielten Bemühungen auf eine *Erhöhung der Anzeigebereitschaft* in den Kreisen der Amts- und Behördenleiter hingewirkt werden, die sich mehr als bisher als "Anwalt des Opfers" (hier die Kommune oder der Staat) verstehen sollten. Die Einschaltung der Strafverfolgungsbehörden müsse als (ggf. selbstauferlegte) *Verpflichtung zur Verwaltungshygiene* verstanden werden. Um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, müßten den Behörden baldmöglichst aufgabenspezifische Indikatorenraaster als Hilfsmittel zum Erkennen von Korruption an die Hand gegeben werden.

Die Aussichten, auch in der gewerblichen Wirtschaft positiv auf die Anzeigebereitschaft einwirken zu können, werden dagegen äußerst pessimistisch beurteilt.

### 5.3.2 Allgemeine Verfahrens- und Bearbeitungsprobleme

Viele der bereits hinlänglich bekannten Probleme im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität treten nach Auffassung der Befragten auch bei der Bekämpfung der Korruption auf.

Ein Polizeiexperte kritisiert, daß die Strafverfolgung bis heute noch nicht angemessen auf dieses Kriminalitätsphänomen reagiert habe. So werden Korruptionsdelikte aus Praktikabilitätsgründen in aller Regel auch dann als *Einzeldelikte* behandelt, wenn im Hintergrund *Kartelle* oder *Absprachen* zu vermuten sind. Die auf diesem schwierigen Terrain tätigen Polizeidienststellen seien personell in aller Regel völlig unzureichend besetzt, eine *Ausbildung* der Sachbearbeiter erfolge zumeist unter der Prämisse "Learning by doing". Die Ausbildungsinhalte im Bereich der Wirtschaftskriminalität müßten diesem Phänomen deshalb vermehrt Rechnung tragen. Ein Experte sieht spätestens dann unüberwindbare Probleme, wenn sich das Anzeigeverhalten in der Verwaltung und der Wirtschaft zum Positiven verändert. Bereits leicht steigende Fallzahlen könne seine Dienststelle unter den heutigen Gegebenheiten schon nicht mehr verkraften. An *aktive Informationsbeschaffung* mit dem Ziel des Aufdeckens von Korruption sei unter den gegenwärtigen Bedingungen ohnehin kaum zu denken.

Erfolge bei der Bekämpfung der Korruption sind zumeist von der persönlichen *Initiative des beauftragten Strafverfolgers* abhängig. Ein Experte weiß aus eigener Erfahrung zu berichten, daß viele Sachbearbeiter Korruptionsverfahren nicht so gründlich durchermitteln könnten, wie es eigentlich nötig wäre. Ermittlungen gegen einzelne Täter führten regelmäßig zu weiteren Verdachtsmomenten und zu einer Ausweitung der Täterkreise. Über kurz oder lang entstehe so ein "*Dominoeffekt*" mit der Folge, daß die Ermittlungskapazitäten schon nach kurzer Zeit erschöpft sein können. Insofern müsse man sich schon frühzeitig Gedanken über die polizeilichen und justitiellen Ressourcen machen, wenn man den Bemühungen der Strafverfolgungsbehörden zu mehr Aufwind verhelfen möchte.

Mehrere Experten sehen die Bekämpfung der Korruption auch dadurch erschwert, daß Tatverdächtige bereits zum Zeitpunkt der ersten Kontaktaufnahme durch die Polizei mit einer "überdurchschnittlich professionellen juristischen Beratung" aufwarten. So wird erwähnt, daß durchweg die

"besten und teuersten" *Anwälte* auftreten. Auch Tatverdächtige aus der öffentlichen Verwaltung würden mitunter von hochdotierten "Wirtschaftsanwälten" vertreten, die sich ihre Klientel für gewöhnlich in einer anderen Einkommensklasse suchen. Deshalb wird angenommen, daß die persönlichen Bindungen an die gewerbliche Wirtschaft dem untreuen Verwaltungsbediensteten auch eine gewisse Fürsorge garantieren.

Korruption tritt in aller Regel in einem Konglomerat mit anderen Delikten auf. Ein Experte weiß zu berichten, daß die *Beweisführung* zu den typischen Begleitdelikten, wie etwa zum Betrug oder zur Untreue, wesentlich einfacher ist, als bei der Korruption. Betrugsmanipulationen könnten in Vertragsunterlagen und Leistungsverzeichnissen oftmals nachvollzogen werden, der *Nachweis der Unrechtsvereinbarung* sei dagegen in aller Regel eine Sisyphusarbeit.

Mehrere Experten befürchten, daß erst dann mit eindeutigen *staatlichen Reaktionen* zu rechnen ist, wenn der öffentliche Druck auf die Politik und die Verantwortlichen der Strafverfolgung aufgrund steigender Fallzahlen oder flächendeckend auftretender Skandale weiter zunimmt. Dann habe man aber bereits wertvolle Zeit versäumt.

### 5.3.3 Probleme der Zusammenarbeit mit anderen Behörden

Die Kooperation zwischen den Strafverfolgungsbehörden, den Kontroll- und Prüfinstanzen der öffentlichen Verwaltung und den von der Korruption betroffenen Behörden wird von den Experten wiederholt bemängelt, auch wenn in einzelnen Fällen positive Erfahrungen gemacht wurden. Im allgemeinen ist jedoch von den Amts- und Behördenleitern besonders in der Phase der *Plausibilitätsprüfung* bzw. der *Verdachtsgewinnung und -verdichtung* nicht die Unterstützung zu erwarten, die eigentlich angebracht wäre.

Die Korruptionskontrolle wird in der öffentlichen Verwaltung oftmals unter den Gesichtspunkten der *Rechnungsprüfung* und *Ausgabenverschwendung* angegangen. Nahezu alle Experten sprechen deshalb die Arbeit der *Rechnungshöfe*, der *Rechnungsprüfungs-* bzw. *Revisionsämter* und der *Innenrevisionen* an. Einerseits werden solche Institutionen im Zusammenhang mit der eigentlichen *Korruptionsbekämpfung* für ineffizient gehalten, weil



primär die Ausgabenpolitik des Staates bzw. der Kommune und damit auch die Wirtschaftlichkeit einzelner Maßnahmen überprüft wird. Andererseits werden sie jedoch als äußerst nützliche Instrumente für die *Verdachtsgewinnung und -verdichtung* bezeichnet, weil insbesondere diese Behörden mit Korruptionsindikatoren konfrontiert werden. Hauptsächlich wird bemängelt, daß diese Stellen nur stichpunktartig prüfen können, keine Sanktionsmittel verfügbar haben und keine Anzeigepflicht besteht.

Die Erkenntnisse und Erfahrungen der Rechnungshöfe und Revisionsämter bezeichnet ein Experte als "Fundgrube" für Korruptionsermittler. Deshalb seien besonders hier kompetente *Ansprechpartner für die Strafverfolger* zu finden. Auch eine bisher vorrangig auf die Ausgabenverschwendung ausgerichtete Kontrolltätigkeit dürfte bei entsprechender Sensibilisierung und Spezialisierung der Prüfer gut mit einer gezielten *Aufdeckung von Korruption* zu kombinieren sein.

Das bedeutet für die Experten jedoch keinesfalls, daß der polizeiliche Auftrag zur Kriminalitätsbekämpfung in diesem speziellen Bereich nunmehr den Rechnungshöfen oder anderen Kontrollinstanzen übertragen werden sollte. Die Strafverfolgung verspricht sich von einer Intensivierung der Zusammenarbeit vor allem Schützenhilfe in dem Bemühen, *Zusammenhänge zwischen Rechnungsmanipulationen und Korruptionshandlungen* zu erkennen und nachzuweisen. Wegen grundsätzlich anderer Zuständigkeiten seien verwaltungsinterne Kontrollbehörden bei der Wahrnehmung typischer Strafverfolgungsaufgaben überfordert. Dennoch empfehlen die Strafverfolger, den Rechnungshöfen die Möglichkeit zur Sanktionierung in Fällen nachgewiesener Manipulationen oder Ausgabenverschwendung zuzugestehen.

Die positive Erfahrung, daß in der öffentlichen Verwaltung neben *Rechtsämtern* zunehmend *Innenrevisionen* installiert werden und *Rechnungsprüfungsämter* und *Rechnungshöfe* sich vermehrt mit der Problematik auseinandersetzen, dürfe nach Auffassung einzelner Experten aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß - obwohl ähnliche Interessen vorlägen - die Zusammenarbeit dieser Stellen mit der Strafverfolgung bei der Vorbereitung und Durchführung von Ermittlungsverfahren insgesamt gesehen noch nicht befriedigen kann. Als Ursache hierfür wird neben dem möglicherweise fehlenden politischen Willen die Überlastung einzelner

Experten vermutet. Ein Polizeiexperte beklagt, daß die unzureichende Zusammenarbeit auch zur Desinformation führt. Es wäre zu begrüßen, wenn die Polizei unaufgefordert mehr Informationen über die Aktivitäten der Behörden auf diesem Sektor sowie über verdächtige Sachverhalte und manipulierende Unternehmen erhalten würde, um ihrerseits aufkommende Verdachtsfälle besser verifizieren zu können.

In Fällen unüberbrückbarer Probleme bei der Zusammenarbeit mit der öffentlichen Verwaltung holen sich die Strafverfolger vereinzelt auch Rückendeckung aus der *Kommunalpolitik*. Vereinzelt seien deutliche Signale engagierter Politiker auszumachen, die glaubhaft den Willen zur uneingeschränkten Unterstützung polizeilicher Intentionen bekunden. Auch in den Rechtsämtern finden sich vereinzelt Entscheidungsträger, die den Strafverfolgungsbehörden den Einstieg in die Ermittlungen vorbehaltlos erleichtern helfen. Solche Umwege haben sich zwar als durchaus effektiv herausgestellt, sie können aber im Hinblick auf das Erfordernis einer gemeinsam getragenen Anti-Korruptions-Politik auf Dauer nicht befriedigen.

Verfolgungsdruck und Bekämpfungserfolg dürften deshalb nicht unwesentlich vom *politischen Willen* abhängig sein. Obwohl das gezielte Blockieren von polizeilichen Aktivitäten bzw. Intentionen durch die Politik für die Experten die Ausnahme darstellt, zeige die Politik trotz des Auftretens einzelner Protagonisten insgesamt gesehen nicht die erforderliche Bereitschaft, die dringend nötig ist, um der Korruptionsbekämpfung auf breiter Front zu mehr Rückenwind zu verhelfen.

Erwähnt werden in diesem Zusammenhang etwa die zögerliche Haltung beim Erlaß von eindeutigen Verwaltungsvorschriften, die für die Korruptionsverhütung unerlässlich seien, die unzureichende Berücksichtigung der Bedürfnisse der Strafverfolgungsbehörden (Bekämpfungsinstrumente, ausgebildetes Personal, rechtliche Voraussetzungen) sowie die fehlende Distanz des Staates zu korrumpierenden Wirtschaftsunternehmen (Stichwort: Steuererleichterungen für "nützliche Aufwendungen"). Auch sei es dringend erforderlich, die *Korruption im Zusammenhang mit der Wahrnehmung eines politischen Mandats* unter Strafe zu stellen. Die Politik müsse hier Zeichen setzen und ihr Handeln und ihre Entscheidungen vermehrt an den Erfordernissen und Zwängen der Korruptionsbekämpfung orientieren. Opportunistisches Totschweigen der Problematik bzw. eine Verdrängung des

Problems würde die Effizienz der polizeilichen Bemühungen erheblich beeinträchtigen.

Auch die Justiz hat sich - so äußern sich einzelne Experten - bisher eigentlich nur in den Brennpunkten der Korruption auf die neuen Gegebenheiten eingestellt. Die Strafverfolgung benötige dringend Spezialisten, die nicht nur "abstrakt Korruption bekämpfen", sondern fachlich und zeitlich in der Lage sind, "am Fall mitzuarbeiten". Auf beiden Seiten seien *Korruptionsdezernenten bzw. -sachbearbeiter* als feste Ansprechpartner nötig, die Garant dafür sein könnten, daß auf Verdachtsfälle schnell und flexibel reagiert wird, Sachverhalte gemeinsam erörtert sowie realistisch eingeschätzt werden und aufwendige Ermittlungen mit der erforderlichen Gründlichkeit durchgeführt werden. Einzelne vorbildliche Beispiele aus der Praxis seien der Beleg dafür, daß Polizei und Justiz im engen Schulterschuß durch eine Konzentration der Ermittlungskräfte äußerst effektiv arbeiten können.

Nahezu alle Experten vermissen ein länderübergreifendes, edv-gestütztes *Informationssystem*, mit dem Fakten über Korruptionsstrukturen, Täter (Personen und Firmen), Tätermethoden und Kartellbildungen zentral zusammengeführt werden können. So gebe es faktisch keinen institutionalisierten Erfahrungsaustausch, keine gemeinsame Strategie und keinen für alle Beteiligten zugänglichen Informationspool. Dies sei nicht allein ein polizeiliches Problem. Auch der zuständige Dezernent der Staatsanwaltschaft sei zu sehr auf die *aktive Informationsbeschaffung* angewiesen, d. h. engagierte Staatsanwälte müßten sich eigeninitiativ die nötigen Informationen bei mit der gleichen Aufgabe betrauten Kollegen in anderen Bundesländern bzw. Zuständigkeitsbereichen beschaffen. Dieser Zustand sei in bezug auf den ohnehin hohen Arbeitsanfall bei typischen Korruptions-Großverfahren beklagenswert.

Als unverzichtbar wird die Zusammenarbeit der Strafverfolgung mit den *Steuerbehörden* angesehen. Der polizeiliche Sachbearbeiter tue sich oft schwer, sichergestellte schriftliche Unterlagen der in Verdacht stehenden Unternehmer auf Unregelmäßigkeiten und Korruptionsbeweise hin zu überprüfen. Hier könnten Steuerprüfer wertvolle Unterstützung bieten. Ein enger Kontakt sei auch deshalb notwendig, weil Korruption und Steuerhinterziehung eng miteinander verknüpft sind und die Sanktionierung, insbesondere im Hinblick auf die Gewinnabschöpfung, in einer Kombination von

Maßnahmen aus dem Straf-, Steuer-, Zivil- und Disziplinarrecht eine äußerst wirkungsvolle Abschreckung darstelle. Ein Justizexperte spricht diesbezüglich vom "*System der Mehrspurigkeit*". In polizeiliche Korruptionsermittlungen seien neben der Steuerfahndung (Steuerhinterziehung) und der Betriebsprüfung (schwarze Kassen) je nach Erfordernis auch die Kartellbehörde, der Rechnungshof, die kommunalen Rechnungsprüfungsämter und ggf. externe Gutachter (z. B. zur Feststellung des Schadens) einzubeziehen.

Einzelne Experten befürchten jedoch, daß die Finanz- und Wirtschaftsministerien, die eher noch "Verbündete der Wirtschaft" seien als der Strafverfolgung, dem Anliegen einer *institutionalisierten Zusammenarbeit* nicht oder nur zögernd folgen werden. Die Ausweitung der polizeilichen Ermittlungen könnte eine *Behinderung der Wirtschaftsabläufe* zur Folge haben. Dies passe aber nicht in die wirtschaftlich ohnehin schwierige Zeit. Die Richtigkeit dieser Annahme sei etwa dadurch zu belegen, daß bei den Steuerbehörden auch in gravierenden Fällen eine eher "mangelnde Auskunftsbereitschaft" festzustellen ist, und daß die Vorschrift der steuerlichen Abschreibung von Schmiergeldern als "nützliche Aufwendungen" immer noch nicht gefallen ist. Ein Experte spricht diesbezüglich von "Scheinheiligkeit" in Politik und Wirtschaft. Beklagt werden zwar die Auswirkungen der Korruption auf den freien Wettbewerb, geduldet bzw. sogar gefördert werde aber die Korrumpierung, wenn dadurch der Wirtschaft geholfen werden kann.

#### **5.3.4 Rechtliche Probleme, Defizite und Unwägbarkeiten**

In allen Interviews sprechen die befragten Strafverfolger vielfältige rechtliche Defizite und Mängel sowie Probleme im Anwendungsbereich des Rechts an.

Den Experten mangelt es in erster Linie an einer *Legaldefinition* des Begriffes "Korruption". Ein primäres Problem wird darin gesehen, daß der Begriff auch ein strafrechtlich nicht zu erfassendes "Klima des Wohlverhaltens" umfaßt, worunter nicht selten auch *sozialadäquates Verhalten* zu verstehen ist. Dabei sei es erforderlich, gleiche Verhaltensmuster und Sachverhalte in der *öffentlichen Verwaltung* und in der *Wirtschaft* hinsichtlich ihrer Verwerflichkeit unterschiedlich zu interpretieren, d. h., der Freiraum sei in der öffentlichen Verwaltung wesentlich enger zu fassen. Ein

Justizvertreter gibt zu bedenken, daß man es bei der Aufarbeitung von Korruptionsverdachtsfällen oft nicht mit eindeutig rechtswidrigen Handlungen bzw. Absprachen zu tun hat (Zitat: "Scheinbar ist alles korrekt").

Einigkeit besteht unter den Befragten darin, daß der Staat die ersten Meilensteine in der Korruptionsbekämpfung mit der *Abschaffung der steuerlichen Absetzbarkeit von Schmiergeldern* (gem. § 4 Abs. 4 EStG) und der *Ausweitung der Abgeordnetenbestechung* (§ 108e StGB) auf alle Fälle der Korruption setzen muß. Mehrere Probanden bezeichnen dies sozusagen als Mindestforderung.

Häufig ist die dringende Empfehlung zu vernehmen, die bestehenden *Gesetze stringenter anzuwenden* sowie die Möglichkeiten der *Rechtssprechung* intensiver auszuschöpfen. So sei etwa wiederholt festgestellt worden, daß in Korruptionsstrafverfahren bei der Auslegung der Rechtsfakten und bei der Festlegung der Strafe regional unterschiedliche Maßstäbe bei gleichen Sachverhalten anlegt werden. Gleichwohl erscheint der Strafraumen für Bestechungsdelikte einzelnen Experten nicht ausreichend. Insofern wird empfohlen, über einen *qualifizierten Tatbestand* für schwere Fälle der Korruption nachzudenken.

Die Abschreckungswirkung des Strafrechts greife auch deshalb nicht, weil zu häufig *Bewährungsstrafen* ausgesprochen werden. Dies sei im Hinblick auf die hohe Qualität des Delikts und der Einstellung der Täter der falsche Weg (Zitat: "Bewährung ist hier völlig fehl am Platze").

Erkenntnisse aus solchen Strafverfahren, in denen für die dringend Tatverdächtigen *Untersuchungshaft* wegen Verdunkelungsgefahr angeordnet wurde, belegen deutlich, daß man in diesen "haftunerfahrenen" Täterkreisen den Freiheitsentzug eigentlich nicht erwartet. Die Praxis habe gezeigt, daß die Haft - wenn sie denn angeordnet wird - eine "äußerst wirksame strafprozessuale Maßnahme" ist, die die Aussagebereitschaft der Beschuldigten entscheidend erhöhen kann.

Einige Probanden beziehen die intensivere Nutzung der rechtlichen Instrumente auch auf den Anwendungsbereich des *Disziplinarrechts*. Mehrmals werden die Möglichkeiten des Disziplinarrechts im Zusammenhang mit der "Sanktionierung des Geschenkunwesens" angesprochen. Die disziplinarische Ahndung sei insofern unproblematisch, als daß der Nachweis der Unrechts-

vereinbarung hier keine zwingende Voraussetzung ist. Die tiefere Ausschöpfung des Disziplinarrechts könne insofern schwer zu realisierende strafrechtliche Überlegungen ersetzen.

Die *Bestellung eines Mandatsträgers zum Amtsträger* bzw. die *Verpflichtung einer Privatperson zum öffentlich Beauftragten* ist den Strafverfolgern nicht eindeutig genug geregelt. Beispiele aus der Praxis belegen, daß die Betroffenen nicht immer verinnerlicht hatten, daß mit der Verpflichtung auch eine Strafbarkeit nach den Bestimmungen der Amtsdelikte (§§ 331 ff StGB) einhergeht. Darüber hinaus habe man die Erfahrung machen müssen, daß die *Amtsträgereigenschaft* regional unterschiedlich geregelt bzw. ausgelegt wird. Vor allem im Hinblick auf die fortschreitende Privatisierung öffentlicher Aufgabenbereiche sollten hier schnellstmöglichst klare Verhältnisse in Form von *einheitlichen, transparenten Regelungen* geschaffen werden.

Korruption ist keine Katalogstraftat zur *Anordnung von Telefonüberwachungen* im Sinne des § 100a StPO. Dies stößt bei fast allen Befragten auf Unverständnis. Ein Experte zieht einen Vergleich mit der Falschgeldkriminalität (die als Katalogstraftat aufgeführt ist) und meint, daß bei einem durchaus vergleichbaren volkswirtschaftlichen Schaden in beiden Deliktsbereichen die politischen und gesellschaftlichen Negativauswirkungen bei der Korruption wesentlich gravierender sein dürften. Bei der Abwägung des Einsatzes von Fernmeldeüberwachungsmaßnahmen sei dieser Umstand besonders in die Waagschale zu werfen. Eines der wichtigsten Tatinstrumente bei der Korruption sei das Telefon. Hieran werde sich wohl auch künftig nichts ändern.

Viele Probleme in der praktischen Korruptionsbekämpfung entstehen im Zusammenhang mit dem Nachweis der *fortgesetzten Handlung*. Den Beweis für die Langlebigkeit von Korruptionsstrukturen und Personenbeziehungen leiten die Experten aus der Erkenntnis her, daß nicht wenige, heute noch aktuelle Verfahren ihren Ursprung bereits in den 70er Jahren hatten. Insofern ergebe sich eine besondere Problematik aus den kurzen *Verjährungsfristen*. So sei die Beweisführung nicht nur in bezug auf den Nachweis des Fortsetzungszusammenhangs, sondern auch im Hinblick auf die Beurteilung der *Kausalität* zwischen Bestechungs- und Amtshandlung, die *Unrechtsvereinbarung* sowie den eingetretenen *Schaden* äußerst schwierig.

Die Probleme im Zusammenhang mit dem Nachweis der Unrechtsvereinbarung empfiehlt ein Justizexperte mit einer praxisorientierten *Anpassung des Strafrechts* zu lösen. So sollten etwa alle Zuwendungen, die an einen Amtsträger erbracht werden, auch dann unter Strafe gestellt werden, wenn keine Gegenleistung erfolgt. Auch die *Begünstigung von Verwandten* oder *durch Dritte gewährte Vorteile* (z. B. Honorare aus Gutachterverträgen) sollten in die Strafrechtsdiskussion eingebracht werden. Ferner wird auf die *fehlende Spiegelbildlichkeit* der Tatbestände Vorteilsannahme und -gewährung hingewiesen. So werde die "nachträgliche Vorteilsannahme" zwar in der Vorschrift des § 331 StGB erfaßt, die "nachträgliche Vorteilsgewährung" fehle jedoch in der Vorschrift § 333 StGB. Während der korrumpierte öffentlich Bedienstete in diesen Fällen bestraft werde, bleibe der korrumpierende Unternehmer straffrei.

Die Mehrzahl der Experten hält die grundsätzliche Strafbarkeit des "Anfüttens" für problematisch. Sie verweisen diesbezüglich auf die schwierige rechtliche Beurteilung des *Anbahnungsprozesses*. Regelmäßig sei davon auszugehen, daß die Tatübergänge sehr verschwommen sind und die Phase des "Anfüttens", also des Einstimmens des Opfers auf die Korruption, nur subjektiv beurteilt werden kann. So fühlt man sich bei der Beantwortung der Frage, wo das "Anfüttens" aufhört und wo die strafrechtlich sanktionierte Korruption beginnen sollte, oder anders ausgedrückt, zu welchem Zeitpunkt das Opfer zum Täter wird, denn auch überfordert (Zitat: "Wo will man die Grenze ziehen?"). Im übrigen sei die Sanktionierung des "Anfüttens" auch heute schon disziplinarrechtlich möglich. Dieses Instrument werde jedoch im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung ohnehin zu wenig genutzt.

Für die Korruptionsbekämpfung in der *gewerblichen Wirtschaft* wünscht man sich eine häufigere Nutzung und Anwendung des *Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb* (§ 12 UWG). Ein besonderes Problem läge darin, daß die Strafverfolger es hier mit einem Antragsdelikt zu tun hätten, wobei im Einzelfall "Klimmzüge" notwendig seien, um die Wirtschaft von der Notwendigkeit eines *Strafantrages* zu überzeugen. Der Tatbestand sei somit ein "stumpfes Schwert". Von den betroffenen Unternehmen sei in aller Regel keine oder nur eine unzureichende Bereitschaft zur Strafverfolgung zu erwarten. Strafanträge würden deshalb von Fall zu Fall über Dritte (z. B. über einen Wirtschaftsverband) eingeholt. Ein solches Verfahren könne im Hinblick auf das Erfordernis, auch innerhalb der Wirtschaft gegen Korrup-

tion vorzugehen, nicht befriedigen. Allerdings habe die Nutzung des Bestechungstatbestandes im UWG auch Grenzen, weil er nur auf *Angestellte* eines Unternehmens, nicht aber auf den Unternehmer selbst anwendbar ist.

Die seltene Nutzung dieser Vorschriften in der Wirtschaft führe u. a. auch dazu, daß der Korumpierende zwischen Geschäftskontakten innerhalb der gewerblichen Wirtschaft und solchen zum öffentlichem Dienst keinen Unterschied macht. Der Mitarbeiter eines Unternehmens, der den Angestellten eines anderen Unternehmens besticht, ohne daß sein Handeln *Konsequenzen* nach sich zieht, empfinde auch nichts dabei, den öffentlich Bediensteten in gleicher Weise anzugehen. Insofern habe das "Übersehen" dieser Vorschrift auch eine erhebliche Auswirkung auf die Ausbildung des Unrechtsbewußtseins in der Wirtschaft.

Die *Abschöpfung der Gewinne* aus Korruptionshandlungen bereitet den Strafverfolgern extreme Schwierigkeiten und bedeutet in aller Regel einen enormen zeitlichen Aufwand vor allem deshalb, weil der Nachweis der illegalen Herkunft der Gewinne kaum oder nur äußerst schwer zu führen ist. Die *Beweislastumkehr* wäre zwar eine sinnvolle Regelung zur Erleichterung dieser strafprozessualen Maßnahme, allerdings haben die meisten Experten in bezug auf die Erfüllung dieser Forderung wenig Hoffnung, zumal hier das Grundgesetz tangiert ist. Die Gewinnabschöpfung sei, so vermerkt ein Justizvertreter, repressiv und präventiv besonders wirksam, wenn sie mit der Durchsetzung von Regressen, Steuernachforderungen oder Auftragssperren einhergehe. Ein anderer rät zu einem Gesetzesvorstoß, das gesamte Vermögen des Beschuldigten zur Sicherung späterer Regreßansprüche schon zu Beginn der Ermittlungen vorsorglich zu beschlagnahmen, um so auch dem *Opferschutzgedanken* vermehrt Rechnung tragen zu können. Allerdings müsse dies unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit geschehen.

Von den Experten werden außerdem Rechtsprobleme im Zusammenhang mit der zeitlichen Sperre bzw. des *Ausschlusses einzelner Firmen vom Wettbewerb* angesprochen. Mehrere Experten raten dringend dazu, neben der Androhung des Ausschlusses vom Wettbewerb *Vertragsstrafen* und Vereinbarungen zur *Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen* in Vergabeverträge einzuarbeiten. Die Durchsetzung und Wirkung von Wettbewerbsausschlüssen werde in der Praxis jedoch hin und wieder von



den betroffenen Unternehmen unterlaufen, selbst wenn der öffentlichen Verwaltung bzw. der Strafverfolgung der Nachweis von Korruptionsmanipulationen gelingt. Kurzfristige Reaktionen der Täterseite wie etwa der *Wechsel des Firmenmantels* oder der *Austausch verantwortlicher Gesellschafter* lasse die Umsetzung ebenso schwierig werden, wie die Drohung des betroffenen Unternehmers, daß durch eine solche Maßnahme Einnahmeverluste entstehen, die zum Verlust von Arbeitsplätzen führen könnten. Hier holen sich die Täter offenbar auch Schützenhilfe aus der Politik; im Einzelfall seien erfolgreiche "Eingaben bis zum Minister" festgestellt worden. Die Experten empfehlen zur besseren Handhabung des Firmenausschlusses *transparente rechtliche Regelungen*, die - als Abschreckung - zum Bestandteil von Musterverträgen gemacht werden sollten. Ein Justizvertreter bringt die *Einziehung des korrumpierenden Unternehmens als Tatwerkzeug* im Sinne des § 74 StGB in die Diskussion.

Letztlich wird bemängelt, daß Submissionsabsprachen allein nicht strafbar sind. So wünschen sich mehrere Experten die *Einführung eines Straftatbestandes des bloßen Ausschreibungsbetruges* (Submissionsbetrug), der eine Bestrafung von Manipulationen auch ohne Eintritt eines nachweisbaren Schadens ermöglicht.

Im folgenden werden zusammenfassend und stichpunktartig die von den Experten hauptsächlich angeführten Probleme im Zusammenhang mit der Anwendung und Auslegung des Rechts angesprochen:

- zu geringe Strafandrohung;
- fehlende einheitliche Regelung zur Amtsträgereigenschaft; Rechtsprechung BGH führt dazu, daß immer seltener öffentlich Beauftragte als Amtsträger eingestuft werden;
- fehlender Tatbestand des Ausschreibungsbetruges;
- fehlende Kronzeugenregelung (Selbstanzeige);
- § 12 UWG bleibt weitgehend ungenutzt (Antragsdelikt) und ist nur beschränkt tauglich, weil die Vorschrift nur auf Angestellte, nicht aber auf den Unternehmer anwendbar ist;
- Rechtsprechung des BGH zum Fortsetzungszusammenhang problematisch; Regelung nicht praktikabel;

- Urteil des BVerfG zur Herausgabe von Aktenstücken im Zusammenhang mit dem Haftgrund der Verdunkelungsgefahr; Verlust des Wissensvorsprungs der Ermittlungsbehörden durch Information der Anwälte;
- Nachweis der Unrechtsvereinbarung in der Praxis problematisch;
- Telefonüberwachungsmaßnahmen rechtlich nicht durchführbar (Korruption ist keine Katalogstraftat im Sinne § 100a StPO);
- Beweisprobleme bei der Gewinnabschöpfung; Zuordnung des Gewinns zum Korruptionsdelikt schwierig;
- Umkehr der Beweislast bei der Gewinnabschöpfung zwar sinnvoll, jedoch als Forderung nicht durchsetzbar (Widerspruch zum Grundgesetz);
- Regelung zum "Anfüttern" in der Anbahnungsphase problematisch (subjektive Beurteilung, Opfersituation);
- fehlende Spiegelbildlichkeit der §§ 331 und 333 StGB in bezug auf die "nachträgliche Vorteilsgewährung";
- fehlende Vorschriften zur Mandatsträgerbestechung und -bestechlichkeit;
- rechtliche und wirtschaftliche Problematik des Ausschlusses von Unternehmen vom Wettbewerb;
- Möglichkeit der steuerlichen Absetzbarkeit von Schmiergeldern konterkariert die polizeiliche Bekämpfung und die Prävention;
- Beweisprobleme im Zusammenhang mit der Konnivenz (§ 357 StGB);
- Probleme im Zusammenhang mit der Anwendung und Auslegung der Amtshaftung.

Die meisten Experten empfehlen, vor der Diskussion neuer Gesetze die bestehenden *rechtlichen Instrumente besser auszuschöpfen*, denn viele Defizite seien im Anwendungsbereich des Rechts erkennbar. Zudem müsse mehr Rechtsklarheit insbesondere dort geschaffen werden, wo die Rechtspraxis im wesentlichen auf *Urteilen* und *Rechtstatsachen* und nicht auf dem Gesetz basiert (z. B. Submissionsbetrug, Ausschluß von Firmen). Strafprozessuale Erleichterungen wünscht man sich vor allem bei der Vermögensabschöpfung.

Die vielfältigen Rechtsprobleme sind in einem komplexen Gesamtbild zu sehen. Deshalb erfolgt die ausführliche juristische Auseinandersetzung mit den Rechtsaspekten in Teil 2, S. 251 ff.

#### **5.4 Präventionsüberlegungen und -empfehlungen der Strafverfolger**

Die vorbeugende Bekämpfung der Korruption wird von den Polizei- und Justizexperten in erster Linie als eine Aufgabe und Herausforderung für die Politik und die öffentliche Verwaltung mit dem Ziel der *Reinhaltung der staatlichen und kommunalen Mechanismen* empfunden. Allerdings könne man durchaus nützliche Tips für die Korruptionsverhütung bieten und den Sensibilisierungsprozess beschleunigen helfen, auch wenn die Korruption selbst vor der Strafverfolgung nicht halt gemacht hat. Es gelte der Grundsatz, daß besonders eine konsequente Strafverfolgung auf allen Feldern der Korruptionsbekämpfung eine fühlbare Abschreckungswirkung in den Täterkreisen entfalten dürfte.

##### **5.4.1 Basisbedingungen für die Korruptionsprävention**

Die Experten halten es für erforderlich, vor dem Einstieg in die Korruptionsbekämpfung eine Plattform zu schaffen, auf der die Umsetzung konkreter Maßnahmen und Konzepte zur Korruptionsprävention mit einem Minimum an Reibungsverlusten erfolgen kann. Insofern seien bestimmte Grundbedingungen zu erfüllen:

- Erhöhung der *Bereitschaft zur Korruptionsverhütung* und *Anheben der Hemmschwelle* für die Tatbegehung in allen tangierten staatlichen und gesellschaftlichen Bereichen (Stichworte: Ächtung, Sensibilisierung, Abschreckung);
- Schaffung einer *soliden Basis für die präventiv und repressiv angelegte Korruptionsbekämpfung* im Zusammenwirken mit der Strafverfolgung, der Politik, der allgemeinen öffentlichen Verwaltung, der Wirtschaft und dem Bürger (Stichworte: Kooperation, Koordination, Informationsaustausch);
- Ausweisen *klarer Zuständigkeitsregelungen* und *transparenter Aufgabenbeschreibungen* für die mit der Korruptionsbekämpfung und

- verhütung beauftragten Stellen; Vermeiden von Aufgabenüberschneidungen;
- *Analyse korruptionsgefährdeter Funktionen*, Positionen und Sektoren mit dem Ziel, Tatgelegenheiten aufzudecken und zu verhindern;
  - *Überprüfung und Angleichung des Rechts* an die Bedürfnisse der Korruptionsbekämpfung in den Bereichen Strafrecht, Strafprozeßrecht, Strafvollstreckungsrecht, Zivilrecht, Disziplinarrecht, Verwaltungsrecht, Steuerrecht, Arbeitsrecht; Erarbeiten einer *Legaldefinition*;
  - *Einrichtung eines zentralen Meldedienstes* für alle Korruptionsdelikte im Verbund Polizei / Staatsanwaltschaft sowie *Einführung eines überregionalen Nachrichtennetztes* über Korruptionserkenntnisse in der öffentlichen Verwaltung;
  - *Verbesserung der repressiven Korruptionsbekämpfung* durch Schaffung schlagkräftiger Anti-Korruptions-Dienststellen bei Polizei und Staatsanwaltschaft.

In den Täterkreisen könne nach Auffassung mehrerer Experten nur dann eine fühlbare *Abschreckungswirkung* erzielt werden, wenn der Staat demonstriert, daß er willens und in der Lage ist, Korruption aufzudecken und wirksam zu bekämpfen. Der Slogan "Repression ist die beste Prävention" gelte deshalb hier besonders, denn ein hoher *Verfolgungsdruck* erhöhe die Unsicherheit in diesen besonders sensiblen Täterkreisen beträchtlich. Die Arbeit von *Sonderkommissionen* habe bereits mehrfach unter Beweis gestellt, daß der Staat durchaus in der Lage ist, fest etablierte Korruptionsstrukturen aufzubrechen. Besonders wirksam wäre die repressive Bekämpfung dann, wenn sie im optimalen Einvernehmen mit der Justiz erfolge. Mehrere Experten fordern deshalb ein *Gesamtkonzept zur Korruptionsbekämpfung*.

In bezug auf die *Sensibilisierung* der Gesellschaft, wo auch den Medien eine besondere Verantwortung zukomme, sei noch viel Pionierarbeit zu leisten. Es wird der Vorwurf erhoben, daß sich die Politik mit auffallenden *gesellschaftlichen Veränderungen* nicht genügend auseinandersetzt. Die aktuellen gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen für die Korruptionsprävention werden deshalb von den Experten als nicht allzu günstig eingeschätzt. So würden korrupte Unternehmer öffentlich nicht genügend geächtet; für den korrupten Verwaltungsbediensteten hingegen sei

die gesellschaftliche Vorverurteilung praktisch vorgezeichnet. Durch solche *unterschiedlichen Bewertungen* laufe man Gefahr, daß sich der Schwerpunkt der gemeinsamen Bemühungen allein auf staatliche und kommunale Institutionen konzentriert, der eigentliche *Korruptionsverursacher* aber weitgehend unbeachtet bleibt.

*Sensibilisierungsbemühungen* dürfen sich - so argumentieren mehrere Experten - nicht nur auf bestimmte behördliche Zielbereiche ausrichten, sondern müssen auf die öffentliche Verwaltung insgesamt bezogen werden. Dabei sollte nicht nur über die Phänomene, Methoden, Ziele und Folgen der Korruption aufgeklärt werden, sondern es müssen auch die Konsequenzen für die Betroffenen unmißverständlich aufgezeigt werden.

Die Experten halten die Korruptionsprävention in Form der persönlichen Ansprache am wirksamsten. Abstrakt betriebene Sensibilisierung sei dementsprechend nur eine beschränkt taugliche Maßnahme. Das Thema "Korruption" müsse auch wesentlich intensiver als bisher in der Aus- und Fortbildung sowie in einschlägigen Gremien (z. B. Leitertagungen u. ä.) behandelt werden.

Die zunehmende *Privatisierung* und die auftragsbezogene Abgabe öffentlicher Aufgabenfelder (z. B. Beauftragung von Ingenieurbüros, Gutachter etc.) dürfe nicht zum Anlaß genommen werden, die bekannten Angriffsflächen für die Korruption auf den privaten Sektor zu verlegen, um die Verantwortung zur Korruptionsverhütung dann denen zuzuschieben, die die ursprünglich öffentlichen Aufgaben ausführen. Auch wenn die Privatisierung oftmals mit einer *Verlagerung der Amtsträgereigenschaft* einhergeht, so kann es doch nicht im Sinne der staatlichen Korruptionsbekämpfung sein, "Verwaltungskorruption" auf diesem Wege in "Wirtschaftskorruption" umzudefinieren.

#### **5.4.2 Kontroll- und Prüfmaßnahmen sowie Dienst- und Fachaufsicht**

Konkrete Präventionsansätze, die z. T. mit der repressiven Bekämpfung der Korruption einhergehen, ergeben sich in verschiedenen Bereichen. Eine Hauptforderung der Strafverfolger bezieht sich auf die Verbesserung der *Eigenkontrolle und -sicherung* bzw. auf die *Erhöhung der Kontrolldichte* in den Behörden. Dazu sei es nötig, die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten exakt zu definieren und zu dokumentieren.

Fehlende oder unzureichende *Kontrollen bzw. Kontrollmechanismen* stellen für alle befragten Experten eine wesentliche Schwachstelle bzw. ein *Einfallstor* für die Korruption dar. Ein Experte meint, die Gefahr der Korruption wachse mit der Größe der Behörde und der damit schwieriger werdenden Kontrolle der Mitarbeiter und Arbeitsabläufe. Das bloße Delegieren von Kontrollaufgaben mit dem Ziel, Verantwortlichkeiten zu verlagern, sei der falsche Weg.

Die Konstruktion einzelner Kontroll- und Prüfmechanismen sowie deren Einsatzziel ist hin und wieder abhängig von den speziellen Gegebenheiten im jeweiligen Verwaltungs- bzw. Aufgabenbereich, in dem die Maßnahmen zur Anwendung kommen sollen. Dennoch gibt es für die Strafverfolger auch *universell einsetzbare Kontrollinstrumente*.

Vor allem in solchen Regionen, die sich - zumindest zeitweise - als "Brennpunkte der Korruption" herausgebildet haben, stellen einige Experten heute eine auffallende *Vielfalt der Kontrollmechanismen* fest. So wurden nicht nur verwaltungsintern stationäre Kontrolleinheiten (z. B. Anti-Korruptions-Referat, Innenrevision) installiert, sondern man bedient sich von Fall zu Fall auch kostenintensiver externer Kontrolleure. Mitunter werden Überprüfungen erst dann für effektiv befunden, wenn sie unabhängig und nicht weisungsgebunden erfolgen. Ferner wird darauf verwiesen, daß die Kontrollintensität mit einer gewissen *Mobilität der Kontrolleure* (Zitat: "eine Art fliegende Aufsicht") zusätzlich verbessert werden könnte.

Bereichsweise seien *edv-gestützte Kontrollverfahren* äußerst nützliche und wirksame Instrumente, die helfen können, menschliches Versagen oder Oberflächlichkeit bei der Ausübung von Kontrollfunktionen so weit wie möglich auszuschalten. Allerdings meinen einzelne Strafverfolger dazu, daß die Einsatzbereiche der Datenverarbeitung sehr beschränkt und nur dort sinnvoll sind, wo ständig wiederkehrende, gleichartige Vorgangabläufe zu prüfen sind (z. B. im Rahmen von immer wiederkehrenden Vergabeverfahren). Automatisierte Kontrollinstrumente würden allerdings dann problematisch, wenn sie im Falle des Vorwurfs mangelnder Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht als *Rechtfertigungsgrund* vorgeschoben werden, man habe sich auf die EDV verlassen. Hauptakteur und -verantwortlicher jedweder Kontroll- und Prüftätigkeiten sollte und müsse deshalb der Mensch bleiben.

Kontrollen und Kontrollmechanismen können nach Auffassung der Experten aber nur dann voll wirksam werden, wenn sie konsequent eingesetzt werden und von den Entscheidungsträgern der öffentlichen Verwaltung der feste Wille zur Korruptionsbekämpfung glaubhaft demonstriert wird. Es wird aber davor gewarnt, sich nach dem Installieren solcher Mechanismen zurückzulehnen in dem Glauben, man habe damit in geeigneter Form reagiert. Obwohl angesichts der aktuellen Diskussion heute eigentlich von einer breiten Bereitschaft zum Gegensteuern ausgegangen werden sollte, sei zu empfehlen, Amts- und Behördenleiter zur Kontrolle und Anzeige besonders zu *verpflichten*.

Beim Installieren von Kontrollmechanismen sei "Ausgewogenheit" oberstes Gebot. Halbherzige Maßnahmen könnten sich als ebenso wirkungslos herausstellen, wie ein Übermaß an Kontrollmechanismen. So sei bereichsweise festzustellen, daß es zwar viele Kontrollmechanismen gibt, jedoch nur eine unzureichende Ausübung der Kontrolle. Insofern sei angeraten, beides in geeigneter Weise miteinander zu kombinieren. Die Effektivität von Kontrollen und Überprüfungen sei bereits heute darin abzulesen, daß die Tatgelegenheiten im näheren Umfeld abgenommen haben und der erhöhte Kontrolldruck bereits Wirkung zeigt. Die Experten erwarten aufgrund der Taterschwerung auch eine merkliche *Erhöhung der Hemmschwelle* beim potentiellen Täter. Es wird aber nicht verkannt, daß eine Ausweitung der Kontrollen auch zur *Perfektionierung* einzelner Täter führen kann.

Nahezu alle Experten stellen überdurchschnittlich *hohe Anforderungen* an die *Dienst- und Fachaufsicht* (Zitat: "Das ganze steht und fällt mit der Dienst- und Fachaufsicht"). Insbesondere in korruptionsgefährdeten Bereichen müsse darauf geachtet werden, daß Führungsstärke, pädagogisches Geschick und fachliche Kompetenz miteinander vereint werden. Deshalb sei die Vorbildfunktion der Führungskräfte hier besonders herauszustellen, um ein Höchstmaß an Glaubwürdigkeit zu erzielen. Dazu gehöre auch Offenheit gegenüber den Mitarbeitern sowie das Signalisieren von Dialogbereitschaft. Mit einem *Höchstmaß an Vertrauen* werde bereits der Grundstein für die Akzeptanz von Kontrollen gelegt.

Speziell in korruptionsgefährdeten Bereichen beziehe sich die geforderte Offenheit auch auf die *finanziellen Verhältnisse* der Mitarbeiter. Erfahrungen der Experten aus der Ermittlungspraxis belegen, daß finanziell leichtsin-

nige und überschuldete Bedienstete für den Einsatz in korruptionsgefährdeten Aufgabenbereichen der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich nicht geeignet sind. Wenn bei der Nachbereitung von abgeschlossenen Strafverfahren die Frage gestellt werde, wie Korruption in diesem oder jenem Fall hätte verhindert werden können, dann sei die Antwort nicht selten in der versäumten Überprüfung der finanziellen Verhältnisse der betroffenen Mitarbeiter zu finden. Insofern empfehlen mehrere Experten, die *Überprüfung der Vermögenslage* potentiell gefährdeter Mitarbeiter als wichtige Aufgabe der Führung zu verstehen.

Ferner sei zu überlegen, inwieweit das *Rotationsprinzip bei Führungskräften* speziell mit dem Ziel angewandt werden sollte, ein möglicherweise sich im Laufe der Zeit einstellendes Nachlassen der Kontrollaktivitäten zu vermeiden. Aufkommende Unachtsamkeit und Gewöhnungseffekte seien ebenso gefährlich wie das vollständige Fehlen von Kontrollmechanismen.

Effiziente Fachaufsicht verlange angesichts der Vielfalt der behördlichen Aufgaben vermehrt *Spezialistentum*. Es sei nicht damit gedient, Fachaufsichtskräfte und Kontrolleure einzusetzen, wenn nicht gleichzeitig dafür Sorge getragen wird, daß die Beauftragten mit dem nötigen Rechts-, Fach- und Technikwissen ausgestattet werden. Dies gelte ganz besonders für Kontrollen im Bauwesen. Dabei müsse vermehrt darüber nachgedacht werden, unabhängige *externe Gutachter* bzw. Wirtschaftsprüfer zu verpflichten. Der finanzielle Aufwand sei dabei als relativ unproblematisch zu beurteilen, zumal die Kosten in aller Regel durch günstigere Baukosten oder sonstige Projekteinsparungen aufgefangen werden könnten.

Grundsätzlich sei zu überlegen, inwieweit die Kontrolle bereits zu einem frühen Zeitpunkt unterstützt und erleichtert werden kann. So werden bereits im frühen Planungsstadium eines Projekts *Kostenprüfungen und -vergleiche* empfohlen (z. B. Errechnen von "Idealangeboten", Vergleiche mit ähnlichen Maßnahmen, Preisabgleich mit der freien Wirtschaft, etc.). Auch relativ einfache Vorsorgemaßnahmen, wie etwa das *Anfordern von zwei Leistungsverzeichnissen* im Original, von denen ein Exemplar nach Eingang vom späteren Kontrolleur unter Verschuß gehalten wird, könne die spätere Überprüfung entscheidend erleichtern und nachträgliche Manipulationen verhindern helfen.



Die Einrichtung oder Ausweitung von Kontrollen bzw. Kontrollmechanismen sollte - so empfehlen die Experten - nicht von der Frage "Wer kontrolliert die Kontrollierenden?" abhängig gemacht werden.

### 5.4.3 Organisatorische und personelle Maßnahmen

Die meisten Experten fordern die unverzügliche Einrichtung von *Anti-Korruptions-Dienststellen und -Referaten* bzw. die Benennung von *Korruptionsbeauftragten* flächendeckend innerhalb der öffentlichen Verwaltung, um die Grundvoraussetzung dafür zu schaffen, daß Sachverhalte und aufkommende Verdachtsmomente realistisch bewertet und folgerichtige Maßnahmen getroffen werden können. Ansonsten laufe man Gefahr, daß die Korruptionsprävention bereits im ersten Stadium der Bemühungen wieder versandet. Insofern sei dringend ein *umfassendes Kontrollsystem* nötig, das die Rechnungs- und Vorgangsprüfung in adäquater Weise mit der Korruptionsaufdeckung und -verhütung kombiniert. Hiervon versprechen sich die Experten auch eine bessere Unterstützung der Strafverfolgung.

Bei der Beurteilung behördlicher Reaktionen im organisatorischen und personellen Bereich wird von allen Experten die *Personalrotation* angesprochen. Die Möglichkeiten und Grenzen dieser Maßnahme seien im wesentlichen vom speziellen Aufgabenfeld, von der Größe der Behörde und von der Anzahl der Experten bzw. Sachbearbeiter abhängig. Keine Bedenken bestünden in solchen Bereichen, in denen ausreichend Personal zur Verfügung steht und der Wechsel nicht mit einer zu langen *Einarbeitungszeit* verbunden ist (Beispiele: "Alltagsvorgänge" wie die "Massenbearbeitung" von kleineren Beschaffungsaufträgen, Aufenthaltserlaubnissen, behördlichen Erlaubnissen im Gaststättenwesen usw.). Dort aber, wo man Gefahr laufe, durch die Rotation unverzichtbares *Expertenwissen* zu dezimieren oder gar zu verlieren (Beispiele: Bauplanungs- bzw. -genehmigungsverfahren, Gutachtenerstellung usw.), sei die Rotation nur dann zu befürworten, wenn Verdachtsmomente aufkommen, die ein längeres Verweilen des Betroffenen in seinem Arbeitsbereich nicht mehr geboten erscheinen lassen. In solchen Bereichen, in denen die Personalrotation eher kontraproduktiv ist, könne dementsprechend mit einer *intensiveren Kontrol-*

le ein Ausgleich geschaffen werden. Dieses in der Theorie äußerst effiziente Instrument sei insofern in der Praxis nur beschränkt einsetzbar.

Im übrigen sei die Rotation auch deshalb kein Allheilmittel, weil es "Erhöf-fe" gebe, die auf diese Weise kaum aufzubrechen seien. Auch die über den Zuständigkeitsbereich der Behörde hinausgehende Personalrotation dürfe nur eingeschränkt wirksam sein, da viele Unternehmer überregional agieren und auch nach einer Umsetzung ihren Kollaborateur nicht verlieren würden.

Ein Experte weist darauf hin, daß oftmals bereits ein sporadischer Wechsel in der Zimmerbesetzung innerhalb eines Sachgebietes genüge, um Korruption zu erschweren. Als Alternative verweisen mehrere Experten auf die *Begrenzung der Machtfülle* einzelner und auf die Möglichkeit, Arbeitsabläufe auf mehrere Bedienstete aufzuteilen.

Eine breitere Zustimmung gibt es deshalb bei der Bewertung des *Aufgabensplittings* nach dem "4 bzw. 6 Augen-Prinzip" (Zitat: "Es ist immer schwerer, zwei oder drei Bedienstete für sich zu gewinnen"). Hierunter verstehen die Experten das Bearbeiten gleicher Vorgänge entweder im *Team* (Aufteilung gleicher Aufgaben) oder in Form des Aufsplittens komplexer Verwaltungsabläufe in einzelne *Teilabschnitte* mit eigener Zuständigkeit und Verantwortlichkeit (z. B. *Trennung von Planung, Ausführung und Abrechnung*).

Das Aufgabensplitting berge jedoch die Gefahr in sich, daß Vorgänge "kleiner und überschaubarer" und damit in ihrer Bedeutung herabgestuft werden. In diesen Fällen genüge oft schon die Unterschrift eines Entscheidungsträgers der unteren Hierarchie, der aufgrund der Nähe zum Sachbearbeiter in die Machenschaften eingeweiht sein könnte.

Die Möglichkeiten und Grenzen organisatorischer und personeller Maßnahmen richten sich nicht nur nach Art und Umfang der Aufgabenfelder und den verfügbaren (Personal-)Ressourcen, sondern auch nach der *Bereitschaft der Entscheidungsträger*, solche teilweise unpopulären, ggf. auch mißtrauenerzeugende Maßnahmen umzusetzen.

#### 5.4.4 Sonstige Präventionsansätze

Die darüber hinaus angesprochenen Präventionsmaßnahmen werden im folgenden ohne weitere Bewertung stichpunktartig aufgelistet:

- öffentliche Ausschreibungen als Grundsatz (auch bei Architekten- und Ingenieurleistungen); beschränkt öffentliche Ausschreibungen und freihändige Vergaben als Ausnahme;
- in Fällen freihändiger Vergaben Streuung nach dem Zufallsprinzip;
- Feststellung der relativen Häufigkeit bei Auftragsvergaben an Unternehmer;
- strenge Preiskalkulation nach dem aktuellen Stand; Errechnung der durchschnittlichen Kosten; Festlegung eines Idealangebots;
- Standardisierung von Leistungsverzeichnissen; Präzisierung von Mengenangaben zur Erleichterung des späteren Vergleichs der Einzelangebote;
- Anforderung von zwei Leistungsverzeichnissen, von denen eines unter Verschuß gehalten wird;
- namentliche Erfassung der verantwortlichen Mitarbeiter auf der Auftragnehmerseite bei Vertragsabschluß;
- transparente Regelung zur Annahme von Geschenken unter Beachtung des Höflichkeitsgebots; ggf. Verbot der Annahme von Geschenken;
- Anmeldung von Geschenken innerhalb einer bestimmten Frist (24 Stunden);
- Einschränkung bzw. Verbot von Nebentätigkeiten;
- konsequente Durchsetzung von Regreßansprüchen;
- Aus- und Fortbildung in der öffentlichen Verwaltung mit dem Ziel der Sensibilisierung;
- Einleitung von Prüfmaßnahmen bzw. Ermittlungen bei schlüssigen, auch anonymen Hinweisen.

## 5.5 Abschließende Bemerkungen

Während die Beiträge einiger Experten speziell zu konkreten Präventionsempfehlungen, die an die Adresse der öffentlichen Verwaltung gerichtet sind, im Vergleich zu den Befragungsrunden in der öffentlichen Verwaltung und der Kommunalpolitik insgesamt gesehen eher gering ausgefallen sind, geben andere z. T. recht ausführliche Empfehlungen ab. Der Grund ist darin zu sehen, daß sich die Strafverfolger vorwiegend mit *taktischen und rechtlichen Bekämpfungsproblemen* befassen und dabei weniger in die Tiefe verwaltungsinterner Abläufe und Kontrollmechanismen schauen. Dennoch weisen auch Überlegungen und Empfehlungen zur Repression regelmäßig einen engen Bezug zur Prävention auf. Bei der *Erarbeitung von Anti-Korruptions-Strategien* haben Präventionsmaßnahmen und -konzepte für alle Befragten deshalb die *gleiche Relevanz*, wie die Erfüllung ihrer Forderungen in bezug auf die repressive Korruptionsbekämpfung.

Als wesentliche Aussage dieser Befragungsrunde bleibt festzuhalten, daß die Bekämpfung der Korruption im *Alleingang der Strafverfolgungsbehörden* als chancenlos bezeichnet wird. Gemeinsame Interessen verlangen ein Zusammenrücken der Verantwortlichen in allen von der Korruption tangierten Bereichen. Die Strafverfolgungsbehörden sind bereit, ihren Platz am runden Tisch einzunehmen.

## Teil 2

### Rechtliche Rahmenbedingungen der Korruption

Ina Knauß

#### 1 Einführung und statistische Datenbasis

Für den Begriff "Korruption" gibt es heute noch keine strafrechtsdogmatische Definition. Unter Korruptionsdelikten im engeren Sinne werden in der Regel die Straftatbestände der §§ 331 bis 334 StGB (Vorteilsannahme, Bestechlichkeit, Vorteilsgewährung, Bestechung) verstanden. Die mit den Bestechungstatbeständen häufig einhergehenden Begleitdelikte (z.B. Betrug, Untreue, Urkundenfälschung, Strafreitelung im Amt) bzw. § 12 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), welcher die sog. Angestelltenbestechung und -bestechlichkeit unter Strafe stellt, werden in der öffentlichen (Medien-)Diskussion zumeist vernachlässigt. Dagegen umfaßt Korruption im allgemeinen Sprachgebrauch häufig auch Verhaltensweisen, die zwar unter moralischen Gesichtspunkten verwerflich, aber strafrechtlich nicht normiert sind. Die begrifflichen Grenzen der Korruption sind somit fließend und Definitionsversuche variieren nach der jeweiligen Perspektive und Intention des Betrachters, denn korruptes Verhalten kann an Recht und Gesetz, an ethisch-moralischen Wertvorstellungen oder an beidem gemessen werden.

Korruption ist kein hochmodernes Phänomen der letzten Jahre; Amtsmissbrauch hat es ebenso wie Kritik an einer unbefriedigenden Strafverfolgungssituation zu allen Zeiten gegeben.<sup>1)</sup> So beklagte schon Erasmus von Rotterdam<sup>2)</sup> zu Anfang des 16. Jahrhunderts: "Stiehlt einer ein Geldstück, dann hängt man ihn. Wer öffentliche Gelder unterschlägt, wer durch

---

1) Vgl. Schuller: Korruption im Altertum. 1982; Middendorff: Unterschleif und Korruption. In: Kriminalistik 1985, S. 160 ff., 276 ff.; Claussen: Korruption. 1995, S. 3 f.; Strunz: Korruption in der Kommune. 1994, S. 33 ff.

2) Zit. nach Middendorff: a.a.O., S. 160.

Monopole, Wucher und tausenderlei Machenschaften und Betrügereien noch soviel zusammenstiehlt, der wird unter die vornehmsten Leute gerechnet."

Das vorliegende Gutachten kann angesichts der Fülle der sich bei der Korruptionsbekämpfung und -prävention ergebenden juristischen Fragestellungen, die sich keineswegs auch nur auf das Strafrecht beschränken, nur die wichtigsten Problemkreise beleuchten. Schon 1961 ist *Geerds*<sup>3)</sup> in seiner Untersuchung über den Unrechtsgehalt der Bestechungsdelikte zu der Erkenntnis gelangt, daß eine Beschränkung der Untersuchung notwendig sei, weil "eine auch nur in etwa erschöpfende Behandlung der zahlreichen Einzelfragen in diesem Rahmen unmöglich ist". Auch an dieser Stelle kann man, um Ziel und Zweck des vorliegenden Gutachtens zu beschreiben, nur zu den gleichen Schlußfolgerungen kommen wie der bereits erwähnte Autor: "Vielmehr muß es bei dem Ziel dieser Untersuchung genügen, einige für die *Handhabung des geltenden Gesetzes und für seine künftige Ausgestaltung* besonders wichtige bzw. instruktive Konsequenzen der grundsätzlichen Stellungnahme aufzuzeigen".<sup>4)</sup> Auf die Darstellung einzelner Korruptionsskandale aus jüngster Zeit wird verzichtet, da es nicht um die Beurteilung von Einzelfällen geht, sondern um grundsätzliche rechtliche Aspekte.<sup>5)</sup> Das Gutachten basiert auf den Angaben der Probanden der empirischen Untersuchung zu relevanten Rechtsfragen und legt den Schwerpunkt auf die Korruptiondelikte im engeren Sinne (§§ 331-334 StGB).

### (1) Strafverfolgungssituation

Um die Rechtsprobleme richtig bewerten zu können und um zu erkennen, ob die öffentliche und rechtswissenschaftliche Korruptionsdiskussion identisch ist mit der Kriminalitätswirklichkeit, erscheint es zweckmäßig, zu Beginn der Ausführungen einen groben Überblick über die gegenwärtige Strafverfolgungssituation zu geben. Über das wirkliche Ausmaß der

---

3) Geerds: Über den Unrechtsgehalt der Bestechungsdelikte. 1961, S. 4.

4) Geerds: a.a.O.

5) Vgl. z.B. die Falldarstellungen bei Claussen: Korruption. 1995, S. 7 ff. sowie die dort enthaltenen Beiträge von Herbig (S. 55 ff., für die *Stadtverwaltung Frankfurt*), Müller (S. 67 ff., für *Hessen*) und Schauensteiner (S. 83 ff., für die *Bauverwaltung*).

Korruption in der öffentlichen Verwaltung liegt bundesweit nur eine schmale Datenbasis vor. Statistische Angaben zur allgemeinen Strafverfolgungssituation finden sich in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) für die Bundesrepublik Deutschland und in der Strafverfolgungsstatistik des Statistischen Bundesamtes. Hinweise auf das Ausmaß der disziplinarrechtlichen Ahndung von korruptem Verhalten im Bereich der Bundesverwaltung ergeben sich aus dem Tätigkeitsbericht des Bundesdisziplinaranwaltes.

Die *Polizeiliche Kriminalstatistik*, in der die von der Polizei bearbeiteten rechtswidrigen (Straf-)Taten einschließlich der mit Strafe bedrohten Versuche registriert werden, weist bis 1993 die Gruppe der Bestechungsdelikte (§§ 331 bis 334 StGB) und Verstöße gegen das UWG (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb) nicht gesondert aus. Rückschlüsse auf den tatsächlichen Anteil der Korruptionsfälle an der Gesamtmenge aller Straftaten im Amt sind damit rückwirkend nicht möglich. Bundesweit können statistische Aussagen über Korruptionsfälle erst ab dem Erfassungsjahr 1994 getroffen werden. Nach einem Beschluß der AG Kripo<sup>6)</sup> wird auch seit 01.01.1995 die "Bestechung von Angestellten nach § 12 UWG" in der PKS gesondert ausgewiesen.

---

6) 130. Tagung der AG Kripo in Erfurt am 24.-26. August 1994.

**Tabelle 1: Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) für 1994<sup>7)</sup>**

	erfaßte Fälle
Straftaten im Amt (§§ 331-355, 357 StGB)	7126
darunter: Vorteilsannahme, Bestechlichkeit (§§ 331, 332 StGB)	1142
davon: Vorteilsannahme (§ 331 StGB)	291
Bestechlichkeit (§ 332 StGB)	851
Vorteilsgewährung, Bestechung (§§ 333, 334 StGB)	2111
davon: Vorteilsgewährung (§ 333 StGB)	194
Bestechung (§ 334 StGB)	1906

Die *Strafverfolgungsstatistik*<sup>8)</sup>, welche Angaben zu Verfahrensausgängen vor deutschen Gerichten macht, weist für Verurteilungen<sup>9)</sup> wegen Bestechungsdelikten, getrennt nach passiven (§§ 331, 332 StGB) und aktiven (§§ 333, 334 StGB) Delikten, folgende Zahlen aus (ohne die neuen Bundesländer):

- 
- 7) Polizeiliche Kriminalstatistik 1994, herausgegeben vom Bundeskriminalamt, 1995.
  - 8) Übersicht veröffentlicht in: Antwort der Bundesregierung, BTag-Drucks. 13/267, S. 2; vgl. auch die Darstellung der Verurteilungen, differenziert nach Sanktionsarten, in: Antwort der Bundesregierung vom 28.03.1995, BTag-Drucks. 13/1020, S. 2 f., in der die Zahlen für Verurteilungen nach §§ 331-334 in den Jahren 1990, 1991 und 1992 allerdings leicht (nach unten) abweichen.
  - 9) Verurteilte sind Angeklagte, gegen die nach allgemeinem Strafrecht Freiheitsstrafe, Strafhaft oder Geldstrafe verhängt worden ist, oder deren Straftat nach Jugendstrafrecht mit Jugendstrafe, Zuchtmittel oder Erziehungsmaßregel geahndet wurde.



**Tabelle 2: Strafverfolgungsstatistik für die Jahre 1988 bis 1992**

Jahr	§§ 331, 332 StGB	§§ 333,334 StGB
	Verurteilungen	Verurteilungen
1988	24	117
1989	50	138
1990	56	137
1991	40	156
1992	47*	124*

\*) Zahlen für 1992 ohne Niedersachsen

Bemerkenswert erscheint die *unterschiedliche Verurteilungshäufigkeit* der "aktiven und passiven" Korruptionstäter, für die es augenscheinlich keine Erklärung gibt. Die Zahl der Verurteilten wegen Bestechung/Vorteilsgewährung liegt jeweils etwa um das Zwei- bis Vierfache höher als die Zahl der wegen Bestechlichkeit/Vorteilsannahme Verurteilten.<sup>10)</sup> Dies verwundert angesichts der öffentlichen Medienberichterstattung, die eher den Eindruck vermittelt, als wären von der Strafverfolgung mehr Amtspersonen als Nicht-Amtsträger betroffen, aber auch im Hinblick auf die strafrechtliche Ausgestaltung der Korruptionsdelikte, wonach beide Seiten eines "Korruptionsgeschäftes" nach der Systematik des Strafgesetzbuches "zwangsläufig" zu Tätern werden. Demnach dürfte die Verurteilungshäufigkeit auch unter Berücksichtigung der jeweiligen unterschiedlichen straf- und beweisrechtlichen Probleme nicht eine derart große Diskrepanz aufzeigen.

---

10) Dieses *Mißverhältnis* wurde von Geerds bereits 1961 in seiner Untersuchung (Über den Unrechtsgehalt der Bestechungsdelikte, 1961, S. 13) festgestellt: Danach stand in den Jahren nach 1950 die Zahl der Verurteilungen wegen Bestechung etwa im Verhältnis von 5:3 zu denjenigen der Bestechlichkeit.

Nach den Angaben des Bundesdisziplinaranwaltes<sup>11)</sup> wurde im Bereich der gesamten Bundesverwaltung von den *Disziplinargerichten des Bundes* gegen Bundesbeamte wegen Bestechlichkeit, Vorteilsannahme oder verbotener Geschenkannahme in einem förmlichen Verfahren entschieden:

**Tabelle 3: Disziplinarverfahren in der Bundesverwaltung (1988 - 1994)**

Jahr	Fälle
1988	8
1989	5
1990	6
1991	8
1992	2
1993	3
1994	6

Ob die genannten statistischen Angaben (insbesondere in Tabelle 2 und 3) auch nur annähernd den tatsächlichen Umfang des Korruptionsaufkommens widerspiegeln, ist fraglich, denn wie Medienberichte und Verurteilungen glauben machen, haben Korruptionsfälle sprunghaft zugenommen. Das Dunkelfeld dürfte in diesem Kriminalitätsbereich erheblich größer sein.

## **2 Bestechungsdelikte im engeren Sinne (§§ 331 ff. StGB)**

Den eigentlichen strafrechtlichen Kern der Korruptionsdelikte bilden die im Strafgesetzbuch unter dem Abschnitt "Straftaten im Amt" angesiedelten

---

11) Übersicht veröffentlicht in Antwort der Bundesregierung, BTag-Drucks. 13/267, S. 2.

Straftatbestände der §§ 331 bis 334 StGB. Vorteilsannahme und Bestechlichkeit (§§ 331, 332 StGB) beinhalten als sog. passive Bestechungsdelikte die Strafandrohung für den Vorteilsnehmer; eingeschränkt spiegelbildlich hierzu ist das Verhalten des Vorteilsgebers, der nicht Amtsträger sein muß, in den §§ 333, 334 StGB (Vorteilsgewährung, Bestechung) mit Strafe bedroht. Somit wird sowohl das Verhalten des Bestochenen als auch das des Bestechers strafrechtlich erfaßt, und damit werden beide Seiten nach dem Gesetz zu "Tätern". Der Vornahme einer Diensthandlung im Sinne der §§ 331 bis 334 steht das Unterlassen der Handlung gemäß § 335 gleich.

Die Beteiligung eines Vorgesetzten an korrupten Handlungen seiner Unterebenen, sei es durch Verleiten der Mitarbeiter zu einer rechtswidrigen Tat oder bloß durch das Geschehenlassen, kann als selbständige Eigentat des Vorgesetzten nach § 357 (sog. *Konnivenz*) strafrechtlich geahndet werden (z.B. wenn der Amtsleiter Kenntnis erlangt von strafrechtsrelevanten Zuwendungen an seine Mitarbeiter und dieses Verhalten duldet). Allerdings wird der "korrupte" Beamte durch Unzulänglichkeiten der Dienstaufsicht in der Regel strafrechtlich nicht entlastet.<sup>12)</sup>

Im Falle einer Verurteilung wegen Bestechlichkeit oder "Konnivenz" (sowie sonstiger in § 358 genannter Vorschriften) *kann* das Gericht - als Nebenstrafe - die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, aberkennen, wenn eine Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten verhängt wurde (§ 358 StGB).

## 2.1 Rechtsgut

Auch nach der Neufassung der Bestechungsdelikte durch das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB) vom 2. März 1974 ist in der Rechtswissenschaft umstritten, welches *Rechtsgut* durch die §§ 331 - 334 StGB

---

12) Dreher / Tröndle: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 332 Rn. 12. Die Dienstvorgesetzten sind nach § 26 BDO verpflichtet, Hinweisen auf korruptionsverdächtige Sachverhalte nachzugehen und entsprechende Ermittlungen durchzuführen, welche dann u.U. zu weiteren disziplinarrechtlichen Maßnahmen führen können. Zur Handhabung disziplinarrechtlicher Vorschriften bei der Annahme von Vorteilen vgl. Claussen: Korruption im öffentlichen Dienst, 1995, S. 43 ff.

geschützt wird. Nach der grundlegenden Entscheidung des BGH soll durch die Vorschriften "die Makellosigkeit des Amtes nach außen gesichert werden; mit der Ehrenhaftigkeit und vor allem Unbestechlichkeit der Beamten soll die Grundlage für das Vertrauen der Bevölkerung erhalten werden, dessen die Staatsverwaltung für eine gedeihliche Wirksamkeit bedarf".<sup>13)</sup> Allgemein wird deswegen in Anlehnung an die Auffassung des BGH als Rechtsgut die Lauterkeit des öffentlichen Dienstes und das Vertrauen der Allgemeinheit in die Unkäufllichkeit von Diensthandlungen und die Sachlichkeit der Entscheidungen der Amtsträger und Richter angesehen.<sup>14)</sup>

Grundlage einer derartigen Rechtsprechung ist das von König Friedrich Wilhelm I. geschaffene Bild des preußischen Beamtenstandes "eines zu strenger Pflichttreue erzogenen, nicht auf eigenen Vorteil, sondern auf das Gemeinwohl bedachten pflichtgetreuen Beamtentums".<sup>15)</sup> Das Beamtenverhältnis begründet auch heute noch für den Beamten eine Pflicht zu Diensten und Treue, für den Staat dagegen eine Schutz- und Unterhaltungspflicht (§§ 52 ff., 79 ff. BBG). Durch die Prinzipien der lebenslangen Beschäftigung und Unkündbarkeit soll der Beamte wirtschaftlich unabhängig und damit nur schwer bestechlich werden. Das Bundesverwaltungsgericht sieht demzufolge in der *Unbestechlichkeit und Uneigennützigkeit der Staatsdiener* die unerlässliche Voraussetzung für ein geordnetes Staatswesen; beide Eigenschaften gehörten mit zu den Grundlagen eines jeden öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses.<sup>16)</sup>

---

13) BGHSt. 15, S. 88, 96 f.

14) Jescheck in: LK, Kommentar zum Strafgesetzbuch, Vor § 331 Rn. 17; Dreher / Tröndle: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 331 Rn. 3 m.w.N.; Cramer in: Schönke / Schröder: Kommentar zum Strafgesetzbuch, Vorbem. zu §§ 331 ff. Rn. 1 jeweils m.w.N.; krit. Gribl: Der Vorteilsbegriff, 1993, S. 69 ff. Vgl. auch die Begründung zum Regierungsentwurf des EGStGB, BTag-Drucks. 7/550, S. 269 ff.

15) Graupe: Systematik der Bestechungsdelikte. 1988, S. 2. Das klassische *Beamtenethos* wird von Gribl (Der Vorteilsbegriff, 1993, S. 117 Fn. 712) durch das Kriterium des "Pflichtgefühls" in bezug auf die Treue gegenüber dem Dienstherrn und dem Gemeinwesen sowie in bezug auf die beamtenrechtlichen Grundsätze der Korrektheit, Unbestechlichkeit und des Verantwortungsbewußtseins definiert.

16) BVerwGE 73, S. 194, 196.

Zur Wahrung der Gesetzmäßigkeit ihres Handelns wird den Amtsträgern durch beamten- und verwaltungsrechtliche Vorschriften ein umfangreicher Pflichtenkatalog auferlegt. Nach § 35 Abs. 1 BRRG und § 52 Abs. 1 BBG hat der Beamte dem ganzen Volk zu dienen, seine Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und bei seiner Amtsführung auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen. Hinter diesem Verhaltenskodex verbirgt sich letztlich die Pflicht des Beamten, sein Amt nur nach *sachlichen* Gesichtspunkten zu führen.<sup>17)</sup> Ausdrücklich gesetzlich geregelt ist auch die Verpflichtung, daß der Beamte sein Amt *uneigennützig* zu verwalten hat (§§ 36 S. 2 BRRG, 54 S. 2 BBG). Belohnungen oder Geschenke in bezug auf sein Amt dürfen vom Beamten nur mit Zustimmung der zuständigen Dienstbehörde angenommen werden (§§ 70 BBG, 43 BRRG).<sup>18)</sup> Ein Verstoß gegen dieses Annahmeverbot stellt ein Dienstvergehen dar (§ 45 BRRG).<sup>19)</sup>

## 2.2 Rechtsgeschichte

Bei der Betrachtung der Rechtsentwicklung stellt man fest, daß es sich bei der Korruption keinesfalls um neue Formen kriminellen Verhaltens handelt, denn Korruption hat es schon immer gegeben. Das (Straf-)Recht ist auch schon in früheren Zeiten als ein erfolgreiches Mittel im Kampf gegen persönliche Bereicherung von Amtsträgern angesehen worden. "Bereits Julius Cäsar erließ im Jahre 59 v. Chr. ein Gesetz - die Lex Iulia de

---

17) Gribl: Der Vorteilsbegriff. 1993, S. 75 m.w.N.

18) In den Landesgesetzen finden sich entsprechende Regelungen. Sinngemäß ist diese Regelung auch auf Arbeiter und Angestellte des öffentlichen Dienstes anwendbar (vgl. § 10 BAT). Zum Inhalt und Umfang des gesetzlichen Verbots der Annahme von Belohnungen und Geschenken hat der Bund Verwaltungsvorschriften im Runderlaß vom 20.03.1962 erlassen (abgedruckt bei Claussen: Korruption im öffentlichen Dienst, 1995, S. 92 ff.) Wie sich aus dem Tätigkeitsbericht des Bundesdisziplinaranwaltes für die Jahre 1989-1992 ergibt, gehört nach der Praxis der Disziplinargerichte die *Annahme von Geschenken* oder sonstigen Vorteilen in bezug auf das Amt zu den *schwersten Pflichtverletzungen*, die ein Beamter begehen kann.

19) Verstößt ein Amtsträger gegen das dienstrechtliche Verbot der Vorteilsannahme, zugleich aber auch gegen die Vorschriften der §§ 331 f. StGB, muß er sich hierfür sowohl strafrechtlich als auch dienstrechtlich verantworten, Claussen: Korruption im öffentlichen Dienst, 1995, S. 40 f.

repetundis - gegen die um sich greifende Bestechlichkeit der Magistrate", wodurch den Beamten allgemein die Annahme von Geld untersagt wurde.<sup>20)</sup>

Im deutschen Rechtsbereich erfolgte eine ausdrückliche Erwähnung von Bestechungsverboten im Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich von 1871.<sup>21)</sup> Das Gesetz enthielt im 28. Abschnitt die Tatbestände der einfachen passiven Bestechung (§ 331) und der schweren passiven Bestechung bei Vorliegen einer pflichtwidrigen Amtshandlung (§ 332), die mit Zuchthaus bis zu 5 Jahren bestraft wurde. Das Verhalten des Vorteilsgebers (die aktive Bestechung) wurde *nur* bei Vorliegen einer *pflichtwidrigen* Amtshandlung in § 333, der unserem heutigen § 334 (Bestechung) entsprach, unter Strafe gestellt. In § 334 a.F. (Richterbestechung) war jegliche (also auch die pflichtgemäße) Gewährung an bzw. Annahme von Vorteilen durch Richter geregelt. Auch die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Vorgesetzten, der seine Untergebenen zu strafbaren Amtshandlungen verleitet oder diese duldet (sog. Konnivenz), war bereits im Reichsstrafgesetzbuch in § 357 geregelt.

Die Bestechungstatbestände des Reichsstrafgesetzbuches blieben nunmehr fast 100 Jahre unangetastet. Auch durch das 1. Strafrechtsreformgesetz vom 25.6.1969<sup>22)</sup>, welches 1970 in Kraft getreten ist, wurden die Straftatbestände zwar redaktionell überarbeitet, aber nicht in ihrem Bestand verändert. Die schwere *passive Bestechung* (§ 332 a.F., entspricht der heutigen Bestechlichkeit) wurde mit Freiheitsstrafe von einem bis zu fünf Jahren bestraft und war somit ein *Verbrechen*.

Durch das EGStGB (Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch) vom 2. März 1974 wurden die Bestechungsdelikte (§§ 331 - 334 StGB) schließlich neu gefaßt; sie sind am 1. Januar 1975 in Kraft getreten und seitdem unverändert geblieben.<sup>23)</sup> Eine wichtige inhaltliche Änderung der Neufassung war die Erweiterung des Täterkreises auf die für den öffentlichen Dienst beson-

---

20) Geerds: Über den Unrechtsgehalt der Bestechungsdelikte. S. 6.

21) RGBI.1871, S. 127 ff., 191.

22) BGBl. I 1969, S. 645. Vgl. zum Entwurf 1960 auch die kritische Übersicht bei Schmitt: Die Bestechungstatbestände, ZStW 73 (1961), S. 414 f.

23) BGBl. I 1974, S. 469.

ders verpflichteten Personen durch die Einarbeitung der §§ 2 bis 4 der Verordnung gegen Bestechung und Geheimnisverrat nichtbeamteter Personen in der Fassung von 1943, die gleichzeitig aufgehoben wurde.<sup>24)</sup> Mit der Neufassung durch das EGStGB wurde auch aus dem Verbrechenstatbestand der schweren passiven Bestechung (§ 332 a.F.) ein Vergehen. Ausdrücklich geregelt wurden nunmehr auch das Unterlassen einer Diensthandlung (§ 335) sowie die behördliche Genehmigung eines Vorteils (§§ 331 Abs. 3, 333 Abs. 3).

## 2.3 Der Aufbau des Gesetzes

### 2.3.1 Systematik

In diesem Abschnitt soll die Systematik der Bestechungstatbestände im Strafgesetzbuch dargestellt werden, um zunächst einen Überblick über die jeweilige Strafbarkeit von Vorteilsgeber und -nehmer zu erhalten. Auf spezielle Rechtsfragen wird weiter unten gesondert eingegangen.

Die Bestechungstatbestände sind im 29. Abschnitt "Straftaten im Amt" angesiedelt; sie sind nach den beiden Tätergruppen (Vorteilsgeber und -nehmer) geordnet und setzen sich jeweils aus Grunddelikten und Qualifikationstatbeständen zusammen. Für Amtsträger und gleichgestellte Personen stellt die Vorteilsannahme (§ 331) das Grunddelikt dar, der Tatbestand der Bestechlichkeit (§ 332) ist der qualifizierte Fall. Die Straftatbestände für den Vorteilsgeber sind entsprechend aufgebaut. Der Tatbestand der Vorteilsgewährung (§ 333) ist als Grunddelikt zu sehen, der zugeordnete Qualifikationstatbestand ist die Bestechung (§ 334).

Die *passive Seite der Bestechungsdelikte* - d.h. das Fordern, Versprechenlassen oder Annehmen eines Vorteils durch einen Amtsträger oder eine der sonstigen in den Vorschriften genannten Personen - als Gegenleistung für die Vornahme einer Diensthandlung ist nach § 331 StGB (Vorteils-

---

24) Jescheck in: LK, Kommentar zum Strafgesetzbuch, Vor § 331 Rn. 3.

annahme) und bei Verletzung der Dienstpflicht<sup>25)</sup> nach § 332 StGB (Bestechlichkeit, qualifizierter Fall der Vorteilsannahme) strafbar. Die *aktive Bestechung* - d.h. wenn jemand einem Amtsträger oder einer sonstigen in den Vorschriften genannten Person einen Vorteil für die Vornahme einer Diensthandlung anbietet, verspricht oder gewährt - ist nach § 333 StGB (Vorteilsgewährung), und wenn die Handlung Dienstpflichten verletzt, nach § 334 StGB (Bestechung) strafbar. Der Vornahme einer Diensthandlung oder richterlichen Handlung wird das *Unterlassen einer Handlung* durch § 335 StGB strafrechtlich gleichgestellt.<sup>26)</sup>

### 2.3.2 Übersicht über die Tatbestände der §§ 331 - 334 StGB

Das folgende Schaubild gibt nicht genau den Gesetzeswortlaut wieder, sondern stellt eine komprimierte Form der Tatbestände der §§ 331 - 334 StGB dar; es sollen dadurch insbesondere die *Differenzen* bei der Strafbarkeit von Vorteilsgeber und -nehmer aufgezeigt werden ("eingeschränkte Spiegelbildlichkeit der Tatbestände"). Entsprechend der Beschränkung in der empirischen Untersuchung auf die allgemeine öffentliche Verwaltung sowie aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden die Vorschriften über die Strafbarkeit von bzw. hinsichtlich Richtern und Schiedsrichtern, die jeweils in Absatz 2 der §§ 331 - 334 geregelt sind, im Schaubild bewußt *ausgeklammert*.

- 
- 25) Eine Verletzung der Dienstpflicht liegt vor, wenn die Diensthandlung gegen Gesetze, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, allgemeine Dienstabweisungen oder auch nur gegen Einzelweisungen des Vorgesetzten verstößt (Jescheck in: LK, Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 332 Rn. 5 mit einer Darstellung der jeweiligen Unterschiede bei gebundener Verwaltung und bei Ermessensentscheidungen; ferner Dreher/Tröndle: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 332 Rn. 4). Die *schnellere Bearbeitung einer Sache* ist nur dann pflichtwidrig, wenn andere Antragsteller dadurch beeinträchtigt oder Dienstvorschriften verletzt werden (BGHSt. 15, S. 350). Eine Pflichtverletzung wurde von der Rechtsprechung bejaht bei der Fälschung von *Submissionsunterlagen* im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung (BGH NJW 1987, S. 1340) sowie bei der *Weitergabe von Informationen* an einen von mehreren *Wettbewerbern* (OLG Hamm NJW 1973, S. 716).
- 26) Von einem rechtlich relevanten Unterlassen kann aber nur gesprochen werden, wenn die Amtsperson zu der Diensthandlung verpflichtet ist, also z.B. eine Strafanzeige erstatten oder einen Antrag bescheiden muß (Cramer in: Schönke / Schröder: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 335 Rn. 3).



In diesem Zusammenhang soll nur darauf hingewiesen werden, daß der Gesetzgeber die aktive und passive Korruptionsverstrickung von *Richtern und Schiedsrichtern* als so gravierend angesehen hat, daß der Strafraum in diesen Fällen generell erhöht ist. Der einzige Fall innerhalb der Bestechungsdelikte, in welchem korruptes Verhalten vom Gesetzgeber als *Verbrechen* eingestuft wurde, betrifft die Bestechlichkeit dieser Personen-  
gruppe (§ 332 Abs. 2, Freiheitsstrafe von einem bis zu zehn Jahren). Alle übrigen Tathandlungen stellen "nur" Vergehen (§ 12 StGB) mit einer maximalen Strafandrohung von 2 Jahren Freiheitsstrafe (für Vorteils-  
annahme und -gewährung) bzw. 5 Jahren (für Bestechlichkeit und Beste-  
chung) dar.

## Vorteilsannahme, § 331

## Vorteilsgewährung, § 333

Abs. 1:

Abs. 1

Wer

Wer

als Amtsträger oder als für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter

einem Amtsträger, einem für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten oder einem *Soldaten der Bundeswehr*

einen Vorteil als Gegenleistung

einen Vorteil als Gegenleistung

für eine *vergangene* oder *künftige* Diensthandlung

für eine *in dessen Ermessen stehende, künftige* Diensthandlung

fordert, sich versprechen läßt oder annimmt,

anbietet, verspricht oder gewährt,

wird mit Freiheitsstrafe bis zu 2 Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

wird mit Freiheitsstrafe bis zu 2 Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

Abs. 3:

Abs. 3:

Keine Strafbarkeit nach Abs. 1 bei Genehmigung durch zuständige Behörde, wenn der Täter einen *nicht von ihm geforderten* Vorteil sich versprechen läßt oder annimmt.

Keine Strafbarkeit nach Abs. 1 bei Genehmigung der Annahme des Vorteils durch zuständige Behörde.

## Bestechlichkeit, § 332

Abs. 1:

Wer

als Amtsträger oder als für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter

einen Vorteil als Gegenleistung

für eine vergangene oder künftige *pflichtwidrige* Diensthandlung

fordert, sich versprechen läßt oder annimmt,

wird mit Freiheitsstrafe von **6** Monaten bis zu 5 Jahren, in minder schweren Fällen mit Freiheitsstrafe bis zu **3** Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. *Der Versuch ist strafbar.*

Abs. 3:

Bei einer künftigen Handlung gilt Abs. 1 schon dann, wenn dem anderen die *Bereitschaft gezeigt wird*, 1. eine pflichtwidrige Handlung zu begehen oder 2. sich bei einer Ermessenshandlung durch den Vorteil beeinflussen zu lassen.

## Bestechung, § 334

Abs. 1:

Wer

einem Amtsträger, einem für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten oder einem *Soldaten der Bundeswehr*

einen Vorteil als Gegenleistung

für eine vergangene oder künftige *pflichtwidrige* Diensthandlung

anbietet, verspricht oder gewährt,

wird mit Freiheitsstrafe von **3** Monaten bis zu 5 Jahren, in minder schweren Fällen mit Freiheitsstrafe bis zu **2** Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

Abs. 3:

Bei einer künftigen Handlung gilt Abs. 1 schon dann, wenn der Täter den anderen *zu bestimmen versucht*, 1. eine pflichtwidrige Handlung zu begehen oder 2. sich bei einer Ermessenshandlung durch den Vorteil beeinflussen zu lassen.

### 2.3.3 Erläuterung der Übersicht

An dieser Stelle soll nur cursorisch auf die Besonderheiten bzw. Abweichungen hingewiesen werden, die sich *augenscheinlich* aus dem Gesetzeswortlaut ergeben. Differenziertere rechtliche Fragestellungen (z.B. zur Amtsträgereigenschaft, Unrechtsvereinbarung u.a.) werden nachfolgend gesondert behandelt.

- *Strafbarkeit von Soldaten*: Durch die ausdrückliche Erwähnung von Soldaten der Bundeswehr (§ 1 SoldG) nur in den Tatbeständen der §§ 333 und 334 und durch die in § 48 Abs. 2 WStG erklärte Gleichstellung von Mannschaften mit Amtsträgern - nur - für den Fall der Bestechlichkeit (§ 332 gilt somit für alle Soldaten)<sup>27)</sup>, ergibt sich die nicht überzeugende Situation, "daß bei einer Vorteilsgewährung an Soldaten zwar der aktive Teil der Unrechtsvereinbarung nach § 333 bestraft wird, der passive jedoch nur disziplinarisch verfolgt werden kann".<sup>28)</sup>
- *Strafrahmen*: Auffällig ist die im Vergleich zu anderen Vergehensstatbeständen im Strafgesetzbuch *relativ geringe Strafandrohung* (insbesondere bei Vorteilsannahme/ -gewährung).<sup>29)</sup> Selbst der Tatbestand des unbefugten Gebrauchs eines Fahrrades (§ 248 b StGB)

---

27) *Offiziere und Unteroffiziere* werden durch § 48 Abs. 1 WStG dagegen hinsichtlich Vorteilsannahme und Bestechlichkeit (§§ 331, 332) den Amtsträgern gleichgestellt.

28) Cramer in: Schönke / Schröder: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 333 Rn. 17; a.A. Graupe: Systematik der Bestechungsdelikte, 1988, S. 54, der diese Ausnahme hinnehmen will.

29) Um den gesetzlichen Strafrahmen der Tatbestände Vorteilsannahme / -gewährung im systematischen Zusammenhang des Strafgesetzbuches besser bewerten und gewichten zu können, sollen hier exemplarisch einige Vergehenstatbestände mit einer höheren Strafandrohung aufgeführt werden, von denen einige auch als *typische Begleitdelikte zur Korruption* bezeichnet werden können. Eine Höchststrafe bis zu 5 Jahren sowie eine *Versuchsstrafbarkeit* sind z.B. für folgende Delikte gesetzlich bestimmt: Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht, Falschbeurkundung und Strafvereitelung im Amt, Urkundenfälschung, Betrug, Geldwäsche, Hehlerei, Erpressung, Unterschlagung und Diebstahl. Der Tatbestand der Geldfälschung geht sogar von einer angedrohten Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren aus und stellt somit ein Verbrechen dar.

ist mit einem höheren Strafraumen (Höchststrafe bis zu 3 Jahren) versehen als die Tatbestände der Vorteilsannahme und -gewährung. Der Strafraumen erscheint bei den Bestechungsdelikten auch deswegen so ungewöhnlich niedrig, weil *typische Begleitdelikte der Korruption*, die auch vom Unrechtsgehalt bzw. dem verursachten Schaden her betrachtet gleichbedeutend sind, mit einer höheren Strafandrohung versehen sind als die Korruption selbst.<sup>30)</sup> Auch in der empirischen Untersuchung (Bereiche öffentliche Verwaltung und Strafverfolgung) wurde der zu niedrige Strafraumen sowie die fehlende Versuchsstrafbarkeit von vielen Probanden kritisiert.

Durch die Ausgestaltung der Korruptionsdelikte als Vergehen ergeben sich automatisch auch Konsequenzen für die *Strafbarkeit des Versuchs*.<sup>31)</sup> Der Versuch ist bei der "allgemeinen Verwaltungskorruption" nur im Falle der Bestechlichkeit (§ 332 Abs. 1 S. 2) strafbar. Das korrespondierende Unrechtsverhalten der aktiven Seite, die *versuchte Bestechung* durch den Vorteilsgeber, ist dagegen vom Gesetzgeber *nicht unter Strafe gestellt* worden. Generell ist der Bestechende nach § 334 Abs. 1 gegenüber dem Bestochenen vom Strafraumen her etwas besser gestellt (Mindeststrafe 3 statt 6 Monate; Höchststrafe bei minder schweren Fällen 2 statt 3 Jahre).

Die aufgrund der geringen Strafandrohung verhängten, z.T. recht niedrigen Freiheitsstrafen haben auch Auswirkungen auf *disziplinarrechtliche Sanktionen*. Erst eine Verurteilung zu mehr als einem Jahr Freiheitsstrafe hat eine *Entfernung des Amtsträgers aus dem Dienstverhältnis* nach beamtenrechtlichen Vorschriften (§ 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 des Beamtenrechtsrahmengesetzes, § 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 des Bundesbeamtengesetzes i.V.m. den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen) zwingend zur Folge.

---

30) Vgl. hierzu Fußnote 29 und die Gesetzesbegründung zu einem Entwurf des Landes Berlin für ein Korruptionsbekämpfungsgesetz, BRat-Drucks. 298/95.

31) Nach § 23 Abs. 1 StGB ist der Versuch eines Verbrechens stets strafbar, der Versuch eines Vergehens nur dann, wenn das Gesetz es ausdrücklich bestimmt.

Mit einer *Anhebung des Strafrahmens* könnte in diesem Bereich ein kriminalpolitisches Zeichen gesetzt werden, daß sich Korruption nicht lohnt und daß ein korruptes Verhalten kein Kavaliersdelikt darstellt.<sup>32)</sup> Eine Strafverschärfung könnte folgende Ausprägungen haben: 1. Die Strafrahmen aller Bestechungsdelikte (§§ 331 - 334) werden insgesamt angehoben, insbesondere jedoch bei Vorteilsannahme und -gewährung. 2. Die Tatbestände der Bestechung und der Bestechlichkeit werden zu einem Verbrechen aufgewertet (mit einer Freiheitsstrafe nicht unter 1 Jahr). 3. Im Falle der Beibehaltung der geltenden Strafrahmen sollte zumindest über die Einführung eines neuen Tatbestandes für schwere Fälle der Korruption nachgedacht werden (bei Ausgestaltung dieses Tatbestandes als Verbrechen).

- *Unterschiedlicher Anwendungsbereich von §§ 331, 333*: Auffallend ist die fehlende Spiegelbildlichkeit von § 331 und § 333 in bezug auf die Diensthandlung. Die Tat des Vorteilsgewährenden muß sich auf eine *künftige Ermessenshandlung* des Amtsträgers beziehen (§ 333 Abs. 1). *Straflos für den Vorteilsgeber* ist somit die nachträgliche Belohnung des Amtsträgers für bereits erbrachte pflichtgemäße Amtshandlungen. Für die Strafbarkeit des Vorteilsnehmers sind dagegen *alle* vergangenen oder künftigen Diensthandlungen strafrechtlich relevant (§ 331 Abs. 1). § 333 kommt in der Praxis nur wenig Bedeutung zu und wird deswegen eher als Auffangtatbestand zu § 334 bei dort auftretenden Beweisschwierigkeiten angesehen.<sup>33)</sup> Falls der Vorteilsgeber nämlich damit rechnet, daß sich der Amtsträger künftig bei der Ausübung des Ermessens durch den Vorteil beeinflussen lassen werde, kommt bereits der qualifizierte Fall der Bestechung zur Anwen-

---

32) Vgl. auch die Bundesratsinitiative zu einem Korruptionsbekämpfungsgesetz - BRat-Drucks. 298/95 -; danach sollen der Strafrahmen der Bestechungsdelikte erhöht und Bestechung und Bestechlichkeit als Verbrechen ausgestaltet werden. Im Ausland versucht man dagegen, mit ganz anderen Sanktionen die Korruption zu bekämpfen: In Malaysia müssen neben Steuerhinterziehern und Wirtschaftskriminellen auch *korrupte Beamte mit der Prügelstrafe* rechnen. Sie sollen aber nach einem Parlamentsbeschluß mit einer leichteren Rattanrute als "normale Verbrecher" geschlagen werden (Allgemeine Zeitung Mainz vom 24.12.1994).

33) Cramer in: Schönke / Schröder: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 333 Rn. 4; Jescheck in: LK, Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 333 Rn. 1, 7.

dung (§ 334 Abs. 3 Nr. 2, "zu bestimmen versucht"). Eine Überprüfung und Angleichung der Tatbestände §§ 331, 333 erscheint sinnvoll, da die in der rechtswissenschaftlichen Literatur und auch im Rahmen der empirischen Untersuchung monierte praktische Bedeutungslosigkeit von § 333 ja gerade auf dem vom Gesetzgeber seinerzeit bewußt begrenzt angelegten Anwendungsbereich<sup>34)</sup> beruhen könnte.

- *Genehmigung*: Keine strafbare Vorteilsannahme durch einen Amtsträger liegt vor, wenn er sich einen *nicht von ihm geforderten Vorteil* versprechen läßt oder annimmt und die zuständige Behörde im Rahmen ihrer Befugnisse entweder die Annahme des Vorteils durch den Empfänger vorher genehmigt hat oder sie auf unverzügliche Anzeige des Empfängers nachträglich genehmigt (§ 331 Abs. 3). *Von der Genehmigung ausgeschlossen* sind somit Vorteile, die ein Amtsträger ausdrücklich einfordert. Auch die Strafbarkeit des Vorteilsgewährenden nach § 333 ist ausgeschlossen bei vorheriger Zustimmung oder nachträglicher Genehmigung durch die zuständige Behörde (Abs. 3). Diese Vorschrift entspricht zwar im wesentlichen § 331 Abs. 3, sieht aber im Gegensatz zu dieser keinen Ausschluß der Genehmigung vor, wenn der Amtsträger den Vorteil fordert.

An dieser Stelle zeigen sich auch *Diskrepanzen zum Beamtenrecht*, denn die Zustimmung des Dienstherrn zur Geschenkannahme ist, anders als bei § 331, nicht ausgeschlossen, wenn der Beamte den Vorteil selbst gefordert hat (§§ 43 BRRG, 70 BBG).<sup>35)</sup> Nach einhelliger Auffassung ist unter der beamtenrechtlichen "Zustimmung" auch nur das *vorherige* Einverständnis gemeint; eine nachträgliche Genehmigung

---

34) Jescheck in: LK, Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 334 Rn. 6. Vgl. auch Schauensteiner: Korruptionsdelinquenz. In: Kriminalistik 1994, S. 522. Ein Pressebericht kommentiert diese Situation mit einem schwäbischen Sprichwort: "Zahlst du vorher, ist's Bestechung; zahlst du hinterher, ist's Dankbarkeit" (Der Spiegel Nr. 50/1994, S. 119).

35) Jescheck: a.a.O., § 331 Rn. 17. Zu den Abgrenzungsproblemen zwischen strafrechtlicher Genehmigung und den beamtenrechtlichen Vorschriften vgl. Cramer in: Schönke / Schröder: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 331 Rn. 45 f.; Gribl: Der Vorteilsbegriff. 1993, S. 114 ff., der die gesetzlichen Genehmigungsregelungen als untauglich zur Begrenzung der Bestechungsstrafbarkeit ansieht.

kann also nicht wie bei §§ 331, 333 StGB erteilt werden.<sup>36)</sup> Der Anwendungsbereich der strafrechtlichen Genehmigungsregelungen stimmt somit nur partiell mit dem der beamtenrechtlichen Vorschriften überein, was zu Auslegungsschwierigkeiten führen kann.

Die Genehmigung kann generell für bestimmte Arten von Vorteilen oder für den Einzelfall erteilt werden. Auch eine *schlüssige oder stillschweigende Genehmigung* kommt in Betracht, wobei aber nicht jedes Dulden durch die oberste Dienstbehörde schon eine stillschweigende Erlaubnis darstellt.<sup>37)</sup> Ein Grund für die behördliche Genehmigung, welche in der Regel als Rechtfertigungsgrund angesehen wird<sup>38)</sup>, ist, "daß in bestimmten Fällen das staatliche Interesse an der Belassung des Vorteils gegenüber dem Interesse an der Verhinderung an sich unerwünschter Vorteilsannahme überwiegen kann" (z.B. Dank für eine Lebensrettung durch einen Polizeibeamten).<sup>39)</sup>

*Generell nicht genehmigungsfähig* sind *richterliche* Handlungen (die Genehmigungsregelungen in §§ 331, 333 verweisen jeweils nur auf die Absätze 1 dieser Vorschriften) und selbstverständlich *pflichtwidrige* Diensthandlungen nach §§ 332, 334.

Auf die zahlreichen sonstigen Streitfragen zur Rechtsnatur der Genehmigung, die sich u.a. aus der unterschiedlichen rechtlichen Bewertung von vorheriger und nachträglicher Genehmigung einschließlich des sich hieraus entwickelnden Fragenkomplexes der Irrtumsproblematik

---

36) Cramer: a.a.O., § 331 Rn. 45; Gribl: Der Vorteilsbegriff. 1993, S. 118 f.; Claussen: Korruption im öffentlichen Dienst. 1995, S. 37.

37) Cramer in: Schönke / Schröder: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 331 Rn. 54.

38) Jescheck in: LK, Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 331 Rn. 16 m.w.N.; Gribl: Der Vorteilsbegriff. 1993, S. 115.

39) Cramer in: Schönke / Schröder: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 331 Rn. 48.



ergeben, kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden, weil dies den Rahmen der Arbeit sprengen würde.<sup>40)</sup>

- *Ermessen*: Für den Fall einer Ermessensentscheidung nach § 332 Abs. 3 Nr. 2 muß sich der Täter dem anderen gegenüber bereit zeigen, sich bei Ausübung des Ermessens durch den Vorteil beeinflussen zu lassen. Eine *tatsächliche* Beeinflußung bei der Ausübung des Ermessens ist nicht erforderlich; auch braucht es zu der Amtshandlung nicht zu kommen.<sup>41)</sup> Um einen sog. "*Ermessensbeamten*" handelt es sich dann, wenn der Täter nach pflichtgemäßem Ermessen innerhalb eines Spielraums möglicher Entscheidungen zu wählen hat,<sup>42)</sup> was das Vorhandensein mindestens zweier rechtmäßiger, sachlicher Handlungsalternativen voraussetzt. "Der nach Ermessen Entscheidende handelt nicht nur dann *pflichtwidrig*, wenn er sachwidrig entscheidet, z.B. einen Auftrag an den Vorteilsgeber erteilt, obwohl dieser ein ungünstigeres Angebot gemacht hat als sein Konkurrent, oder wenn er einen *gebotenen Wettbewerb ausschaltet*, sondern schon dann, wenn er sich bei seiner Entscheidung von dem Vorteil beeinflussen läßt, selbst wenn sie innerhalb seines Ermessensspielraums liegt. Es genügt, wenn der Täter *den Vorteil auf die Waagschale seiner Entscheidung legt*, ohne daß er den Ausschlag zu geben braucht."<sup>43)</sup> Eine Diensthandlung ist somit nicht nur bei *Ermessensmißbrauch* und *-überschreitung* pflichtwidrig im Sinne des § 332, sondern auch dann, "wenn zwar die Ermessensentscheidung nicht im Ergebnis, wohl aber in der Art ihres

---

40) Es wird hinsichtlich des Meinungsstandes auf die strafrechtliche Kommentierung verwiesen: Cramer in: Schönke / Schröder: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 331 Rn. 47 ff., § 333 Rn. 21 ff.; Dreher / Tröndle: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 331 Rn. 21; vgl. auch Gribl: Der Vorteilsbegriff. 1993, S. 118.

41) Cramer in: Schönke / Schröder: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 332 Rn. 18; Jescheck in: LK, a.a.O., § 332 Rn. 8 m.w.N.

42) Vgl. die Beispiele für Ermessensbeamte bei Cramer in: Schönke / Schröder: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 332 Rn. 19 m.w.N.; als Ermessensbeamte sind von der Rechtsprechung beispielsweise angesehen worden: Angestellte des Wohnungsamts, Prüfungsbeamte des Finanzamts und Preisprüfer. Für den Fall der Ermessensentscheidung grundlegend BGHSt. 15, 239.

43) Dreher / Tröndle: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 332 Rn. 5, 8 m.w.N.; ebenso Jescheck in: LK, Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 332 Rn. 7.

Zustandekommens zu beanstanden ist, weil der Beamte neben sachlichen auch sachfremden Erwägungen Einfluß auf seine Entscheidung eingeräumt hat. Dies ist z.B. der Fall, wenn der Täter einem an sich *durchaus qualifizierten Bewerber vor anderen deshalb den Vorzug gibt, weil er derselben Partei angehört*".<sup>44)</sup>

#### 2.3.4 Die Frage der Sozialadäquanz

Ein für die Strafbarkeit bedeutsamer Umstand ergibt sich nicht aus dem Wortlaut der Straftatbestände. Das Gewähren *geringfügiger Vorteile*, die als der *Verkehrssitte* entsprechende Höflichkeit oder Gefälligkeit anerkannt oder allgemein gebilligt sind, ist nach allgemeiner Ansicht sozialadäquat, also vom Tatbestand ausgeschlossen und damit nicht strafbar.<sup>45)</sup> Als "*kleine Aufmerksamkeiten*" oder *Höflichkeitsgeschenke* (kleinere Werbegegenstände wie Kugelschreiber oder Kalender und höflichkeitsbedingte Gefälligkeiten) werden in der Strafrechtskommentierung z.B. auch "*übliche*" Neujahrsgaben an einen Müllwerker oder Briefträger angesehen.<sup>46)</sup> Wenn gleich die Kommentarliteratur keine Auskunft darüber gibt, bis zu welchem Wert von *geringfügigkeit* auszugehen ist, so wird doch davor gewarnt, die Gepflogenheiten der Wirtschaft auf die Beziehungen zur öffentlichen Verwaltung zu übertragen; solche Höflichkeitsgeschenke müßten Ausnahmefälle bleiben und seien im Interesse einer sauberen Amtsführung nach

---

44) Cramer in: Schönke / Schröder: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 332 Rn. 10.

45) Zur rechtstheoretischen Auseinandersetzung mit dem Kriterium der Sozialadäquanz vgl. Gribl: Der Vorteilsbegriff. 1993, S. 97 ff., 134 ff. In Frage gestellt wird dieses Merkmal von Wagner: Rechtsprechungsbericht, JZ 1987, S. 594, 604, weil die Genehmigungsmöglichkeiten nach §§ 331 Abs. 3 und 333 Abs. 3 StGB insoweit abschließend seien.

46) Dreher / Tröndle: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 331 Rn. 22 m.w.N.; Cramer in: Schönke / Schröder: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 331 Rn. 55; a.A. Jescheck in: LK, Kommentar zum Strafgesetzbuch, §1 331 Rn. 15, der das *Neujahrsgeschenk an einen Briefträger* für genehmigungspflichtig hält; vgl. auch BGHSt. 31, S. 264, 279 (eine Einladung des Vorstandsvorsitzenden der Westdeutschen Landesbank zum Essen ist dann nicht strafbar, wenn die Annahme der Einladung der Höflichkeit entspricht). Mit konkreten Beispielen für Höflichkeitsgeschenke Claussen: Korruption im öffentlichen Dienst. 1995, S. 38 f.

*strengen Maßstäben* zu bewerten.<sup>47)</sup> Auch von der Rechtsprechung sind keine Kriterien zur *inhaltlichen* Voraussetzung für sozialadäquates Verhalten im Rahmen der Bestechungsdelikte entwickelt worden.<sup>48)</sup>

Dagegen haben die Probanden in der *empirischen Untersuchung* (Bereich: öffentliche Verwaltung) hierzu sehr konkrete Vorstellungen entwickelt. Der durchschnittliche *Grenzwert für zulässige "kleine Aufmerksamkeiten" wurde bei etwa 20 DM* gesehen, wobei hierunter der Warenwert verstanden werden soll. Das Überreichen von Bargeld wurde dagegen auch bei kleinen Beträgen durchweg abgelehnt.<sup>49)</sup> Aber auch die Zulässigkeit nur "kleiner Aufmerksamkeiten" sollte nach Ansicht der Befragten abhängig sein vom Verwendungszweck; unproblematisch sind sie, wenn sie einen Bezug zur dienstlichen Tätigkeit haben (z.B. Kugelschreiber, Kalender).

Auch die befragten "*Strafverfolger*" haben eine klare (bundeseinheitliche) Regelung zur Grenzziehung von erlaubten zu verbotenen Praktiken bei Geschenkkannahmen vermisst. Ein Katalog über akzeptable oder verbotene Praktiken wurde aber wegen der jeweils unterschiedlichen Umfeld- und Rahmenbedingungen des Einzelfalls als zu unflexibel abgelehnt. *Nicht*

---

47) Cramer in: Schönke / Schröder: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 331 Rn. 55 m.w.N.; Graupe: Systematik der Bestechungsdelikte. 1988, S. 60, will die *Zuwendung von Bargeld nur in Ausnahmefällen* zulassen. In einer Entscheidung des OLG Düsseldorf (NJW 1987, S. 1213) wurde über die Annahme von 10 DM durch einen Polizeiobermeister verhandelt, welcher ohne Einwilligung seiner Vorgesetzten auf eine Anzeige wegen einer Verkehrsordnungswidrigkeit verzichtet und stattdessen nur eine mündliche Verwarnung erteilt hat.

48) Gribl: Der Vorteilsbegriff. 1993, S. 112, 146, sieht die Gefahr einer Verwendung dieses Instrumentariums als "unreflektierte und undifferenzierte Billigkeitsklausel" und fordert deswegen die Rechtsprechung zur näheren wertmäßigen Bestimmung des Geringfügigkeitsbegriffs auf. Zur Irrtumsproblematik beim Amtsträger vgl. Jescheck in: LK, a.a.O., § 331 Rn. 24.

49) Wie sich aus dem Tätigkeitsbericht des Bundesdisziplinaranwaltes für die Jahre 1989-1992 ergibt, wird die Annahme von Bargeld nach der Rechtsprechung der Disziplinargerichte des Bundes auch regelmäßig mit der Höchstmaßnahme - Entfernung aus dem Dienst - geahndet; BDHE 4, S. 1 ff.; BVerwG DokBer B 1994, S. 93 f. Claussen, a.a.O., S. 38, will den Verkehrswert für einen geringfügigen Vorteil auf 30 DM festlegen. Vgl. hierzu auch mit konkreten Beispielsfällen Andratske: Straftaten im Amt, Bereitschaftspolizei - heute 11/1987, S. 20 ff.

toleriert wurde etwa die *Annahme von Bargeld*, das Freihalten in einer Bar und die Überlassung von Transportfahrzeugen für den Umzug.

Wenngleich eine verbindliche Festlegung auf Art und (Grenz)Wert einer sozialadäquaten und damit zulässigen Zuwendung immer dem Verdacht der Subjektivität und Willkür ausgesetzt sein wird, so ist es dennoch dringend erforderlich, *einheitliche Kriterien für sozialadäquates Verhalten* zu erarbeiten, welche für die Zukunft den Gerichten als Maßstab dienen und damit für Rechtsklarheit sorgen könnten. Dabei könnte auch eine *Offenlegungspflicht* des Bediensteten für die Annahme sozialadäquater Vorteile in Betracht gezogen werden, damit auch zulässige "Praktiken" transparent und besser kontrollierbar bleiben. Nach den Erfahrungen der befragten *Experten aus dem Strafverfolgungsbereich* ergeben sich nämlich aufgrund unterschiedlicher Regelwerke der Landes- und Kommunalverwaltungen sowie einer uneinheitlichen Rechtsprechung *erhebliche regionale Unterschiede* bei der Auslegung des Begriffs der Sozialadäquanz.

Ein Ausschluß der Strafbarkeit unter dem Gesichtspunkt der Sozialadäquanz bedeutet aber nicht, daß auch die *dienstrechtliche Relevanz* entfällt. Diese kann dann vorliegen, "wenn dienstrechtliche Sondervorschriften oder Einzelanordnungen die Geschenkkannahmen in bestimmten Aufgabenbereichen *ausdrücklich* verbieten".<sup>50)</sup>

#### **2.4 Amtsträgereigenschaft nach § 11 StGB**

Täter der §§ 331 und 332 sowie Begünstigte im Sinne der §§ 333 und 334 sind bei der hier zugrundegelegten Verwaltungskorruption (Soldaten, Richter und Schiedsrichter werden ausgeklammert) *Amtsträger* oder *für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete*. Diese beiden Rechtsbegriffe werden durch § 11 Abs. 1 Nr. 2 und 4 StGB definiert. Weil es sich bei § 11 um eine kompliziert strukturierte Norm handelt, die eher verwirrend als begriffsaufklärend wirkt, soll an dieser Stelle ausnahmsweise zur Verdeutlichung der folgenden Ausführungen der Gesetzeswortlaut wiedergegeben werden.

---

50) Claussen: Korruption im öffentlichen Dienst. 1995, S. 32, mit konkreten Beispielen für entsprechende Dienstvorschriften.

*Amtsträger* nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB ist, wer nach deutschem Recht

- a) Beamter oder Richter ist,
- b) in einem sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis steht oder
- c) sonst dazu bestellt ist, bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle oder in deren Auftrag Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen.

*Ein für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter* ist nach § 11 Abs. 1 Nr. 4 StGB, wer, ohne Amtsträger zu sein,

- a) bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, oder
- b) bei einem Verband oder sonstigen Zusammenschluß, Betrieb oder Unternehmen, die für eine Behörde oder für eine sonstige Stelle Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ausführen,

beschäftigt oder für sie tätig *und* auf die gewissenhafte Erfüllung seiner Obliegenheiten auf Grund eines Gesetzes förmlich verpflichtet ist.

Rechtliche und praktische Probleme im Zusammenhang mit der Amtsträger-eigenschaft ergeben sich bei der *Auslegung der Legaldefinition* insbesondere durch die zunehmende Vergabe von öffentlichen Aufträgen an Privatfirmen und durch die damit zusammenhängenden Rechtsfragen. Die Beantwortung der Frage, wann eine Person unter die beiden Rechtsbegriffe Amtsträger oder Verpflichteter für den öffentlichen Dienst fällt, bleibt im wesentlichen der Rechtsprechung überlassen. Dies führt zu *regionalen Unterschieden* bei der Bewertung und beeinträchtigt damit die Rechtsklarheit bei der Korruptionsbekämpfung erheblich.

Insbesondere die *im Rahmen dieser Untersuchung befragten Experten aus dem Strafverfolgungsbereich* haben dargelegt, daß sich die wegen Korruptionsdelikten beschuldigten Personen (z.B. Architekten, Mitarbeiter von Ingenieurbüros) häufig nicht über ihre eigene Rechtsposition im klaren waren. Dies gilt ebenso für Mandatsträger mit speziellen Funktionen. Wenn auch ein derart "eingeschränktes Unrechtsbewußtsein" oft eine Verurteilung nicht verhindert hat, weil es ausreicht, wenn der Vorsatz des Täters sich auf die Umstände erstreckt, die die besondere Rechtsposition begründen, so

sollten doch nach Ansicht der Experten aus Gründen der Rechtssicherheit und -klarheit die *Problemfälle transparenter geregelt* werden.

Nach Ansicht des BGH<sup>51)</sup> reicht es nämlich zur Annahme des Vorsatzes aus, daß der Korruptionstäter die wesentlichen Tatsachen kennt, auf denen die Amtsträgereigenschaft beruht. Es sei nicht notwendig, daß er aus diesen Tatsachen die zutreffenden rechtlichen Schlüsse zieht, daß er ihre Bedeutung richtig bewertet oder daraus folgert, daß er Amtsträger im Rechtssinne ist. Bekannt sein muß dem Betroffenen, daß er Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, die richtige Einordnung ist dagegen nicht erforderlich.<sup>52)</sup> Auch wenn die unklare Rechtslage in der Praxis letztlich eine Verurteilung in vielen Fällen nicht verhindert hat, erscheint aus Gründen der Rechtssicherheit eine klare gesetzliche Regelung sinnvoll. Auch in der Literatur<sup>53)</sup> wird darauf hingewiesen, daß es einem Freiberufler nur schwer vermittelbar ist, daß er unter bestimmten Voraussetzungen zum Amtsträger wird. Ein entsprechender Hinweis durch die Behörde wäre in diesem Falle rechtsstaatlich geboten. Vermutet wird auch, daß die öffentlichen Auftraggeber sich häufig über die Amtsträgereigenschaft der für sie tätigen Ingenieure selbst im unklaren sind.<sup>54)</sup>

#### 2.4.1 § 11 Abs. 1 Nr. 2a StGB (Beamte)

Die Entscheidung, ob eine Amtsträgereigenschaft nach einer der drei Hauptgruppen des § 11 Abs. 1 Nr. 2 vorliegt, fällt am leichtesten bei "Beamten" (Nr. 2a). Beamter (im staatsrechtlichen Sinne) ist derjenige, der nach beamtenrechtlichen Vorschriften durch eine dafür zuständige Stelle in

---

51) BGHSt. 8, S. 321, 323 f.

52) Dreher / Tröndle: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 11 Rn. 25; Jescheck in: LK, Kommentar zum Strafgesetzbuch, Vor § 331 Rn. 7 (Parallelwertung in der Laiensphäre).

53) Haft: Freiberufler. In: NJW 1995, S. 1116.

54) Haft: a.a.O.

ein Beamtenverhältnis berufen ist<sup>55)</sup>; der Beamte kann im Dienste des Bundes, eines Landes, einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbundes, einer Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts stehen.

#### 2.4.2 § 11 Abs. 1 Nr. 2b StGB (öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis)

Amtsträger ist auch, wer in einem *sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis* steht (Nr. 2b). Dies setzt Beziehungen zwischen den Beteiligten voraus, die einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis vergleichbar sind, ohne daß es sich um ein Beamtenverhältnis handelt.

Dies trifft nach einhelliger Meinung zu für Minister der Bundes- und Landesregierungen<sup>56)</sup>, Parlamentarische Staatssekretäre<sup>57)</sup>, aber auch Träger von Ehrenämtern, wie die Beisitzer der Wahlausschüsse und -vorstände.<sup>58)</sup> In keinem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis stehen aufgrund ihres besonderen Status im demokratischen Rechtsstaat die Abgeordneten.<sup>59)</sup>

- 
- 55) Die Bestellung muß auf deutschem Recht beruhen; *Beamte in zwischenstaatlichen Organisationen wie den europäischen Gemeinschaften* gehören nur dann zu den Amtsträgern nach Nr. 2, wenn ihre Bestellungsgrundlage durch deutsches Recht transformiert oder durch besondere Übereinkunft einbezogen ist (Eser in: Schönke / Schröder: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 11 Rn. 16). Vgl. hierzu auch den Antrag der SPD zur Eindämmung der internationalen Korruption, wonach "Zuwendungen" durch Deutsche an ausländische Bedienstete oder Politiker unter Strafe gestellt werden sollen, BTag-Drucks. 13/1717.
- 56) Für die Bundesminister regelt dies § 1 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (BMinG) in der Fassung vom 27.07.1971. Zu den Rechtsverhältnissen bei Landesministern vgl. die aufschlußreiche, vergleichende Analyse der Ministergesetze der Länder bei Haffke: Politik und Korruption, S. 8. Danach ergeben sich überschlägig 4 Modelle zur Regelung der Annahme von Geschenken. Auffällig ist dabei, daß die beiden *restriktivsten Modelle* auf die neuen Bundesländer konzentriert sind.
- 57) § 1 Abs. 3 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG).
- 58) Tröndle in: LK, Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 11 Rn. 20 f.; Dreher / Tröndle: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 11 Rn. 18.
- 59) Eser: in Schönke / Schröder: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 11 Rn. 20; Tröndle in LK: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 11 Rn. 21.

### 2.4.3 § 11 Abs. 1 Nr. 2c StGB (Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung)

Unter den Begriff der Amtsträger fallen schließlich Personen, die *sonst dazu bestellt* sind, bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle oder in deren Auftrag (z.B. Sachverständige) *Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen* (Nr. 2c). Bei diesem Personenkreis kommt es nicht wie bei Nr. 2a auf die *formale* Begründung eines Beamtenverhältnisses an, sondern darauf, daß der Betreffende befugtermaßen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung *tatsächlich wahrnimmt*. Die Vorschrift soll der zunehmenden Übertragung der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben auf private Unternehmen Rechnung tragen. Eine förmliche Ernennung oder ein schriftlicher Vertrag ist für die Bestellung nicht Voraussetzung, ebensowenig eine "förmliche Verpflichtung" nach § 11 Abs. 1 Nr. 4. Die Bestellung kann hauptamtlich, nebenamtlich oder vorübergehend erfolgen. *Sonstige Stellen* sind behördenähnliche Instanzen, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben berufen sind, wie z.B. Vereinigungen, Ausschüsse und Beiräte<sup>60</sup> (zum Behördenbegriff vgl. § 11 Abs. 1 Nr. 7 StGB).

Der Bestellte nach Nr. 2c muß außerdem Aufgaben der *öffentlichen Verwaltung* (vgl. Art. 130 Abs. 1 GG; § 1 Abs. 4 VwKostG) wahrnehmen. Der Begriff der "öffentlichen Verwaltung" ist abzugrenzen gegen sonstige staatliche Funktionen wie *Rechtsprechung und Gesetzgebung*, und damit auch von den parlamentarischen Tätigkeiten der Abgeordneten (s.u.).<sup>61</sup> Gesetzgebung zeichne sich durch Gestaltungsfreiheit, Eigenständigkeit und Selbstbestimmung aus, Verwaltung sei fremdbestimmte und lediglich vollziehende Gewalt.

---

60) Haft: Freiberufler. In: NJW 1995, S. 1114; Tröndle in: LK, Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 11 Rn. 23 f. Amtsträgereigenschaft bejaht durch BGHSt. 31, S. 264 bei *Vorstandsvorsitzendem der Westdeutschen Landesbank*.

61) Eser in: Schönke / Schröder: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 11 Rn. 23; Tröndle in: LK, Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 11 Rn. 26.



## (1) Abgeordnete / Gemeinde- und Stadträte

Wie bereits angesprochen, wird die Amtsträgereigenschaft gemäß Nr. 2c bei *Abgeordneten* des Bundestages und des Landtages verneint, da von diesen Personen *grundsätzlich* keine Aufgaben der öffentlichen *Verwaltung* wahrgenommen würden.<sup>62)</sup> Die Abgeordneten können damit weder Täter noch Begünstigte im Sinne der §§ 331 ff. StGB sein.

Zur Frage, ob *gemeindliche oder städtische Ratsmitglieder* Amtsträger sind, bestehen im juristischen Schrifttum *unterschiedliche Auffassungen*. Amtsträgerschaft wird unter anderem dann bejaht, wenn ein Gemeinderat als solcher oder als Vorsitzender eines Ausschusses *unmittelbar* Verwaltungstätigkeiten aufgrund einer Bestellung wahrnimmt.<sup>63)</sup> Nach anderer Auffassung soll im Einzelfall zu prüfen sein, ob sich die konkrete Tätigkeit eher als Gesetzgebung oder als Verwaltung darstellt.<sup>64)</sup>

Das Landgericht Krefeld<sup>65)</sup> sieht dagegen den *Gemeinderat* generell als Organ der Exekutive, dessen Mitglieder *wegen der ihnen obliegenden Verwaltungsaufgaben nicht den Abgeordneten eines Parlaments gleichgestellt* werden könnten. Der Rat einer Gemeinde hätte nicht nach Art eines Landtags gesetzgeberische Aufgaben zu erledigen, vielmehr obliege ihm die *Verwaltung des Gemeinwesens* (vgl. z.B. § 28 NWGO). Die Willensbildung der Gemeindevertretung sei auf die praktische Erledigung konkreter Verwaltungsaufgaben und nicht, wie bei einem Parlament, auf den Erlaß abstrakter Normen gerichtet. Daß die Stellung der Ratsmitglieder verwaltungstechnischen Charakter habe, zeige sich auch an deren Verschwiegenheitspflicht, der Vereidigung, dem Verbot der Mitwirkung bei Befangenheit, der möglichen Ahndung von Pflichtverletzungen und an der in § 30 Abs. 2 NWGO vorgesehenen Schadensersatzpflicht bei vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Pflichtverletzung.

---

62) So bereits BGHSt. 5, S. 100, 105.

63) Tröndle in: LK, Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 11 Rn. 27.

64) Eser in: Schönke / Schröder: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 11 Rn. 23.

65) LG Krefeld in: NJW 1994, S. 2036 f.

### 2.4.3.1 Problematik der Daseinsvorsorge

Unter den Dienstverrichtungen im Sinne öffentlicher Verwaltungsaufgaben sind sowohl die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben zu verstehen als auch die Ausübung von Diensten der staatlichen Daseinsvorsorge, die dazu bestimmt sind, *unmittelbar* für die Daseinsvorsorge der Allgemeinheit oder ihrer Glieder zu sorgen.<sup>66)</sup> Die Staatsgewalt wird also auch betätigt in der praktisch bedeutsamen *Daseinsvorsorge*, wobei umstritten ist, ob darüber hinaus auch die erwerbswirtschaftlich-fiskalische Betätigung des Staates und anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts als *Verwaltungsaufgabe* anzusehen ist.<sup>67)</sup> Die Verwendung privatrechtlicher Organisationsformen zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben wirft eine Fülle rechtlicher Fragen auf.

Nach einer, bei den in der *empirischen Untersuchung* befragten Experten auch heftig kritisierten, Entscheidung des Bundesgerichtshofs stellt die ausreichende Wohnversorgung dann keine *Verwaltungsaufgabe* im Sinne des § 11 Abs. 1 Nr. 2c dar, wenn die öffentlichrechtliche Körperschaft die Wohnungsversorgung mit Hilfe eigener Kapitalgesellschaften oder anderer Vereinigungen des Privatrechts erreichen will.<sup>68)</sup> Wenn sich die öffentlichrechtliche Körperschaft bewußt für die Verwendung der *privatrechtlichen Organisationsform* entschieden habe, so spricht dies nach Ansicht des Gerichts in der Regel dafür, "daß auch im Zusammenhang mit dem Wirken der privatrechtlichen Gesellschaft, ihrer Organe und ihrer sonstigen Angestellten diejenigen Regeln gelten, die sonst auf privatrechtliche Gesellschaften und die in ihrem Rahmen Handelnden anzuwenden seien. Dies gelte auch dann, wenn sämtliche Anteile oder die Mehrheit der Anteile einer Kapitalgesellschaft von einem Land, einer Gemeinde oder einer Anstalt, Körperschaft oder Stiftung des öffentlichen Rechts gehalten werden". Der Bundesgerichts-

---

66) BGHSt. 12, S. 89, 90; 31, S. 264, 268.

67) Bejahend Tröndle in: LK, Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 11 Rn. 25; Eser in: Schönke / Schröder: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 11 Rn. 22 jeweils m.w.N.

68) BGH NStZ 1992, S. 279, 280; a.A. Eser: a.a.O.; Dreher / Tröndle: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 11 Rn. 22, danach soll es nur auf den Inhalt der Verwaltungsaufgabe, nicht aber auf die privatrechtliche Form der Abwicklung ankommen.

hof hält eine *Ausnahme* von diesem Grundsatz für erwägenswert in Fällen, in denen der Bürger zur Befriedigung grundlegender Lebensbedürfnisse ohne Ausweichmöglichkeiten auf die Leistungen einer von einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft in privatrechtlicher Form organisierten Einrichtung angewiesen ist; als Beispiel wird ein rechtlich angeordneter *Benutzungszwang (Anschlußzwang)* angeführt. Der erkennende Senat geht in seiner Urteilsbegründung, wohl um bereits befürchteter Kritik zu begegnen, darauf ein, daß der BGH noch nicht über einen vergleichbaren Fall entschieden habe; bisherige Urteile hätten jeweils *Eigenbetriebe* von Gemeinden betroffen, die rechtlich anders zu bewerten seien. Zum Schluß der Urteilsgründe betont der Senat ausdrücklich, daß seine Auslegung *Lücken bei der Bekämpfung der Korruption und des Mißbrauchs von Machtstellungen läßt, die bei einer weiteren Privatisierung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht unerheblich sind. Das Füllen dieser Lücken sei jedoch nicht Aufgabe des Senats, sondern dazu sei der Gesetzgeber aufgerufen.*<sup>69)</sup>

Die Bundesregierung ist zwar ebenso wie die Kommentarliteratur<sup>70)</sup> der Auffassung, daß es nach dem Gesetzeswortlaut auf die Art der Aufgaben - "Aufgaben der öffentlichen Verwaltung" - und nicht auf die Form, in der diese wahrgenommen werden, ankommt, will aber im Hinblick auf die erhebliche Kritik an dem Urteil zunächst die weitere Entwicklung der Rechtsprechung abwarten.<sup>71)</sup> Im übrigen wird darauf hingewiesen, daß etwaige Strafbarkeitslücken durch eine Verpflichtung gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 4 StGB geschlossen werden könnten, denn die §§ 331 ff. beziehen sich auch auf die nach dem Verpflichtungsgesetz für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten.<sup>72)</sup>

---

69) BGH NStZ 1992, S. 281. Nach einem Gesetzesantrag des Landes Berlin (Bundratsinitiative zu einem Korruptionsbekämpfungsgesetz - BRat-Drucks. 298/95) sollen in einem neuen § 335 a StGB die Beschäftigten von Unternehmen unabhängig von deren Rechtsform den Amtsträgern unter bestimmten Voraussetzungen gleichgestellt werden, um die durch die BGH-Rechtsprechung entstandenen Gesetzeslücken zu schließen.

70) Vgl. die Nachweise zur Literaturmeinung in Fn. 68.

71) Antwort der Bundesregierung, BTag-Drucks. 13/1020, S. 9f.

72) Vgl. hierzu die Ausführungen unter Punkt 2.4.4.

Die *Rechtsprechung* zu dieser Thematik ist aufgrund der unklaren Rechtslage derzeit noch nicht gefestigt. Nach einer Entscheidung des OLG Frankfurt a.M.<sup>73)</sup> fällt unter Nr. 2c auch der verantwortliche *Bauleiter* eines privaten Bauunternehmens, der damit befaßt war, im Auftrag öffentlicher Stellen der öffentlichen Daseinsvorsorge dienende Baumaßnahmen auszuschreiben und zu überwachen.

### (1) Planungs- und Ingenieurbüros

Die Rechtsprechung praktiziert gegenwärtig auch eine Verurteilung der Mitarbeiter *freiberuflich tätiger Planungs- und Ingenieurbüros* als Amtsträger im Sinne des § 11 Abs. 1 Nr. 2c StGB.<sup>74)</sup> Eine "besondere förmliche Verpflichtung" dieser Personen nach § 11 Abs. 1 Nr. 4 StGB (s.u. Punkt 2.4.4) wird bei einer derartigen Rechtsgestaltung entbehrlich und ist auch nicht mehr zulässig, weil die Betroffenen damit bereits allein aufgrund der Ingenieurverträge mit den öffentlichen Auftraggebern Amtsträger gemäß Nr. 2c sind. Verpflichtet werden können nach § 11 Abs. 1 Nr. 4 aber nur Nicht-Amtsträger ("wer, ohne Amtsträger zu sein"). Als Begründung für die Rechtsentwicklung wird angeführt, daß die Mitarbeiter der Planungsbüros als Sachwalter des Staates auftreten: Der zwischen dem Staat und dem Planungsbüro geschlossene Ingenieur-Vertrag weise alle typischen Merkmale eines Geschäftsbesorgungsvertrages auf.<sup>75)</sup> Im Falle einer umfassenden Baubetreuung von der Planung über die Vergabe gibt nach dieser Ansicht die beauftragende Behörde originär ihr zustehende Aufgaben aus der Hand,

---

73) OLG Frankfurt in: NJW 1994, S. 2242: maßgebend ist allein, ob eine Person von einer nach öffentlichem Recht zuständigen Stelle zu Dienstvorrichtungen berufen ist, die staatlichen Zwecken dienen. Zur Kritik an diesem Urteil vgl. Haft: Freiberufler. In: NJW 1995, S. 1118 Fn. 45.

74) Soweit ersichtlich existiert zu dieser Frage keine veröffentlichte Rechtsprechung. Abl. Haft: Freiberufler. In: NJW 1995, S. 1113 f., der diese Rechtsprechung für unhaltbar hält und eine uferlose Ausdehnung des strafrechtlichen Beamtenbegriffs befürchtet. Mit dieser Rechtspraxis haben sich ferner ausführlich Weiser: Die Amtsträgereigenschaft. In: NJW 1994, S. 968 (zustimmend) und Lenckner: Privatisierung. In: ZStW 1994, S. 502, auseinandergesetzt. Vgl. hierzu auch Schuppensteiner: Korruptionsdelinquenz. In: Kriminalistik 1994, S. 523, der für die im Auftrag der Bauverwaltung tätigen Ingenieur- und Architekturbüros eine *gesetzliche Klarstellung* fordert.

75) Weiser: Die Amtsträgereigenschaft. In: NJW 1994, S. 970.

wodurch die Mitarbeiter der ausführenden Firmen zu den tatsächlichen Inhabern der Staatsgewalt und damit zu Amtsträgern würden.<sup>76)</sup>

#### 2.4.4 § 11 Abs. 1 Nr. 4 StGB (für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete)

Den Amtsträgern gegenübergestellt werden die für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten, die, ohne Amtsträger zu sein, *nicht selbst* Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, sondern nur bei einer Behörde oder einer der sonst genannten Stellen mit einem derartigen Aufgabenbereich beschäftigt oder für sie quasi als "verlängerter Arm" tätig sind. Durch die Vorschrift soll dem Umstand Rechnung getragen werden, "daß der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben in steigendem Maße auf die *Einschaltung nicht staatlicher Organisationen* und die Dienste von Angestellten und Arbeitern angewiesen ist, die nach Stellung und Funktion keine Amtsträger sind, jedoch unter Umständen in gleicher Weise Einblick und Einflußmöglichkeiten auf Verwaltungshandeln haben wie jene".<sup>77)</sup> Als Beispiele werden genannt Schreibkräfte, Kraftfahrer, Reinigungspersonal, Boten, Auszubildende, Praktikanten, Zivildienstleistende und *Gutachter*.<sup>78)</sup>

Die Beschäftigung oder Tätigkeit muß nicht auf Dauer ausgerichtet sein; vielmehr genügt auch die gelegentliche oder vorübergehende Tätigkeit, z.B. aufgrund eines Auftrags als Gutachter oder als Mitglied eines Beratergremiums.<sup>79)</sup> Der Unterschied gegenüber dem Amtsträger i.S. von Nr. 2 liegt darin, daß dort der Betroffene *in eigener Person* öffentliche Aufgaben wahrnehmen muß, während bei den Personen i.S. von Nr. 4 der öffentliche Bezug dadurch hergestellt wird, daß die Stelle, für die der Bedienstete tätig ist, ihrerseits mit Verwaltungsaufgaben betraut sein muß. Werden diese

---

76) Weiser: a.a.O., S. 971 f. A.A. Haft: Freiberufler. In: NJW 1995, S. 1113 f.

77) BTag-Drucks. 7/550, S. 210.

78) Vgl. Tröndle in: LK, Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 11 Rn. 52; Weiser: Die Amtsträgereigenschaft. In: NJW 1994, S. 972. In einem Maßnahmenpaket der SPD (Juni 1994) zur wirksamen Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität und Korruption wurde die Verpflichtung der Manager von Unternehmen der öffentlichen Hand in Privatrechtsform als für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 4 vorgeschlagen.

79) Eser in: Schönke / Schröder: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 11 Rn. 38.

Aufgaben unmittelbar von der dafür zuständigen Behörde selbst erledigt, liegt ein Fall von Nr. 4 a) vor. Die mittelbare Aufgabenerledigung, also der Fall, daß sich die zuständige Behörde zur Erfüllung ihrer Aufgaben einer anderen Organisation bedient, wird durch Nr. 4 b) erfaßt und dürfte in der Praxis weitaus häufiger vorkommen.<sup>80)</sup> Diese Verlagerung öffentlicher Aufgaben kommt in Betracht bei der Einschaltung von Industrie- und Handelskammern, Marktvereinigungen, Wirtschafts- und Wohlfahrtsverbänden und beratenden Ausschüssen. Nicht erfaßt sind dagegen Angehörige von bloßen Lieferfirmen oder von Handwerksbetrieben, die für eine Behörde tätig sind. Der Begriff *Betrieb* umfaßt nicht nur Fabrik- und Handwerksbetriebe, sondern auch Geschäfte, Büros, Agenturen und Praxen.<sup>81)</sup>

#### 2.4.4.1 Förmliche Verpflichtung

In *allen* Fällen der Nr. 4 muß der Betreffende "auf die gewissenhafte Erfüllung seiner Obliegenheiten" auf Grund eines Gesetzes<sup>82)</sup> im Hinblick auf öffentliche Verwaltungsaufgaben *förmlich verpflichtet* werden. Eine derartige Verpflichtung kommt sowohl bei herausgehobenen Funktionen als auch bei untergeordneten Tätigkeiten in Betracht. An einer Verpflichtung im Hinblick auf *Verwaltungsaufgaben* fehlt es z.B. bei den nach § 36 Gewerbeordnung öffentlich bestellten (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 3 VerpflG), aber *freiberuflich* tätigen Sachverständigen. Werden diese Gutachter für den öffentlichen Dienst tätig, bedarf es dann einer weiteren besonderen Verpflichtung nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 Verpflichtungsgesetz, da die allgemeine Bestellung nach Nr. 3 sich nur auf die gewissenhafte Ausübung der beruflichen (Sachverständigen-) Tätigkeit bezieht.<sup>83)</sup>

Über die Verpflichtung, die mündlich vorgenommen wird (§ 1 Abs. 2 VerpflG), ist eine Niederschrift aufzunehmen, die der Verpflichtete mit unterzeichnet, und von welcher er eine Abschrift erhält (§ 1 Abs. 3 VerpflG).

---

80) Eser: a.a.O., Rn. 37.

81) Tröndle in: LK, Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 11 Rn. 57 bis 59 m.w.N.

82) Verpflichtungsgesetz (VerpflG) vom 2. März 1974, BGBl. I, S. 469.

83) Tröndle in: LK, a.a.O., Rn. 60.

#### 2.4.4.2 Hinweis auf strafrechtliche Folgen

Nach § 1 Abs. 2 S. 2 VerpflG ist wesentlicher Inhalt der förmlichen Verpflichtung der *Hinweis auf die strafrechtlichen Folgen einer Pflichtverletzung*. Die förmliche Verpflichtung ist für die strafrechtlichen Konsequenzen bedeutsam, da das Vorliegen der Verpflichtung zumindest auf bedingten Vorsatz des Betroffenen hinsichtlich seiner Amtsträgereigenschaft schließen läßt<sup>84)</sup> und damit für das Strafverfahren beweisrechtliche Bedeutung erlangt.

Für den Fall der im Auftrag der Baubehörden tätigen *Ingenieure und Architekten* empfiehlt Haft, der die Rechtsprechung zur Amtsträgereigenschaft von Mitarbeitern der Planungs- und Ingenieurbüros ablehnt, der öffentlichen Verwaltung ausdrücklich, bei der gegenwärtigen Rechtslage von der Möglichkeit der Verpflichtung nach dem Verpflichtungsgesetz Gebrauch zu machen und die Betroffenen förmlich und eindringlich auf das strafrechtliche Risiko hinzuweisen. Dies sei zur Schaffung von Rechtsklarheit rechtsstaatlich geboten, denn viele Freiberufler seien sich über ihre Rechtsposition häufig nicht im klaren.<sup>85)</sup>

#### 2.4.5 Regelungen für Minister und Abgeordnete

An dieser Stelle soll ausführlicher auf die Verantwortlichkeit der Abgeordneten und Minister im Hinblick auf Korruption eingegangen werden, da diese Rechtsfrage nicht nur einen häufig auftretenden Kritikpunkt in den Untersuchungsergebnissen darstellt, sondern auch in der politischen Diskussion thematisiert worden ist. Neben einer möglichen strafrechtlichen Verantwortlichkeit als Amtsträger (für Minister nach § 11 Abs. 1 Nr. 2b; nicht für Abgeordnete, s.o.) existieren auch Sonderregelungen für diesen

---

84) Dreher / Tröndle: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 11 Rn. 32.

85) Haft: Freiberufler. In: NJW 1995, S. 1113 f., 1117. Von dieser Möglichkeit kann aber nur Gebrauch gemacht werden, wenn nicht bereits, wie von der Rechtsprechung, die Amtsträgereigenschaft solcher Personen nach § 11 Abs. 1 Nr. 2c StGB bejaht wird (was bisher nach untergerichtlichen, unveröffentlichten Entscheidungen der Fall ist), denn die Amtsträgereigenschaft und die Möglichkeit einer förmlichen Verpflichtung schließen sich aus (vgl. § 11 Abs. 1 Nr. 4: "ohne Amtsträger zu sein"). Vgl. hierzu auch Fn. 74.

Personenkreis, die besondere Sorgfalts- oder Offenbarungspflichten statuieren.

#### 2.4.5.1 Minister

Nach § 5 Abs. 3 des Bundesministergesetzes (BMinG) "haben die Mitglieder und ehemaligen Mitglieder der Bundesregierung dieser *über Geschenke Mitteilung zu machen*, die sie in bezug auf ihr Amt erhalten. Die Bundesregierung entscheidet über die Verwendung der Geschenke."<sup>86)</sup> Da gemäß § 8 BMinG Disziplinarverfahren gegen Regierungsmitglieder nicht stattfinden, bleiben aber letztlich Verstöße gegen diese Mitteilungspflicht *sanktionslos*.

#### 2.4.5.2 Abgeordnete

Für die *Mitglieder des Deutschen Bundestages* ist die Annahme von Zuwendungen ausdrücklich in § 9 Abs. 1 der auf § 44a des Abgeordnetengesetzes (AbgG) basierenden *Verhaltensregeln* normiert.<sup>87)</sup> Danach darf "ein Mitglied des Bundestages für die Ausübung des Mandats keine anderen als die gesetzlich vorgeschriebenen Zuwendungen oder andere Vermögensvorteile annehmen". Bei einem Verstoß gegen diese Vorschrift ermittelt der Bundestagspräsident; die Feststellung einer Pflichtverletzung wird als Bundestagsdrucksache veröffentlicht.<sup>88)</sup>

Alle Parlamentarier haben außerdem nach § 1 der Verhaltensregeln eine *Anzeigepflicht* hinsichtlich weiterer persönlicher, beruflicher oder wirtschaftlicher Bindungen, so z.B. zu einer Berufsausübung während der Mitgliedschaft im Bundestag, zu Aufsichtsratsmandaten in Unternehmen oder sonstigen Organisationen, zu Beraterverträgen und zu ihren Nebenein-

---

86) Zu den Rechtsverhältnissen der Landesminister s. die vergleichende Analyse der Ministergesetze der Länder bei Haffke: Politik und Korruption, S. 8. Die restriktivsten Modelle sind auf die neuen Bundesländer konzentriert.

87) Diese Verhaltensregeln befinden sich in Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Bundestages und sind Bestandteil der Geschäftsordnung des Bundestages (§ 18 GeschOBT). Derartige Regelungen gibt es auch in den meisten Länderparlamenten.

88) § 9 Abs. 1, 2 i.V.m. § 8 der Verhaltensregeln.



künften (insbesondere Gutachten). Der Bundestagsabgeordnete hat außerdem gesondert *Rechnung zu führen* über alle *Spenden* und *andere unentgeltlichen Zuwendungen*, die ihm für seine politische Tätigkeit zur Verfügung gestellt werden (§ 4 der Verhaltensregeln; über eine Anzeigepflicht sagt die Vorschrift nichts aus).<sup>89)</sup>

Bei der Verabschiedung des § 108e StGB (Abgeordnetenbestechung) waren sich die Vertreter aller Fraktionen bzw. Gruppen einig, daß eine Änderung der MdB-Verhaltensregeln erforderlich sei, insbesondere des § 4 der Verhaltensregeln (Annahme von Spenden). Die entsprechenden Beratungen im 1. Ausschuß des Deutschen Bundestages sind noch nicht abgeschlossen.<sup>90)</sup>

Nach der Kommentarliteratur zum noch "jungen" Tatbestand des § 108e StGB (s. Punkt 2.4.5.3) werden z.B. folgende Verhaltensweisen, wenn sie nicht mit einer konkreten Unrechtsvereinbarung einhergehen, von den MdB-Verhaltensregeln als politisch adäquates Verhalten *nicht mißbilligt*: unmittelbare Zuwendungen aufgrund eines Beratervertrages oder einer Honorarvereinbarung; indirekte Formen der finanziellen Beeinflussung, "Pflege der politischen Landschaft"; Einflußnahmen auf das allgemeine Wohlbefinden<sup>91)</sup> und Weitergabe von Insiderinformationen.<sup>92)</sup>

### **2.4.5.3 Abgeordnetenbestechung, § 108 e StGB**

Stein des Anstoßes in der öffentlichen und politischen Diskussion ist aber im wesentlichen die Verneinung der Amtsträgereigenschaft bei Abgeordneten auf Bundes- und Landesebene und die damit einhergehende Straflosigkeit im

---

89) Spenden über 10.000 DM pro Kalenderjahr sind unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende dem Präsidenten des Bundestages anzuzeigen (§ 4 Abs. 2 der Verhaltensregeln). Vgl. auch die zahlreichen Beispiele zu "Nebentätigkeiten" von Parlamentariern und zum Lobbyismus bei Bräuninger / Hasenbeck: Die Abzocker. 1994, S. 20 ff. sowie Wehowsky: Schattengesellschaft. 1994, S. 166 f.

90) Antwort der Bundesregierung, BTag-Drucks. 13/1020, S. 10.

91) Dreher / Tröndle: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 108e Rn. 14 mit weiteren Beispielen.

92) Barton: Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung, S. 1100.

Sinne der §§ 331 ff. StGB. Eine solche "Besserstellung" der Abgeordneten dürfte, wie die Probanden annehmen, der Öffentlichkeit angesichts der Vorkommnisse in jüngster Zeit nicht nur schwer vermittelbar, sondern auch dem Status dieser Personengruppe nicht angemessen und damit letztlich ihrem Ansehen abträglich sein. *Fehlende oder nicht ausreichende strafrechtliche Sanktionierungsmöglichkeiten* für bestechliche Mandatsträger werden sogar in den eigenen Reihen beklagt; nahezu 75 % der Probanden aus dem Bereich der Kommunalpolitik haben *in der empirischen Untersuchung eine Pönalisierung für erforderlich gehalten* (das Verhalten könnte dann nicht mehr als Kavaliersdelikt gesehen werden; in diesem Sinne äußerten sich auch die befragten Vertreter der Strafverfolgungsbehörden). Politische Korruption untergräbt aufgrund ihrer negativen Vorbildfunktion die allgemeine Moral und das Unrechtsbewußtsein in der Gesellschaft. Durch ihre "Duldung" werden Strafrechtsnormen delegitimiert und damit letztlich sozial anerkannte Verhaltensnormen gefährdet. Der Strafrechtsnorm werde ihre Legitimation primär nicht durch die Erkenntnis entzogen, "daß die Mächtigen korrupt und kriminell sind", sondern durch "das Wissen darum, daß diese Erkenntnis folgenlos bleibt, der Statusniedrige weiterverfolgt und der Statushohe von Verfolgung verschont bleibt".<sup>93)</sup>

Durch das 28. Strafrechtsänderungsgesetz (StÄG) vom 13. Januar 1994<sup>94)</sup> wurde das Strafgesetzbuch aufgrund von Bundestags-Initiativen<sup>95)</sup> um den Tatbestand der Abgeordnetenbestechung ergänzt (§ 108e StGB).

Erfaßt wird durch den Tatbestand des § 108e *der Kauf bzw. der Verkauf einer Stimme für eine Wahl oder Abstimmung im Europäischen Parlament oder in einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände*. Rechtsgut ist "das öffentliche Interesse an der Integrität

---

93) Haffke: Politik und Korruption, S. 34 f.

94) BGBl. I 1994, S. 84 (Inkrafttreten: 22.01.1994).

95) Zur Entstehungsgeschichte und zu den Materialien vgl. die umfassenden Nachweise bei Dreher / Tröndle: Kommentar zum Strafgesetzbuch, Rn. 3 f.; Barton: Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung. In: NJW 1994, S. 1098. Vgl. auch Graupe: Systematik der Bestechungsdelikte. 1988, S. 39f. Der Entwurf zum § 108e StGB basiert auf inhaltlich identischen Entwürfen der Fraktionen der CDU/CSU, FDP und SPD und wurde gemäß dem einstimmigen Votum des Rechtsausschusses mit einer Stimmenthaltung angenommen (BTag-Drucks. 13/1020, S. 10).

parlamentarischer Prozesse und an der Unabhängigkeit der Mandatsträger sowie der Sachbezogenheit ihrer Entscheidungen".<sup>96)</sup>

Durch den bewußt restriktiv angelegten Anwendungsbereich der Vorschrift kommt ihr nur wenig praktische Relevanz zu. Die Stimme des Abgeordneten soll *für eine Wahl oder Abstimmung* (gemeint ist also nur das *Abstimmungsverhalten*) ge- bzw. verkauft werden; erforderlich ist damit eine den §§ 331 ff. StGB vergleichbare, *konkrete Unrechtsvereinbarung*<sup>97)</sup> zwischen dem Abgeordneten und einem Dritten. Nicht tatbestandsmäßig sind somit die in der Praxis viel häufiger vorkommenden, mittelbaren oder unbestimmten Beeinflussungen eines Abgeordneten, die sich nicht auf eine konkrete *Stimmabgabe* beziehen, wie das "*Geneigtmachen*" durch Geschenke und andere Vorteile, die "*Pflege politischer Beziehungen*" (Einladungen zu Reisen und Veranstaltungen) oder langjährige gegenseitige Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Abgeordneten und Interessengruppen.<sup>98)</sup> Auch das *nachträgliche "Belohnen" für Wohlverhalten* fällt aus dem Bereich der Strafbarkeit heraus, denn pönalisiert wird nur die *zukünftige* Stimmabgabe.<sup>99)</sup> Nach dem Gesetzeswortlaut sind nur strafbar Abstimmungen *innerhalb* einer Volksvertretung; damit sind die ersten Willensbildungsprozesse außerhalb der Volksvertretungen, also z.B. bei den ersten Erörterungen zu Entwürfen in Fraktionen, Fraktionssitzungen oder Arbeitskreisen ("obgleich dort in der Regel die entscheidenden Weichenstellungen vorgenommen werden") ebenso wie beratende Tätigkeiten des Abgeordneten für eine Interessenvertretung nicht strafrechtsrelevant.<sup>100)</sup>

Bei *Gemeinderatsmitgliedern* tritt auch hier die generell diskutierte Frage auf, ob der Rat als Teil der Legislative handelt (z.B. bei der Abstimmung über einen Bebauungsplan) oder als Teil der Administration (z.B. bei der Abstimmung über eine Auftragsvergabe im Verwaltungsausschuß).<sup>101)</sup>

---

96) BTag-Drucks. 12 / 11699.

97) Dreher / Tröndle: a.a.O., Rn. 11.

98) Barton: a.a.O., S. 1100; Dreher / Tröndle: a.a.O., Rn. 8.

99) Dreher / Tröndle: a.a.O., Rn. 6, 8.

100) Dreher / Tröndle: a.a.O., Rn. 7 und 10; ebenso Schauensteiner: Korruptionsdelinquenz. In: Kriminalistik 1994, S. 523.

101) Dreher / Tröndle: a.a.O., Rn. 15.

Verurteilungen nach dieser Gesetzesvorschrift dürften demnach für die Zukunft in nennenswertem Umfang nicht zu erwarten sein, da nur eher unübliche Formen der Korruption vom Tatbestand erfaßt werden und die *Vorschrift sehr leicht umgangen werden kann*. Das Gesetz kann nur einen geringen Beitrag zur "politischen Hygiene" leisten und wird deswegen in der Literatur sogar als "politisches Fanal" bezeichnet und sein Inhalt als "larvierte" Nicht-Kriminalisierung und "symbolisches Strafrecht".<sup>102)</sup> Schon vor Inkrafttreten des Gesetzes ist von Juristen auf die *reduzierte Strafbarkeit* und damit die *praktische Bedeutungslosigkeit der Vorschrift* hingewiesen worden: Einflußnahmen auf den demokratischen Prozess würden wohl nicht erst im Stadium der Abstimmung, sondern bereits in einem wesentlich früheren Stadium erfolgen.<sup>103)</sup>

### **Fazit**

Im Ergebnis kann festgehalten werden, daß es der strafrechtlichen Bekämpfung der politischen Korruption an Normenklarheit fehlt; betrachtet man sich die Regelungswerke, so fällt als normativer Befund "die rigorose Regeldichte im administrativen sowie die fehlende bzw. nur geringe Verrechtlichung im gubernativen Bereich auf".<sup>104)</sup>

Strafrechtsnormen können keine Verhaltensnormen ersetzen; zur Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit der "politischen Klasse" wird deswegen in der Literatur zuallererst ein *parlamentarischer Ehrenkodex* eingefordert, sowie eine *Reform der Verhaltensregeln* für Mitglieder des Deutschen Bundestages (Anlage 1 GeschOBTag) für dringend erforderlich gehalten (Überarbeitung

---

102) Barton: Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung. In: NJW 1994, S. 1100.

103) So der Bonner Oberstaatsanwalt Irsfeld anläßlich einer Anhörung zum Gesetzesentwurf der Abgeordnetenbestechung; in diesem Sinne auch die Rechtswissenschaftlerin Lübke-Wolff im Rahmen dieser Anhörung, zit. nach FAZ vom 4.3.1993.

104) Haffke: Politik und Korruption, S. 9f., 34. Für eine Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung spricht sich auch Graupe: Systematik der Bestechungsdelikte, S. 40 ff., aus.

der Sorgfalts- und Anzeigepflichten von Abgeordneten).<sup>105)</sup> Dies ist aber nicht nur Literaturmeinung, sondern auch die *Auffassung der Betroffenen selbst*, denn nahezu die Hälfte der Probanden (Bereich Kommunalpolitik) hat ebenfalls eine neue Werteskala sowie den Erlaß von Verhaltensmaßregeln (Ehrenkodices) empfohlen. Parallel hierzu ist aber in jedem Fall auch an die Anwendung *alternativer Kontrollsysteme* wie z.B. die größere Transparenz wirtschaftlicher Verflechtungen von Abgeordneten zu denken, weil die bloßen hausinternen Anzeigen (§ 1 Anl. 1 GeschOBTag) die erforderliche Transparenz nicht herstellen können.<sup>106)</sup> Für geleistete Beträge im Rahmen der Nebentätigkeiten von Abgeordneten (z.B. Beraterverträge o.ä.) hat das Bundesverfassungsgericht im übrigen bereits im Diätenurteil eine gesetzliche Regelung eingefordert, weil Einkünfte dieser Art mit dem unabhängigen Status der Abgeordneten unvereinbar seien.<sup>107)</sup>

## 2.5 Die Unrechtsvereinbarung im Rahmen der Bestechungsdelikte

Das Kernstück der Bestechungsdelikte ist nach heute herrschender Ansicht die sog. Unrechtsvereinbarung<sup>108)</sup>, d.h. die Übereinstimmung zwischen öffentlich Bedienstetem und Vorteilsgeber, für amtliche Handlungen Vorteile zu nehmen und zu geben ("als Gegenleistung dafür").

---

105) Dreher / Tröndle: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 108e Rn. 10; ebenso Barton: Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung. In: NJW 1994, S. 1101, und Haffke: Politik und Korruption, S. 31, die aber solange keine Ausdehnung der Strafbarkeit auf Abgeordnete wollen, bis geklärt sei, was politisch adäquates Verhalten inhaltlich ausmacht, und deswegen bis dahin für die Anwendung alternativer Kontrollmechanismen plädieren.

106) Dreher / Tröndle: a.a.O. Rn. 10, der insbesondere die Öffentlichkeit nicht genügend über die Einkünfte und Spenden, die Mandatsträger neben ihren Diäten erhalten, informiert sieht; Barton: a.a.O., S. 1100, tritt generell für die Stärkung der Medienöffentlichkeit ein. Auch 53 % der in der Untersuchung befragten Mandatsträger halten eine öffentliche Aufklärungskampagne über Ursachen und Folgen der Korruption für erforderlich; dabei sei auch in Form eines "Aufklärungskataloges" auf mögliche Korruptionspraktiken hinzuweisen.

107) BVerfGE, 40, S. 296, 319.

108) BGHSt. 15, S. 88, 97; S. 239, 242; 39, S. 45, 46. Cramer in: Schönke / Schröder: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 331 Rn. 5; Jescheck in: LK, Kommentar zum Strafgesetzbuch, Vor § 331 Rn. 17; Dreher / Tröndle: a.a.O., § 331 Rn. 15.

Gefordert wird hierfür ein Konnexitätsverhältnis (*Äquivalenzverhältnis*<sup>109)</sup> oder ein Zusammenhang im Sinne eines "do ut des"<sup>110)</sup> zwischen Diensthandlung und Vorteil, über dessen genauen Inhalt aber ein Meinungsstreit besteht.<sup>111)</sup> An dieser Stelle werden auch die Unterschiede des Strafrechts zum Beamtenrecht deutlich. Beamtenrechtlich ist die Annahme aller Geschenke "in bezug auf das Amt" verboten (§ 70 BBG und die entsprechenden Landesgesetze). Danach ist, anders als im Strafrecht, nicht erforderlich, daß der Vorteil für eine bestimmte Diensthandlung gewährt worden ist. Der Begriff der Amtsbezogenheit im Sinne der Beamtengesetze geht somit weit über den Anwendungsbereich der §§ 331 ff. StGB hinaus.<sup>112)</sup>

Von der Rechtsprechung wird gefordert, daß die Diensthandlung im Sinne der §§ 331 ff.<sup>113)</sup> (abzugrenzen gegen Privathandlungen)<sup>114)</sup> bestimmt sein muß. Wenn auch nicht in allen Einzelheiten (Zeitpunkt, Anlaß, Ausführung),

---

109) Jescheck: a.a.O., § 331 Rn. 13.

110) Dreher / Tröndle: a.a.O., § 331 Rn. 17.

111) Zuletzt hierzu BGHSt. 39, 45 ff. Das Konnexitätsverhältnis muß aber in jedem Fall über den im Beamtenrecht geforderten Bezug hinausgehen. Vgl. auch die Entscheidung des BGH zur Frage der Unrechtsvereinbarung bei *Begleichung von Rechnungen für private Einkäufe* einerseits und bei Auszahlung überhöhter Honorare andererseits, in der das Gegenseitigkeitsverhältnis verneint wurde, StrV 1994, S. 82 ff. Vgl. ferner die Darstellung des Meinungsstandes bei Gribl: Der Vorteilsbegriff. 1993, S. 126.

112) So schon BDHE 7, S. 67, 69. Zum Verhältnis zwischen Strafrecht und Disziplinarrecht vgl. Gribl: Der Vorteilsbegriff. 1993, S. 84 ff.

113) Diensthandlung ist jede nicht pflichtwidrige Tätigkeit, die ein Amtsträger oder für den öffentlichen Dienst Verpflichteter zur Wahrnehmung der ihm übertragenen Aufgaben entfaltet. Für §§ 331 ff. genügen nicht Handlungen, die der Amtsträger als Privatperson vornimmt, selbst wenn die Vornahme unter Ausnutzung im Amt erworbener Fachkenntnisse oder unter Einsatz des amtlichen Einflusses erfolgt (Cramer in: Schönke / Schröder, a.a.O., § 331 Rn. 10f., der sich auch kritisch mit der "ausufernden" Rechtsprechung auseinandersetzt). Keine Diensthandlung liegt vor, wenn der *Amtsträger einer Baubehörde Bauzeichnungen für Bauanträge entwirft*, sofern er selbst nur generell mit der Prüfung von Bauanträgen - jedoch nicht in dem betreffenden Fall - befaßt ist (BGHSt. 11, S. 125). Zu Beispielen für *Diensthandlungen im Polizeibereich* vgl. Stanzel: Danke nein. In: hpr 1985, S. 31, 34.

114) Privathandlungen sind solche, die völlig außerhalb des Aufgabenbereiches des Amtsträgers liegen (Cramer in: Schönke / Schröder, a.a.O., § 331 Rn. 12).

so muß sie doch nach ihrem sachlichen Gehalt zumindest in groben Umrissen erkennbar und festgelegt sein.<sup>115)</sup>

Entgegen der Auffassung des BGH, der hier § 263 (Betrug) anwenden will, ist nach überwiegender Meinung auch dann von einer Unrechtsvereinbarung auszugehen, wenn der Amtsträger lediglich *vorspiegelt*, die Diensthandlung erbracht zu haben oder zu erbringen, weil auch dadurch der Eindruck der Käuflichkeit erweckt und das Vertrauen in die Reinheit der Amtsführung erschüttert wird.<sup>116)</sup>

Für die *Annahme einer Unrechtsvereinbarung* reicht es nach der Rechtsprechung nicht aus, daß sich der Amtsträger gegenüber dem Vorteilsgeber "*gefällig*" zeigen soll, es sei denn, daß schon der Zuständigkeitsbereich des Amtsträgers und die Berufs- und Geschäftstüchtigkeit des Vorteilsgebers Sachbeziehungen oder Berührungspunkte hervortreten lassen, die Rückschlüsse auf die Art der zu erkaufenden Diensthandlung gestatten.<sup>117)</sup>

Der geforderte Zusammenhang zwischen Diensthandlung und Vorteil wird nach ständiger Rechtsprechung ebenso verneint, wenn die Hingabe aus Anlaß oder *bei Gelegenheit* einer Amtshandlung und nicht *für sie* erfolgt, oder wenn sich der Geber nur das *allgemeine Wohlwollen* oder die *Geneigtheit des Amtsträgers* sichern will.<sup>118)</sup> Dagegen kann eine Vorteilszuwendung, die nur der Kontakt- und Klimapflege dient, unter das beamtenrechtliche Verbot der Annahme von Geschenken und Belohnungen fallen.<sup>119)</sup>

---

115) BGHSt. 32, S. 290, 291; BGH StrV 1993, S. 246, 247; Dreher / Tröndle: a.a.O., § 331 Rn. 17; a.A. Cramer in: Schönke / Schröder: a.a.O., § 331 Rn. 31.

116) BGHSt. 29, S. 300; a.A. Dreher / Tröndle: a.a.O., § 331 Rn. 17 auch mit Nachweisen zur Gegenmeinung; Jescheck in: LK, a.a.O., § 331 Rn. 14; Cramer in: Schönke / Schröder: a.a.O., § 331 Rn. 30 und § 332 Rn. 16.

117) BGHSt. 32, S. 290, 292. Vgl. die Beispiele bei Dreher / Tröndle: a.a.O., § 331 Rn. 17.

118) BGH StrV 1994, S. 243 f.; BGH NSTZ 1984, S. 24 f.; Dreher / Tröndle: a.a.O., § 331 Rn. 17 m.w.N.

119) Claussen: Korruption im öffentlichen Dienst. 1995, S. 36 Rn. 24.

## (1) Beweisrechtliche Situation

Der *Nachweis* für das subjektive Tatbestandsmerkmal "Unrechtsvereinbarung" ist im Strafverfahren nur *schwer zu führen*, was von den Vertretern der Strafverfolgungsbehörden in der *empirischen Untersuchung* auch als eines der *größten Ermittlungshindernisse* bezeichnet worden ist. So sind gerade bei den langjährigen "Korruptionsbeziehungen" zwar häufig noch die geleisteten Zahlungen nachweisbar; nachzuvollziehen ist jedoch meist nicht mehr der Bezug dieser Leistung zu einer bestimmten Amtshandlung. Die Aufklärung der Korruptionsdelikte wird ohnehin erschwert durch die Tatsache, daß *beide Beteiligten*, Vorteilsgeber und -nehmer, *Täter im strafrechtlichen Sinne* und deswegen um die *Verschleierung ihrer korruptiven Machenschaften* (und weniger um die Aufdeckung) bemüht sind. Die sonst vom Opfer einer Straftat üblicherweise ausgehende Anzeigeerstattung bzw. daraus sich ergebende Hinweise entfallen hier, weil es bei der Korruption *kein Opfer im klassischen Sinne* gibt. Geständnisse der Korruptionstäter werden nur in Ausnahmefällen abgelegt. Die *engen Beziehungsgeflechte* zwischen den Beteiligten, die u.a. durch langjährige enge "Zusammenarbeit" entstanden sind, sowie das *konspirative Vorgehen* erschweren die Aufklärung dieser Delikte zusätzlich; ein Nachweis der Unrechtsvereinbarung wird dadurch häufig nahezu unmöglich.

Eine *Verschlechterung der beweisrechtlichen Situation* ergibt sich nach den *Befürchtungen der Probanden aus dem Strafverfolgungsbereich* durch zwei Rechtsfragen, die zwar allgemein strafrechtlicher Natur sind, aber in besonderem Maße Einfluß auf die Korruptionsbekämpfung haben (können):

## (2) Rechtsfigur der fortgesetzten Handlung

Der Große Senat für Strafsachen des Bundesgerichtshofs hat in seinem Beschluß vom 3.5.1994<sup>120)</sup> die Rechtsfigur der fortgesetzten Handlung (die Zusammenfassung einer Vielzahl von Einzelhandlungen zu einer einzigen Tat) derart eingeschränkt, daß sie dadurch weitgehend abgeschafft ist. Nach dieser Entscheidung kommt die Verbindung mehrerer Verhaltensweisen, die jede für sich einen Straftatbestand erfüllen, zu einer fortgesetzten Handlung

---

120) BGH NSTZ 1994, S. 383 ff. Vgl. auch BGH StrV 1995, S. 84.



nur noch dann in Betracht, wenn dies aus tatbestandsbezogenen Gründen "zur sachgerechten Erfassung des verwirklichten Unrechts und der Schuld unumgänglich" ist. Der Senat hat zwar die Entscheidung auf die Tatbestände der Vorlagefälle beschränkt<sup>121)</sup>, es ist aber zu erwarten, daß die entwickelten Grundsätze auf andere Tatbestände übertragen werden.<sup>122)</sup> Die Rechtsprechung hat bisher bei den Bestechungsdelikten eine genauere Überprüfung des Verhältnisses der einzelnen Tatmodalitäten vernachlässigt, "wohl deshalb, weil jedenfalls die Annahme von Fortsetzungszusammenhang weitere Erörterungen überflüssig machte".<sup>123)</sup>

Durch die neue Rechtsprechung, nach der *nur noch in seltenen Ausnahmefällen Fortsetzungszusammenhang* angenommen werden kann, werden nach Ansicht der Probanden den Ermittlungsbehörden und der Justiz zusätzliche Belastungen auferlegt. Die Strafverfolger befürchteten angesichts der langlebigen Korruptionsstrukturen (einige aktuelle Verfahren hätten ihren Ursprung in den 70er Jahren gehabt) auch negative Auswirkungen auf die Frage der *Verjährung*. Die Verjährungsfrist ist bei den Bestechungsdelikten in Abhängigkeit vom Strafraum relativ kurz (§ 78 Abs. 3 und 4 StGB). Bei Annahme einer fortgesetzten Handlung konnte dagegen bisher einheitlich für den Beginn der Verjährung auf die Beendigung des letzten Teilakts abgestellt werden.<sup>124)</sup>

### (3) Überwachung des Fernmeldeverkehrs (§ 100a StPO)

Allein wegen des Verdachtes auf das Vorliegen von Bestechungsdelikten (§§ 331 ff. StGB) ist die Anordnung einer Telefonüberwachung nicht zulässig, da diese Tatbestände keine Katalogtat im Sinne der Vorschrift des § 100a StPO sind, die insoweit abschließend ist.<sup>125)</sup>

---

121) Beischlaf zwischen Verwandten, § 173 StGB; Sexueller Mißbrauch von Schutzbefohlenen und Kindern, §§ 174 und 176 StGB; Betrug, § 263 StGB.

122) Zschockelt: Beschluß des Großen Senats. In: NSTZ 1994, S. 361, der den Beschluß grundsätzlich für sachlich und rechtlich geboten hält.

123) BGH wistra 1995, S. 62 f., der die bisherige Praxis ablehnt.

124) BGH StrV 1994, S. 478.

125) Eine erweiternde Auslegung des Tatbestandes kommt nicht in Betracht (Kleinknecht / Meyer-Goßner: StPO-Kommentar, § 100a StPO Rn. 1 und 4).

Diese Nichtregelung stieß bei den in der *empirischen Untersuchung* befragten Strafverfolgern auf Unverständnis, da als Katalogtat in § 100a zwar Straftaten nach dem Vereinsgesetz oder Anstiftung/Beihilfe zur Fahnenflucht oder zum Ungehorsam von Soldaten (§ 100a S. 1 Nr. 1a, d StPO) aufgeführt sind, nicht aber Korruptionsdelikte.<sup>126)</sup> Ein Vergleich wurde auch zu der in § 100a StPO geregelten Falschgeldkriminalität (S. 1 Nr. 2) gezogen. Diese führt nach Ansicht der Probanden zu einem vergleichbaren volkswirtschaftlichen Schaden wie bei Korruption, wobei die politischen und gesellschaftlichen Auswirkungen der Korruption noch als gravierender eingestuft wurden. Gerade angesichts der konspirativen Vorgehensweise und der engen Beziehungsgeflechte bei Korruptionsdelikten sollte nach Ansicht der Probanden diese Ermittlungsmaßnahme ermöglicht werden.

Auf die strafprozessuale Aufklärungsmaßnahme der Telefonüberwachung kann somit in Korruptionsfällen nur dann zurückgegriffen werden, wenn eine der Katalogtaten vorliegt (z.B. wenn es sich bei den Korruptionstätern um eine kriminelle Vereinigung im Sinne des § 129 StGB handelt, § 100a S. 1 Nr. 1c StPO).

Durch eine Aufnahme zumindest der "schwereren" Korruptionsdelikte (Bestechung und Bestechlichkeit) in § 100a StPO würde bei der Korruptionsbekämpfung den Strafverfolgungsbehörden eine zusätzliche Ermittlungsmaßnahme zur Verfügung stehen (insbesondere zum Nachweis der Unrechtsvereinbarung), um die verflochtenen Korruptionsstrukturen aufzubrechen.<sup>127)</sup> Durch den Verweis in § 100 c Abs. 1 Nr. 2 StPO würde in diesem Fall auch der Einsatz technischer Mittel bei der Korruptionsbekämpfung ermöglicht.

---

126) In diesem Sinne auch Lang: Korruption - Pestilenz. In: Kriminalistik 1993, S. 364 ff.; Vgl. auch die Empfehlungen der SPD zur wirkungsvollen Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität und Korruption, Juni 1994.

127) Die Bundesratsinitiative zu einem Korruptionsbekämpfungsgesetz sieht in dem Gesetzesentwurf die Aufnahme der Tatbestände Bestechung und Bestechlichkeit (§§ 332, 334 StGB) als Katalogtaten in § 100a StPO vor, BRat-Drucks. 298/95.

#### (4) Neugestaltung der Bestechungsdelikte

Bedingt durch die Rechtsprechung, wonach Zuwendungen, die lediglich den Amtsträger *geneigt machen oder sein allgemeines Wohlwollen sichern* sollen, von den §§ 331 ff. tatbestandlich nicht erfaßt werden, weil es in diesen Fällen am Merkmal der Unrechtsvereinbarung fehlt, entstehen Strafbarkeitslücken für die Fälle der sog. "*Klimapflege*", also wenn die Zuwendung (noch) keine Gegenleistung für eine konkrete Diensthandlung ist.<sup>128)</sup> Um diese Strafbarkeitslücken zu schließen, wird eine Neugestaltung der Bestechungsdelikte gefordert; de lege ferenda soll danach auf das *Erfordernis der "Unrechtsvereinbarung" verzichtet* werden.<sup>129)</sup> Bereits durch die bloße Annahme von Zuwendungen kann das Vertrauen der Allgemeinheit in die Objektivität des öffentlichen Dienstes erschüttert und durch den Eindruck der Käuflichkeit eines Amtsträgers das durch die Bestechungsdelikte geschützte Rechtsgut verletzt werden. Diesem Umstand könnte entweder durch einen generellen Verzicht auf das Tatbestandsmerkmal der "Unrechtsvereinbarung" bei den Bestechungsdelikten begegnet werden. Zu denken ist aber auch an die Schaffung eines neuen "Auffangtatbestandes", in welchem auf die Unrechtsvereinbarung als Tatbestandsvoraussetzung verzichtet wird. In diesem würden dann, vergleichbar den beamtenrechtlichen Regelungen, *alle "Zuwendungen"*, die in einem Zusammenhang mit der Amtstätigkeit stehen, unter Strafe gestellt werden.<sup>130)</sup>

---

128) Die Vertreter der Kommunalpolitik haben in der empirischen Untersuchung gerade diese Klimapflege für Gemeinde- und Stadträte als besonders kritisch angesehen (Bsp.: private Einladungen von "Gemeindef sponsoren" oder Kontaktpflege im Rahmen gesellschaftlicher Veranstaltungen).

129) Gesetzesentwurf des Landes Berlin zu einem Korruptionsbekämpfungsgesetz, BRat-Drucks. 298/95 (für den Grundtatbestand der Vorteilsannahme und -gewährung: strafbar sind alle Zuwendungen *im Zusammenhang mit dem Amt*). Vgl. ferner Schauptensteiner: Korruptionsdelinquenz. In: Kriminalistik 1994, S. 514, 522; ders.: Vortrag anlässlich der Fachtagung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, vom 16. bis 17. Februar 1995 (*alle Zuwendungen an Amtsträger oder Dritte "in bezug auf das Amt" sollen danach unter Strafe gestellt werden*); a.A. Graupe: Systematik der Bestechungsdelikte. 1988, S. 58.

130) Um nur sozialschädliches Verhalten bestimmter Qualität als strafwürdig zu erklären, kann auch die Strafbarkeit in diesen Fällen an bestimmte wertmäßig hohe Zuwendungen gekoppelt werden, so der SPD-Vorschlag zur wirkungsvollen Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität und Korruption vom Juni 1994.

### 2.5.1 Problematik des "Anfütterns"

Die Konsequenzen einer Rechtsprechung, wonach das *bloße "Geneigtmachen" eines Amtsträgers* wegen fehlender konkreter Unrechtsvereinbarung nicht strafbar ist, werden in den Fällen des sog. "Anfütterns" (Einstimmen auf die Korruption) besonders deutlich. Das für die Phase des "Anfütterns" typische Verhalten - Gewähren von Zuwendungen ohne konkrete Forderungen an den Amtsträger - fällt nicht unter die Bestechungsdelikte, weil es in der Regel zumindest zu diesem Zeitpunkt an der Übereinstimmung zwischen Empfänger und Zuwender über das Gewähren eines Vorteils als Gegenleistung für eine Diensthandlung, also an der erforderlichen Unrechtsvereinbarung, fehlt. Unklar ist allerdings in der öffentlichen und Fachdiskussion die Reichweite des "Anfütterns", da es bisher keine klare strafrechtliche Definition dieses Begriffs gibt. Nicht geklärt ist zum Beispiel, ob die Phase des "Anfütterns" durch den Bereich der Sozialadäquanz begrenzt wird, d. h. ob nur geringfügige und damit strafrechtlich nicht relevante Vorteile davon erfaßt werden.

"Anfüttern" stellt, wie auch von den Probanden aller Befragungsbereiche in der *empirischen Untersuchung* bestätigt wurde, in der Regel den *Einstieg in Korruption* dar bzw. ist in einem engen Zusammenhang mit dieser zu sehen. Während dieser Anbahnungsphase handelt es sich bei den Zuwendungen durch die Korrumpierenden zunächst meist um *Gefälligkeiten bzw. Vergünstigungen geringeren Umfangs* (kleinere Preisnachlässe bei privaten Einkäufen, kleinere Geschenke zum Jubiläum, Bewirten in geringem Umfang u.a.). In dieser Phase des "Geneigtmachens", die sich über einen längeren Zeitraum erstrecken kann und in der regelmäßig eine langsame Steigerung im Wert der "Aufmerksamkeiten" erfolgt, werden meistens von den Zuwendern *noch keine konkreten Gegenleistungen* für die Vergünstigungen erwartet bzw. verlangt. Erst wenn zwischen den Beteiligten eine bestimmtes Nähe- und Abhängigkeitsverhältnis entstanden ist, z.B. in Form einer Erpreßbarkeit wegen begangener disziplinarrechtlicher Verfehlungen oder einfach nur aufgrund des Umstandes, daß der Begünstigte nicht mehr auf die Vergünstigungen verzichten möchte oder kann, werden in der Regel gezielt Forderungen an die Mitarbeiter im öffentlichen Dienst gestellt, oder der Begünstigte erbringt Leistungen auch ohne konkrete Forderung.

In der Anfangsphase ist sich die Amtsperson häufig nicht über die Rolle, die ihr vom Geber zugeordnet wurde, im klaren; das anfängliche Unrechtsbewußtsein wird nach und nach verdrängt und die Hemmschwelle mit steigendem Wert der Geschenke herabgesetzt. Dies gilt insbesondere dann, wenn zu Beginn Geschenke unterhalb der straf- oder dienstrechtlichen Relevanz zu bestimmten Anlässen (Jubiläen, Geburts- und Feiertage) übergeben oder "*Streugeschenke*" an mehrere Mitarbeiter verteilt werden. Diese Vorteile sollen zunächst nur der allgemeinen guten Zusammenarbeit dienen. Darüber hinaus wird durch eine Verteilung nach dem "*Gießkannenprinzip*" bezweckt, eine besondere "Empfänglichkeit" gefährdeter Personen herauszufinden. Eine Fixierung der Korumpierenden auf eine bestimmte Person erfolgt nach deren Reaktion. Der öffentlich Bedienstete wird durch diese Verfahrensweise erst langsam an korruptives Verhalten herangeführt und ist in diesem frühen Stadium eher als "Opfer" einer Anbahnungsstrategie zu sehen.

Um die von einer derartigen Korruptionstrategie ausgehende Gefahr zu bannen, wird deshalb in der strafrechtlichen Diskussion de lege ferenda die *Strafbarkeit des "Anfütterns"* gefordert.<sup>131)</sup> Eine Normierung könnte daneben den politischen Willen zur Bekämpfung der Korruption verdeutlichen und damit eventuell auch eine Bewußtseinsveränderung und eine Vergegenwärtigung der Gefahr bei den öffentlich Bediensteten und in der Gesellschaft bewirken.

Die in der *empirischen Untersuchung* befragten "Strafverfolger" haben aber auch auf einige Aspekte hingewiesen, die die Wirksamkeit einer entsprechenden Vorschrift in der Praxis einschränken könnten. Verwiesen wurde in diesem Zusammenhang auf die Schwierigkeiten beim Nachweis einer "Geschenkannahme" im Anfangsstadium einer Kontaktaufnahme und auf fließende Tatübergänge. Wenn auch durch eine Strafbarkeit des "Anfütterns" einige Beweisschwierigkeiten, die sich bisher ergeben haben, behoben werden könnten, sollten doch bei Einführung eines entsprechenden Tatbestandes auch *folgende Überlegungen berücksichtigt* werden. Die disziplinarrechtliche Ahndung der Annahme von Vorteilen ohne konkrete Unrechts-

---

131) Schuppensteiner: Korruptionsdelinquenz. In: Kriminalistik 1994, S. 522. Vgl. auch Bundesratsinitiative zu einem Korruptionsbekämpfungsgesetz - BRat-Drucks. 298/95.

vereinbarung ist schon jetzt möglich. Es sollte geprüft werden, ob die bisher unzureichende Nutzung dieses Instrumentariums nicht darauf beruht, daß der Anwerbevorgang nur schwer erkennbar, beweisbar und damit auch verfolgbar ist.

Würde das "Anfüttern" in einem gesonderten, neu zu schaffenden Tatbestand unter Strafe gestellt, so könnten Abgrenzungsprobleme zu den geringfügigen Vorteilen, die von der Rechtsprechung und Literatur bisher im Rahmen der §§ 331 ff. StGB als sozialadäquates Verhalten angesehen und damit vom Tatbestand ausgeschlossen werden, entstehen. Es könnte sich die kontroverse Situation ergeben, daß das Gewähren "kleiner Aufmerksamkeiten" im einen Fall unter Strafe gestellt ist, während es bei den übrigen Korruptionsdelikten als sozialadäquat angesehen wird.

### **2.5.2 Strafvergünstigungen für aussagewillige Täter**

Die vorgeschlagene Neufassung der Bestechungstatbestände (s.o.) ohne das Tatbestandsmerkmal der Unrechtsvereinbarung führt zu einer Ausweitung der Strafbarkeit und damit zu einer weitergehenden Kriminalisierung der Beteiligten als bisher.

Durch eine entsprechende Neufassung der §§ 331 ff. StGB besteht grundsätzlich die Gefahr, daß durch die Festlegung der Strafbarkeit in einem sehr frühen Stadium insbesondere dem Amtsträger die *Rückkehr auf den Pfad der Tugend erschwert oder unmöglich* gemacht wird. Dies gilt verstärkt, wie oben bereits ausgeführt wurde, für die Fälle des "Anfüterns", wo sich der Betroffene häufig (noch) nicht über die Rolle, die ihm vom Vorteilsgeber zgedacht ist, bewußt ist. Dem Bediensteten sollte jedoch die Möglichkeit gegeben werden, *die Straftat nach dem Erkennen der wahren Absichten des Einflußnehmenden anzuzeigen bzw. zu melden*, ohne selbst bestraft zu

werden.<sup>132)</sup> Durch ein derartiges gesetzliches "Angebot" zur Straffreiheit an den öffentlich Bediensteten könnte seiner *Erpreßbarkeit* hinsichtlich weiterer schwerer Korruptionsfälle *entgegengewirkt* werden, indem ihm ein Ausweg aus seiner Zwangslage aufgezeigt wird. Eine derartige Norm könnte zum Beispiel *entsprechend den Voraussetzungen der Vorschrift des § 261 Abs. 9 Nr. 1 StGB (Geldwäschetatbestand) ausgestaltet* werden. Wegen Geldwäsche wird danach nicht bestraft, wer die Tat freiwillig zur Anzeige bringt, bevor diese entdeckt ist und der Täter dies auch weiß. § 261 Abs. 9 StGB ist der steuerrechtlichen Regelung der "Selbstanzeige" (§ 371 Abs. 2 AO) nachgebildet und soll zur wirksamen Bekämpfung der Organisierten Kriminalität beitragen, indem sie einen Anreiz für die Anzeige strafbarer Geldwaschvorgänge schafft.

Die Ermittlungsbehörden sind darüber hinaus bei Korruptionsdelikten angesichts der konspirativen Vorgehensweise der Beteiligten in starkem Maße auf Offenbarungswissen angewiesen. Durch die *Normierung von Strafvergünstigungen* im Falle der freiwilligen Offenbarung könnte außerdem die Aussagebereitschaft von Korruptionstätern gefördert und damit auch die Aufklärung von Korruptionsfällen verbessert werden.<sup>133)</sup> Eine § 261 Abs. 10 StGB (Geldwäschetatbestand) bzw. § 31 Nr. 1 BtMG ("kleine Kronzeugenregelung") nachgebildete Gesetzesvorschrift könnte für Täter, die freiwillig ihr Wissen offenbaren und damit dazu beitragen, daß die Tat über ihren eigenen Tatbeitrag hinaus aufgeklärt werden kann, die Möglichkeit einer Strafmilderung oder des Absehens von Strafe durch das Gericht vorsehen. Die beiden genannten Vorschriften wurden geschaffen, um Straftätern einen Anreiz zu bieten, ihr Wissen zu offenbaren und dadurch

---

132) Der Gesetzesantrag des Landes Berlin zu einem Korruptionsbekämpfungsgesetz sieht für die Bestechungsdelikte in Anknüpfung an § 261 Abs. 9 und 10 StGB und § 31 BtMG in einem neu zu schaffenden § 335b StGB Strafvergünstigungen (fakultative Strafmilderung oder Absehen von Strafe) für aussagewillige Täter vor, wenn die Tat noch nicht aufgedeckt war und diese durch die Aussage über den eigenen Tatbeitrag hinaus aufgedeckt werden kann, BRat-Drucks. 298/95.

133) Lang: Korruption-Pestilenz. In: Kriminalistik 1993, S. 366; Schauptensteiner: Korruptionsdelinquenz. In: Kriminalistik 1994, S. 523.

bisher unbekannte Tatstrukturen aufzuhellen.<sup>134)</sup> Vorrangiges Ziel einer Strafvergünstigungsregelung für Bestechungsdelikte müßte demnach ebenfalls sein, die Beziehungsgeflechte der Korruptionstäter zu zerschlagen.

Nicht zu unterschätzen ist auch die generalpräventive Wirkung einer entsprechenden Strafvergünstigungsregelung. Die für beide Seiten einer Unrechtsvereinbarung geltende Strafbarkeit hat zu einem für die Strafverfolgung schädlichen Schulteranschlag geführt, auf den die Beteiligten angesichts des geringen Entdeckungsrisikos bisher auch zu Recht vertrauen konnten. Durch die Einführung einer Vorschrift bestünde die Hoffnung einer "Spaltung" der Täter einer Korruptionsabsprache.

"Aufklärungstätigkeit" eines Beschuldigten kann schon bisher, allerdings nur in unzureichendem Maße, nach allgemeinen Grundsätzen, z.B. bei der Strafzumessung nach § 46 StGB oder gemäß §§ 153 ff. StPO, Rechnung getragen werden. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß eine sachgerechte Anwendung der bestehenden Vorschriften ausreichend sei; für eine Sonderregelung sieht sie derzeit noch kein zwingendes Bedürfnis.<sup>135)</sup>

## 2.6 Vorteil im Sinne der Bestechungsdelikte

Ein Vorteil im Sinne der Bestechungsdelikte ist jede Leistung des Zuwendenden, auf die der Amtsträger keinen gesetzlich begründeten Anspruch hat und die *ihn selbst materiell oder immateriell in seiner wirtschaftlichen, rechtlichen oder auch nur persönlichen Lage objektiv besser stellt*.<sup>136)</sup> Die Höhe des Vorteils spielt keine Rolle, allerdings können sog. "unbedeutende Zuwendungen", die nach der Verkehrssitte Höflichkeitsgeschenke darstellen, im Rahmen der Sozialadäquanz liegen und damit nicht vom Tatbestand

---

134) Körner: Kommentar zum Betäubungsmittelgesetz, § 31 Rn. 1; Begründung des Gesetzesentwurfs zum OrgKG, BTag-Drucks. 12/989, S. 28. Zu den bisherigen Erfahrungen mit § 31 BtMG vgl. Körner, a.a.O., Rn. 5.

135) BTag-Drucks. 13/1020, S. 9.

136) BGHSt. 31, S. 264, 279; vgl. stellvertretend für die Literaturmeinung Cramer in: Schönke / Schröder: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 331 Rn. 19 und die dortigen Nachweise.



erfaßt werden (s.o. Punkt 2.3.4).<sup>137)</sup> Als Vorteil angesehen werden u.a. die Stundung des Kaufpreises auf unbestimmte Zeit, die unentgeltliche Überlassung des Gebrauchs einer Sache (z.B. Leihwagen) und die Gewährung eines Darlehens.<sup>138)</sup>

Im Vordergrund stehen wirtschaftliche Vorteile, aber es kommen auch *immaterielle Vorteile* in Betracht, wenn sie einen objektiv meßbaren Inhalt aufweisen.<sup>139)</sup>

Als Voraussetzung für den Vorteilsbegriff wird von der Rechtsprechung (trotz heftiger Kritik und ohne nähere Begründung) *eigennütziges Handeln* des Amtsträgers gefordert, d.h. daß die Vorteile der Amtsperson *selbst* zufließen müssen.<sup>140)</sup> Dieses ungeschriebene Tatbestandsmerkmal bereitet den Strafverfolgungsbehörden, wie auch von den Probanden in der empirischen Untersuchung bestätigt wurde, *erhebliche Probleme*, da Vorteilsgewährungen nur noch selten (in der klassischen Form) an den Amtsträger direkt und gegenständlich geleistet würden (z.B. durch Übergabe des berühmten Briefumschlages mit Geld). Vielmehr würden die "Zuwendungen" zunehmend auch unter Beteiligung mehrerer Personen verschleiert (z.B. vorgetäuschte Arbeitsverhältnisse mit Angehörigen der Amtsperson, Provisionen und Dienstleistungen zugunsten Verwandter). Diese *Drittzuwendungen*, also Fälle, in denen ein Dritter Empfänger der für eine Diensthandlung gewährten Zuwendung ist, treten in den unterschiedlichsten

---

137) Nach BGHSt. 31, S. 264, 279 genügt eine *Einladung zum Essen und Trinken* dann für eine Strafbarkeit nicht aus, wenn die Annahme der Einladung der Höflichkeit entspricht.

138) BGHSt. 16, S. 40; BGHSt. 13, S. 328; Dreher / Tröndle: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 331 Rn. 11.

139) Vgl. die zahlreichen Nachweise bei Cramer in: Schönke / Schröder, Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 331 Rn. 21 und Dreher / Tröndle: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 331 Rn. 11.

140) Stellvertretend für die Kritik Rudolphi: Spenden an politische Parteien. In: NJW 1982 S. 1417 ff. mit Nachweisen zur Rechtsprechung.

Erscheinungsformen auf (z.B. auch in der Form der sog. "Kinderarbeit") und führen zu zusätzlichen Beweisproblemen.<sup>141)</sup>

Die durch das von den Gerichten geforderte Merkmal des Eigennutzes sich ergebende Einschränkung des Anwendungsbereiches der §§ 331 ff. wird durch die Rechtsprechung im Ergebnis wieder aufgeweicht. Erhält der Amtsträger die zur *Weitergabe an Dritte* bestimmte Zuwendung zunächst zur eigenen Disposition, d.h. mit der Möglichkeit, sie abredewidrig zu verwenden, ohne daß der Geber dies verhindern kann, so soll die Zuwendung wiederum vom Vorteilsbegriff erfaßt sein.<sup>142)</sup> Auch die sog. *mittelbare Bestechung*, d.h. wenn die Dritten (Angehörige eines Vereins, einer Partei) zugedachte Zuwendung dem Amtsträger in irgendeiner Hinsicht mittelbaren, wirtschaftlichen Nutzen bringt (z.B. indem er sich Aufwendungen erspart), stellt somit einen Vorteil dar.<sup>143)</sup> Bei einem städtischen Wahlbeamten kann

---

141) Vgl. hierzu Gribl: Der Vorteilsbegriff. 1993, S. 1 f. m.w.N., der auf die unterschiedlichen Erscheinungsformen von Drittzuwendungen differenziert eingeht und dabei vier Kategorien bildet; als Beispiel wird von ihm die fingierte Beschäftigung und Bezahlung "ferienjobbender" Beamtenkinder genannt. Das Beispiel der sog. "Kinderarbeit" wird auch von Herbig (in: Claussen, Korruption, S. 56) für die Stadtverwaltung Frankfurt/M. angeführt: Die Kinder von städtischen Mitarbeitern wurden formal von Privatunternehmen eingestellt und bezahlt, tatsächlich aber dem Amt wegen Personalengpässen und unter Umgehung des Personalamtes für dessen Aufgaben überlassen.

142) BGHSt. 35, S. 128, betrifft den Fall eines *städtischen Wahlbeamten*, der für den Bereich der Abfallbeseitigung zuständig war und der im Rahmen vertraglicher Vereinbarungen mit einer Baufirma mehrfach hohe Geldbeträge forderte, um "das Projekt im politischen Bereich durch Zahlungen an die Rathausparteien zu ebnen und das politische Umfeld für die projektierte Anlage günstig zu beeinflussen" sowie um ein anderes Unternehmen abzufinden. Die in bar und ohne Quittung gezahlten Beträge wurden von dem Beamten dagegen für sich behalten.; vgl. auch BGHSt. 15, 286 (Geldzuwendung wird nicht, wie vereinbart, vom Amtsträger an die Tischtennisabteilung, deren Vorsitzender er war, weitergeleitet, sondern selbst einbehalten); kritisch Gribl a.a.O., S. 33 ff.

143) BGSt. 14, S. 123; 33, S. 336. Zur Problematik der *Parteispenden* vgl. die Darstellung des Meinungsstandes bei Dreher / Tröndle: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 331 Rn. 11a. Vgl. hierzu auch Graupe: Systematik der Bestechungsdelikte. 1988, S. 18 ff m.w.N. Ein Kriminalbeamter macht sich dagegen keiner Vorteilsannahme strafbar, wenn er sich zur Aufklärung von Straftaten in seiner Freizeit und unter Benutzung seines Privatfahrzeuges von dem Geschädigten der Straftat den für die Ermittlungsfahrten erforderlichen Kraftstoff unentgeltlich zur Verfügung stellen läßt (OLG Zweibrücken in: NJW 1982, S. 1471).

es nach Auffassung des Bundesgerichtshofes in seinem Interesse liegen, wenn er bei Ratsmitgliedern, die über seine Wahl oder Abwahl zu befinden haben, als Geldbeschaffer auftreten kann.<sup>144)</sup>

Zuwendungen, die ausschließlich einem Dritten zugute kommen, ohne daß der Amtsträger durch sie in irgendeiner Weise persönlich begünstigt wird, wie zum Beispiel die Freude des Beamten an der Erfüllung eines besonderen Zwecks (Linderung der Not eines Hilfsbedürftigen)<sup>145)</sup>, reichen zur Annahme eines Vorteils im Sinne der Bestechungsdelikte nicht aus.

Das Eigennutz-Kriterium steht in einem Spannungsverhältnis zum *verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot* (Art. 103 Abs. 2 GG) und verhindert es, "objektiv feststellbare - meist materielle - Vorteile, die an einen Dritten geleistet werden, ohne weiteres als Vorteil im Sinne der Bestechungstatbestände einzustufen und verdrängt den Begriff des Vorteils auf das Terrain der mittelbaren - meist immateriellen - Vorteile".<sup>146)</sup> Gerade im Hinblick auf eine Beeinträchtigung des Rechtsgutes der Bestechungsdelikte (Sachlichkeit und Unbefangenheit der Amtstätigkeit) ist eine unterschiedliche Bewertung eigen- oder fremdnütziger Handlungsweisen aber nicht gerechtfertigt.<sup>147)</sup> Gribl kommt in seiner Untersuchung zur Berücksichtigungsfähigkeit von Drittzuschwendungen im Rahmen der Bestechungsdelikte deswegen auch zu Recht zu dem Ergebnis, daß eine *Einbeziehung von Drittzuschwendungen* in den Vorteilsbegriff zur Vermeidung einer unterschiedlichen Behandlung *geradezu geboten* ist (Formulierungsvorschlag: "Vorteil für sich oder einen anderen").<sup>148)</sup> Eine Pönalisierung von "Drittzuschwendungen"

---

144) BGHSt. 35, S. 128, 135 .

145) Cramer in: Schönke / Schröder: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 331 Rn. 22.

146) Gribl: Der Vorteilsbegriff. 1993, S. 60.

147) Gribl: a.a.O., S. 78 f.; vgl. auch Rudolphi: Spenden. In: NJW 1982, S. 1417. A.A. Graupe: Die Systematik. 1988, S. 21 f., der die Bestrafung eines an sich achtbaren altruistischen Verhaltens für ungerechtfertigt hält und eine enorme Ausweitung der Bestechungsstrafbarkeit befürchtet.

148) Gribl: a.a.O., S. 92 f.; 95 und Anhang mit einem konkreten Gesetzesvorschlag. De lege ferenda sollten die Tatbestände der §§ 331, 333 nach seinem Vorschlag allerdings auf *nicht nur geringfügige Vorteile beschränkt* werden. Für eine generelle Ausdehnung auf Drittzuschwendungen plädiert auch die Bundesratsinitiative zum Korruptionsbekämpfungsgesetz, BRat-Drucks. 298/95.

wendungen" ist sachlich gerechtfertigt, weil sich der Amtsträger durch die Dritten gewährten Vorteile, insbesondere wenn es sich um nahestehende Personen handelt, in seiner Entscheidung zugunsten des Vorteilsgebers ebenso beeinflussen läßt, als hätte er den Vorteil für sich erhalten.

### 3 Gewinnabschöpfung

Die Gewinnabschöpfung stellt bei der Korruptionsbekämpfung ein *wirksames Sanktionsmittel* dar, da das vorrangige Motiv der Korruptionstätter in der Regel die Vermögensvermehrung ist, wie auch durch die empirische Untersuchung belegt werden konnte. Insbesondere die Vertreter der Strafverfolgungsbehörden hielten - auch unter präventiven Gesichtspunkten - neben der Verhängung von Freiheitsstrafe die Abschöpfung illegaler Gewinne für die wirksamste Sanktion.<sup>149)</sup> Diese sei besonders dann sehr effizient, wenn sie im Rahmen eines *mehrspurigen Ansatzes* (neben zivilrechtlichen Regressansprüchen und Steuernachforderungen) angewendet würde.

Neben den allgemeinen strafrechtlichen oder strafprozessualen Sanktionierungsmöglichkeiten<sup>150)</sup> kommen hier insbesondere die Sonderregelungen *Vermögensstrafe* (§ 43a StGB), *Verfall* (§ 73 StGB), *Erweiterter Verfall* (§ 73d StGB) und *Einziehung* (§ 74 StGB) in Frage.

#### (1) Verfall, § 73 StGB

Das Institut des Verfalls wurde eingeführt, um dort, wo zivilrechtliche Ersatzansprüche fehlen, das durch eine rechtswidrige Tat Erlangte dem

---

149) In diesem Sinne auch Schauensteiner: Korruptionsdelinquenz. In: Kriminalistik 1994, S. 522 f. Die Wirksamkeit der Gewinnabschöpfung wurde bereits von Julius Cäsar erkannt. In der im Jahre 59 v.Chr. erlassenen Lex Iulia de repetundis wurde für jeden, der ein öffentliches Amt bekleidete, die Annahme von Geld unter Strafe gestellt. Die angedrohte Strafe war die *Herausgabe des vierfachen Betrages des Erhaltenen* (zit. nach Strunz: Korruption in der Kommune, S. 34).

150) Es handelt sich hierbei um Geldstrafe neben Freiheitsstrafe, § 41 StGB; Erteilen von Auflagen bei Strafaussetzung der Freiheitsstrafe zur Bewährung, § 56b StGB; Einstellung des Verfahrens gegen Auflagen, § 153a StPO.

illegitimen Empfänger wieder abzunehmen.<sup>151)</sup> Die Vorschrift des § 73 ist durch das Gesetz zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes, des Strafgesetzbuches und anderer Gesetze (AWG/StGBuaÄndG) vom 28.02.1992<sup>152)</sup> neu gefaßt worden.

§ 73 Abs. 1 S. 2 sieht einen *Ausschluß der Verfallsanordnung* vor, wenn dem Verletzten aus derselben rechtswidrigen Tat ein Anspruch gegen den Täter erwachsen ist, dessen Erfüllung dem Täter den Wert des aus der Tat Erlangten entziehen würde. Durch diese Regelung soll eine doppelte Inanspruchnahme des Täters verhindert und eine Konkurrenz zwischen staatlichem Rückerstattungs- und zivilrechtlichem Schadensersatzanspruch vermieden werden.<sup>153)</sup> Dieser Ausschluß des Verfalls gilt ohne Rücksicht darauf, ob der Anspruch tatsächlich durchgesetzt wird. Es kommt nur auf die rechtliche Existenz des Regreßanspruches an, nicht auf seine Geltendmachung.<sup>154)</sup> Die Gewinnabschöpfungsmöglichkeit nach § 73 findet aufgrund dieser Rechtskonstruktion in der Mehrheit der Korruptionsfälle keine Anwendung, weil dort, wo Gewinne unrechtmäßig erzielt werden, in der Regel auch Ersatzberechtigte vorhanden sind.<sup>155)</sup>

Als *Verletzter im Sinne des § 73*, also als durch die rechtswidrige Tat Geschädigter, wird nach der Rechtsprechung zwar der Steuereiskus, nicht aber der Dienstherr in den Fällen der §§ 331 ff. StGB angesehen.<sup>156)</sup>

---

151) Dreher / Tröndle, Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 73 Rn. 1a und 1c.

152) BGBl. I 1992, S. 372. Zur Entstehungsgeschichte vgl. die umfassenden Nachweise bei Dreher / Tröndle: a.a.O., § 73 Rn. 1b.

153) Schauensteiner (in: Kriminalistik 1994, S. 522) spricht hier vom "Totengräber des Verfalls". Vgl. auch Schmitt: Aktivierung des Verfalls, 1984, S. 299, der durch diese Vorschrift im Ergebnis die Verfallsvorschriften im gesamten Bereich der Vermögenskriminalität ausgeschlossen sieht und deswegen zumindest für Ausgleichsansprüche von Privatleuten eine andere gesetzliche Lösung vorschlägt.

154) Dreher / Tröndle: a.a.O., § 73 Rn. 4 m.w.N.

155) Vgl. auch Antwort der Bundesregierung, BTag-Drucks. 13/1020, S. 9.

156) BGHSt. 30, S. 46, 47.

Das Instrument der Gewinnabschöpfung des § 73 hat bis zur Neufassung im Jahre 1992 in der Praxis *nur geringe Bedeutung* erlangt.<sup>157)</sup> Obwohl die Vorschrift schon damals zwingend ausgestaltet war ("so ordnet das Gericht den Verfall an"), gab es nur wenig Verfallsanordnungen.<sup>158)</sup> Erschwert wurde die Anordnung durch das bis zur Neufassung geltende "*Nettoprinzip*"<sup>159)</sup>, die Tatsache, daß das Vermögen in der Regel bis zur tatrichterlichen Entscheidung beiseitegeschafft worden war, sowie durch den *nur schwer zu führenden Nachweis der deliktischen Herkunft* des Vermögens.<sup>160)</sup> Der Gesetzgeber hat durch die Einführung des "*Bruttoprinzips*" beim Zugriff auf die Tatgewinne nach § 73<sup>161)</sup> sowie durch die Einführung neuer Gesetze (z.B. Erweiterter Verfall) versucht, diese Defizite zu beseitigen.

## **(2) Erweiterter Verfall (§ 73d StGB) und Vermögensstrafe (§ 43a StGB)**

Die Vorschrift des *Erweiterten Verfalls* wurde durch Art. 1 Nr. 7 des Gesetzes zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität (OrgKG) vom

---

157) Vgl. Begründung des Gesetzesentwurfs zum OrgKG, BTag-Drucks. 12/989, S. 23; Schmitt: Aktivierung des Verfalls. 1984, S. 296.

158) Nach Katholnigg: Neuregelungen beim Verfall. JR 1994, S. 353, gab es 1984 nur 126 Verfallsanordnungen, im Jahre 1990 wurde in 378 Fällen der Verfall angeordnet.

159) Vom Verfall erfaßt war nur der dem Täter nach Abzug der durch die Tat veranlaßten Kosten verbleibende Taterlös.

160) Vgl. hierzu Schauensteiner (in: Kriminalistik 1994, S. 523), der dem Beschuldigten den Nachweis über die (legale) Herkunft seines Vermögens nach dem Grundsatz des Beweises des ersten Anscheins auferlegen will. Die Mehrheit der Vertreter der Strafverfolgungsbehörden hielten in der empirischen Untersuchung eine sog. "Beweislastumkehr" zwar für sinnvoll, verfassungsrechtlich aber kaum durchsetzbar. Für eine Beweislastverteilung bzw. Beweislastumkehr auch der Entwurf der SPD vom Juni 1994.

161) Unkosten des Täters im Rahmen der Tatausführung werden bei der Gewinnermittlung nicht mehr berücksichtigt. Vgl. zur Anwendung des Bruttoprinzips beim Verfall BGH NStZ 1994, S. 123. Sehr kritisch zur Neuregelung des § 73 Dreher / Tröndle: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 37 Rn. 1c bis 3a. Zustimmung dagegen Katholnigg: Verfall. In: JR 1994, S. 353 ff.

15.7.1992<sup>162)</sup> im Vorgriff auf eine umfassende Reform der §§ 73 ff. StGB eingeführt. § 73d knüpft nicht an einen festgestellten Tatgewinn, sondern an die den Umständen nach gerechtfertigte *Annahme illegaler Vermögensherkunft* an. Zu Beweiserleichterungen soll es dadurch kommen, daß dem Gericht eine umfassende Prüfung der deliktischen Herkunft erspart bleibt.

Das OrgKG hat durch die Einführung dieser Vorschrift Neuland betreten, was im Schrifttum unter den Aspekten der Unschuldsvermutung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG und dem Rechtsstaatsprinzip) und der Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) nicht nur auf Zustimmung gestoßen ist.<sup>163)</sup>

Der Bundesgerichtshof ist allerdings der Auffassung, daß trotz der im Schrifttum erhobenen *Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit des § 73d* die Vorschrift so verfassungskonform ausgelegt werden kann, daß kein Grundrechtsverstoß vorliegt.<sup>164)</sup>

Ebenfalls durch das OrgKG<sup>165)</sup> wurde auch § 43a (*Vermögensstrafe*) in das Strafgesetzbuch eingefügt. Nach dieser Vorschrift kann das Gericht neben einer lebenslangen oder einer zeitigen Freiheitsstrafe von mehr als zwei Jahren auf Zahlung eines Geldbetrages erkennen.

Vermögensstrafe und Erweiterter Verfall weisen jedoch eine Gemeinsamkeit auf: Sie finden jeweils *nur Anwendung bei denjenigen Tatbeständen, die auf sie verweisen* (§ 43a Abs. 1 S. 1, § 73d Abs. 1 S. 1 StGB). In den §§ 331 ff. finden sich keine Verweisungen, so daß die beiden Gewinnabschöpfungsmöglichkeiten keine unmittelbare Anwendung finden.

---

162) BGBl. I 1992, S. 1302. Vgl. die Begründung zum Gesetzesentwurf des OrgKG, BTag-Drucks. 12/989, S. 23. Zur Entstehungsgeschichte vgl. die umfassenden Nachweise bei Dreher / Tröndle: a.a.O., § 73d Rn.2.

163) Vgl. die Kritik von Dreher / Tröndle: a.a.O., § 73d Rn. 4 zur verfassungsrechtlichen Legitimation der Vorschrift; krit. auch Perron: Vermögensstrafe und Erweiterter Verfall, JZ 1993, S. 918 ff.; Hoyer: Rechtsnatur des Verfalls, GA 1993, S. 406 ff. Zustimmend Katholnigg: Neuregelungen. In: JR 1994, S. 353 ff.

164) BGH in: NJW 1995, S. 470 m.N. auch zur Gegenmeinung.

165) BGBl. I 1992, S. 1302.

Eine mittelbare Anwendung ergibt sich allenfalls über den Tatbestand der Geldwäsche (§ 261), in welchem auf die Vermögensstrafe und den Erweiterten Verfall verwiesen wird (Abs. 7 S. 2). Als Vortaten im Sinne des § 261 Abs. 1 Nr. 3 sind auch die Vergehen der § 332 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 und § 334, die von einem Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat, gewerbsmäßig begangen worden sind, aufgeführt.<sup>166)</sup> Die Tatbestandsmerkmale Bandenmitglied, fortgesetzte Begehung und gewerbsmäßig, die zudem noch kumulativ vorliegen müssen, werden nur selten in Korruptionsfällen bejaht werden können, so daß bei Bestechungsdelikten die praktische Bedeutung des § 261 und damit über den Verweis in Abs. 7 auch die der Gewinnabschöpfungsvorschriften nur sehr gering sein dürfte. Nach den Erfahrungen der in der empirischen Untersuchung befragten Strafverfolger haben kriminelle Handlungen im Sinne der Geldwäsche bei den bisher bekannt gewordenen Korruptionsfällen keine oder nur geringe Bedeutung erlangt.

### (3) Einziehung, § 74 StGB

Der Vollständigkeit halber soll auch das strafrechtliche Instrument der Einziehung erwähnt werden. Danach können Gegenstände (Sachen und Rechte), die durch eine vorsätzliche Straftat hervorgebracht werden (gefälschte Urkunden oder Münzen) oder zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht worden oder bestimmt gewesen sind (Tatwerkzeuge, Fluchtauto), eingezogen werden.

In der Literatur<sup>167)</sup> wird vorgeschlagen, nach dieser Vorschrift ein *Unternehmen*, "das auf Korruption und Betrug unter Einsatz der Finanzbuchhaltung, technischer und kaufmännischer Abteilungen gegründet ist", als Tatwerkzeug *einziehen*. Dieser Vorschlag wird unter verfassungsrechtli-

---

166) Die Bestechungstatbestände wurden durch das Verbrechensbekämpfungsgesetz (VBG) vom 28.10.1994, BGBl. I, S. 3186, in § 261 aufgenommen.

167) Schauensteiner: Korruptionsdelinquenz. In: Kriminalistik 1994, S. 523.



chen Aspekten, insbesondere des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (vgl. auch § 74b StGB) noch überprüft werden müssen.<sup>168)</sup>

#### 4 Begleitdelikte

An dieser Stelle sollen nur exemplarisch einige Delikte, die nach den Angaben der Probanden häufig in Korruptionsfällen neben den §§ 331 ff StGB auftreten, erwähnt werden.

Es handelt sich hierbei zum einen um *Betrug* (§ 263 StGB) und *Untreue* (§ 266 StGB).<sup>169)</sup> Nötigt der Amtsträger den Vorteilsgeber zu einer Zuwendung, kann gleichzeitig zu den Bestechungsdelikten auch *Erpressung* (§ 253 StGB) vorliegen.<sup>170)</sup>

In der Literatur wird zudem die Einführung eines Straftatbestandes für die Fälle *vorsätzlicher Verschwendung öffentlicher Gelder* gefordert.<sup>171)</sup> Die Bundesregierung hält die bisher geäußerten Bedenken gegen einen Straftatbestand der "*Haushaltsuntreue*" weiterhin aufrecht und verweist auf ein neueres Urteil des BGH, wonach in gewichtigen Fällen der "Haushaltsveruntreuung" auch der allgemeine Untreuetatbestand (§ 266 StGB) zur Anwendung kommen kann.<sup>172)</sup>

Der Tatbestand der *Geldwäsche* (§ 261 StGB) hat nach Ansicht der Probanden aus dem Strafverfolgungsbereich ebenso wie die sog. *Konnivenz* (§ 357 StGB) in der Praxis bisher nur untergeordnete Bedeutung erlangt.

---

168) So auch die Bundesregierung (BTag-Drucks. 13/1020, S. 9), die eine Einziehung von Unternehmen als Ganzes für kaum praktikabel und auch für rechtlich problematisch hält.

169) Diese Tatbestände können in Idealkonkurrenz mit Bestechung vorliegen. Cramer in: Schönke / Schröder: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 332 Rn. 28; zur Untreue im öffentlichen Dienst vgl. Fabricius: Untreue. In: NSStZ 1993, S. 414 ff.

170) Cramer: a.a.O., § 331 Rn. 20, 56; Jescheck in: LK, Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 331 Rn. 10, 30.

171) Schauensteiner: Korruptionsdelinquenz. In: Kriminalistik 1994, S. 522; ebenso SPD-Entwurf zur wirksamen Bekämpfung der Korruption vom Juni 1994.

172) BTag-Drucks. 13/1020, S. 7; 10/2210, S. 4; BGH NJW 1995, S. 603 ff.

## Preisabsprachen (Submissionsabsprachen)

Einen weiteren Problembereich betreffen die unzulässigen *Preisabsprachen* (*Submissionsabsprachen*), d.h. die Preise werden unter den beteiligten Bietern im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens abgesprochen. Submissionsabsprachen werden häufig erst durch Bestechung der Entscheidungsträger beim staatlichen Bauherren ermöglicht.<sup>173)</sup> Solche Fälle sind nur schwer zu beweisen. Rechtlich stellt sich die Frage, ob bei Preisabsprachen neben dem Verstoß gegen das Kartellrecht (§ 38 Abs. 1 Nr. 1 GWB) ein Betrug (§ 263 StGB) vorliegt. Die zentrale Frage hierbei ist, ob bei Submissionskartellen die Kartellpreise in jedem Fall über den Marktpreisen liegen und ob sich hieraus der für § 263 erforderliche Vermögensschaden ableiten läßt.<sup>174)</sup>

Nach der grundlegenden sog. "*Wasserbauentscheidung*" des Bundesgerichtshofs<sup>175)</sup> ist von einem Eingehungsbetrag nach § 263 zum Nachteil des Auftraggebers auszugehen, wenn aufgrund der Preisabsprachen überhöhte Preise durchgesetzt werden. Der dem Auftraggeber durch den Wettbewerbsausschluß entstandene *Schaden liegt dann in der Differenz zwischen dem zugeschlagenen (abgesprochenen) Angebotspreis und dem (hypothetischen) Wettbewerbspreis.*<sup>176)</sup> Der Wettbewerbs- oder Marktpreis ist der Preis, der sich bei ordnungsgemäßer Durchführung des Ausschreibungsverfahrens, also ohne Kartellabsprachen und ohne Täuschung des Auftraggebers, gebildet hätte.

Zur Schadensfeststellung im Sinne des § 263 StGB genügt nach Auffassung des Gerichts eine Schätzung anhand bestimmter Indizien. Als Indizien für

---

173) Schauensteiner: *Submissionsabsprachen*, ZRP 1993, S. 250 mit konkreten Beispielen.

174) Abl. Rutkowsky: *Schadensnachweis*. In: NJW 1995, S. 705f., der auch andere Gründe für Kartelle, wie z.B. Existenzsicherung im Rahmen von "Notkartellen", anerkennt.

175) BGH in: NJW 1992, S. 921 = BGHSt. 38, S. 186; vgl. auch BGH in: NJW 1995, S. 737. Krit. hinsichtlich der Begründung Hefendehl: *Vermögensgefährdung und Exspektanzen*. S. 234 ff. und 241 ff.; ders.: *Die Submissionsabsprache*. In: JuS 1993, S. 805 ff.

176) Schauensteiner: *Submissionsabsprachen*, ZRP 1993, S. 250; vgl. auch Tiedemann: *Submissionskartell als Betrug?*, ZRP 1992, S. 149.

die trichterliche Überzeugungsbildung werden vom BGH die Tatsache der Absprache als solche, die Bekanntgabe der übrigen Mitbieter sowie Präferenzzahlungen an Mitbewerber bzw. Ausgleichszahlungen an Außen-seiter angeführt.<sup>177)</sup>

Der BGH hat in dieser Entscheidung eine Bestrafung nach § 263 StGB wegen Preisabsprachen erleichtert, indem er die Anforderungen an den Schadensnachweis gesenkt und dem Trichter bei Submissionsabsprachen einen vergleichsweise weiten Auslegungsspielraum zugebilligt hat.<sup>178)</sup> Da aber auch nach diesem Urteil weiterhin mit Beweisschwierigkeiten beim Schadensmerkmal zu rechnen ist, wird konsequenterweise die Einführung eines Straftatbestandes des "Ausschreibungsbetruges" (§ 264b StGB) für die Beteiligung an wettbewerbsausschließenden Maßnahmen gefordert. In dem neuen Tatbestand soll auf das Erfordernis eines konkreten Schadensnachweises verzichtet werden.<sup>179)</sup> Das Strafbedürfnis ist in der Sozial-schädlichkeit der Absprachen von Unternehmern bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen zu sehen. Geschützt werden soll durch den neuen Straftatbestand der Ausschreibende gegen einen überhöhten Angebotspreis wie auch der redlich handelnde Mitbewerber gegen den Verlust des Auf-trags.<sup>180)</sup>

---

177) Falls nicht bereits ein Eingehungsbetrag gemäß den vom BGH genannten Kriterien zu bejahen ist, kann im Fall von Submissionsabsprachen nach Ansicht des Gerichts auch ein Erfüllungsbetrag nach § 263 StGB vorliegen, wenn der Auftragnehmer in unzulässiger Weise mehr als die Selbstkosten abrechnet (§§ 5 Abs. 3; 7, 9 VO PR 1/72: der unter Ausschaltung des Wettbewerbs vereinbarte Preis wird automatisch auf den Selbstkostenpreis reduziert). Ein Erfüllungsbetrag könnte auch darin gesehen werden, daß der Bundesrepublik wegen der Preisabsprache Schadensersatzansprüche gegen die beteiligten Firmen entstanden sind, deren Geltendmachung durch Täuschung bei Angebots-abgabe, Vertragsabschluß und Einforderung der Werklohnforderung verhindert wurde (BGH NJW 1992, S. 923). Vgl. hierzu Schauensteiner: Korruptionsdelinquenz. In: Kriminalistik 1994, S. 522; Dreher / Tröndle: a.a.O., § 263 Rn. 33 m.w.N.

178) Vgl. Dreher / Tröndle: Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 263 Rn. 32b m.w.N. Vgl. hierzu auch den Alternativentwurf der deutschen Strafrechtslehrer, AE eines StGB, Besonderer Teil, Straftaten gegen die Wirtschaft. 1977.

179) Mit einem konkreten Gesetzesvorschlag (§ 264b StGB neu) Schauensteiner: Submissionsabsprachen, ZRP 1993, S. 252.

180) SPD-Entwurf zur Bekämpfung der Korruption, Juni 1994. Vgl. auch BGHSt. 17, S. 147.

Auch von den *Probanden aus dem Strafverfolgungsbereich* wurde die Einführung eines speziellen Ausschreibungsbetruges mehrheitlich *befürwortet*. Durch den vom BGH gebilligten, vereinfachten Schadensnachweis tritt unter Umständen für den Tatrichter eine Entlastung ein, nicht oder nur in geringem Umfang aber für die Ermittlungsbehörden, weil die vom BGH angeführten Indizien auch weiterhin ermittelt und belegt werden müssen.

Trotz mehrerer Initiativen konnte die Einführung eines Spezialtatbestandes bisher nicht durchgesetzt werden, u.a. weil die Vorschrift des § 38 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) als ausreichend angesehen wurde.<sup>181)</sup> Die Bundesregierung ist zudem der Auffassung, daß zunächst die Erfahrungen der Praxis mit den Auswirkungen der BGH-Entscheidung abgewartet werden sollten.<sup>182)</sup>

## 5 Angestelltenbestechung und -bestechlichkeit, § 12 UWG

Durch § 12 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) wird die aktive (Abs. 1) und die passive (Abs. 2) Bestechung von Angestellten oder Beauftragten eines Geschäftsbetriebs im geschäftlichen Verkehr zu Zwecken des Wettbewerbs unter Strafe gestellt.<sup>183)</sup> § 12 UWG stellt in beschränktem Umfang das "*Schmierer*" unter Strafe und ist den Bestechungsdelikten des allgemeinen Strafrechts (§§ 331 ff. StGB) nachgebildet. Das Delikt ist ein Vergehen und wird mit Freiheitsstrafe bis zu 1 Jahr oder mit Geldstrafe geahndet.<sup>184)</sup>

Die Bestechung von Angestellten ist das krasse Gegenstück echten Leistungswettbewerbs. Die Bekämpfung des "*Schmierunwesens*" stellt nach der

---

181) Vgl. hierzu den Überblick bei Dreher / Tröndle: a.a.O., Vor § 263 Rn. 2.

182) BTag-Drucks. 13/1020, S. 8.

183) Zu Zwecken des Wettbewerbs handelt der Täter dann, wenn er beabsichtigt, den eigenen Absatz oder den eines Dritten auf Kosten der Mitbewerber zu fördern. Auch öffentliche Unternehmen des Fiskus können einen Geschäftsbetrieb haben, wenn sie nach den Grundsätzen eines Erwerbsgeschäfts arbeiten (Baumbach / Hefermehl: Kommentar zum Wettbewerbsrecht, § 12 UWG Rn. 3 und 5.

184) BGH, wistra 1995, S. 61, zur Untreue (§ 266 StGB) bei Nichtabführen von Schmiergeldern.

Kommentarliteratur deswegen - auch im öffentlichen Interesse - eine *Hauptaufgabe des Wettbewerbsrechts* dar.<sup>185)</sup> § 12 UWG schützt neben den Interessen der Mitbewerber auch das allgemeine Interesse an einem "anständigen Gebaren" im Wirtschaftsleben.

Als Gründe für die geringe praktische Bedeutung des § 12 UWG wurden in der empirischen Untersuchung zwei Aspekte angesprochen:<sup>186)</sup>

- Der Geschäftsinhaber selbst kann durch Zuwendungen, die ihm direkt gemacht werden, insbesondere auch durch teure "Werbegeschenke" und Zugaben, nicht bestochen werden.<sup>187)</sup> Als "Bestochene" im Sinne der Vorschrift kommen nur *Angestellte oder Beauftragte* eines Geschäftsbetriebs in Betracht, also Personen, die auf die geschäftliche Tätigkeit eines anderen Einfluß nehmen können.
- Die Strafverfolgung nach § 12 UWG erfolgt nur auf Antrag (§ 22 Abs. 1); der Strafantrag ist somit Prozeßvoraussetzung für das Strafverfahren. Antragsberechtigt sind der unmittelbar Verletzte (§ 77 Abs. 1 StGB), der Mitbewerber, die gewerblichen Verbände und die Kammern (§ 13 Abs. 2 Nr. 1, 2, 4 UWG). Auch der Geschäftsherr des Bestochenen ist dann antragsberechtigt, wenn er Verletzter ist.<sup>188)</sup>

Auffällig ist die *unterschiedliche strafprozessuale Ausgestaltung von Delikten* mit ähnlicher Zielrichtung. Die Straftatbestände des Verrates von Geschäfts- oder Betriebsgeheimnissen (§ 17 UWG), der Vorlagenfreibeuterei (§ 18 UWG) und des Verleitens und Erbietens zum Verrat (§ 20 UWG) sind zwar im Regelfall Antragsdelikte, jedoch unter bestimmten Voraussetzungen auch *Offizialdelikte* (§ 22 Abs. 1 S. 2 UWG). Sie können auch dann strafrechtlich verfolgt werden, wenn die Staatsanwaltschaft wegen des

---

185) Baumbach / Hefermehl: a.a.O., § 12 UWG Rn. 1 und 3.

186) Vgl. hierzu auch die Antwort der Bundesregierung (BTag-Drucks. 13/1020, S. 10), die in die Überlegungen zu einer evtl. Erweiterung des § 12 UWG auch die Frage der Anwendung der Vorschrift auf Taten Deutscher im Ausland aufnehmen will.

187) Baumbach / Hefermehl: a.a.O., § 12 UWG Rn. 4 mit Bsp.

188) Baumbach / Hefermehl: a.a.O., § 12 UWG Rn. 27.

besonderen öffentlichen Interesses ein Einschreiten von Amts wegen für geboten hält.<sup>189)</sup>

Trotz des engen sachlichen Zusammenhangs von Geheimnisverrat (§ 17 UWG) und Bestechungsdelikt (§ 12 UWG) wird der Angestelltenbestechung und -bestechlichkeit durch das Gesetz eine geringere Bedeutung zugemessen, weil sie *nur* auf Antrag verfolgbare ist. Für die unterschiedliche strafprozessuale Ausgestaltung der Tatbestände sind keine sachlichen Gründe erkennbar, denn "die Fälle der Verletzung von Geschäfts- oder Betriebsgeheimnissen gehören sachlich zur Bestechung".<sup>190)</sup> Oftmals geht die Bestechung mit dem Verrat von Betriebsgeheimnissen Hand in Hand.<sup>191)</sup> Eine Angleichung der Tatbestände ist demnach wünschenswert. Abgeschwächt wird die praktische Relevanz des § 12 UWG auch durch den gegenüber den anderen genannten Delikten niedrigeren Strafrahmen (Höchststrafe 1 Jahr).

Die in der *empirischen Untersuchung* befragten Strafverfolger haben ebenfalls die zu seltene Anwendung des § 12 UWG in der Praxis kritisiert und dieses im Wettbewerbsrecht angesiedelte strafrechtliche Instrument in der derzeitigen Form als "*stumpfes Schwert*" bezeichnet. Als Gründe für die geringe praktische Bedeutung wurde neben dem eingeschränkten Anwendungsbereich eine *geringe Bereitschaft der Wirtschaftsunternehmen zur Stellung eines Strafantrages* angeführt. Es wird deswegen in der Praxis im Einzelfall auf eine Hilfskonstruktion ausgewichen. Der Strafantrag wird von Verbänden gestellt, die neben dem unmittelbar Verletzten (§ 77 Abs. 1 StGB), den Mitbewerbern und Kammern nach § 22 Abs. 1 S. 3 UWG ebenfalls antragsbefugt sind.

Diese Einschätzung der Strafverfolger wurde in der empirischen Untersuchung letztlich durch die Angaben der *Vertreter der gewerblichen Wirtschaft bestätigt*. Sie diagnostizierten eine geringe Anzeigebereitschaft im Falle eines "geschmierten" Mitarbeiters, sahen die Gründe aber eher in dem geringen Vertrauen der Wirtschaftsunternehmen in den staatlichen

---

189) § 12 ist zugleich Privatklagedelikt (§ 22 Abs. 2 UWG). Vgl. zum öffentlichen Interesse an der Strafverfolgung wegen unlauteren Wettbewerbs auch Nr. 260 ff. der Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV).

190) Rasch: Die Bekämpfung des Bestechungsunwesens, S. 115.

191) Rasch: a.a.O.

Sanktionsapparat. Aufgrund eigener Erfahrungen aus Strafprozessen sei von einer *zu milden Strafjustiz bei innerbetrieblicher Kriminalität* auszugehen. Die Unternehmen würden insofern abwägen zwischen Nutzen und Schaden eines unter Umständen langjährigen Strafverfahrens, dessen Ausgang ungewiß sei und welches auch die Gefahr eines Imageverlustes für das Unternehmen in sich birgt. Alternativ zu der strafrechtlichen Sanktion des § 12 UWG wird von den Unternehmen nach ihren Angaben zu zivilrechtlichen Maßnahmen (insbesondere Regreßansprüchen) gegriffen.

## 6 Steuerliche Absetzbarkeit von Bestechungsgeldern

Sowohl in der öffentlichen Diskussion als auch bei den Probanden der empirischen Untersuchung herrscht Unverständnis über die steuerrechtlichen Vorschriften, wonach "Schmiergelder" als Betriebsausgaben (§ 4 Abs. 4 EStG) steuerlich abzugsfähig sind.<sup>192)</sup> Selbst die *Probanden aus dem Bereich der gewerblichen Wirtschaft* hielten im Hinblick auf das Rechtsempfinden der Bürger eine Überprüfung der Steuervorschriften mit dem Ziel der Einschränkung für geboten. Die in der Untersuchung befragten *Strafverfolger* stellten die Frage, wie sich angesichts dieser Rechtslage im Steuerrecht ein Unrechtsbewußtsein bei Betroffenen hinsichtlich ihres korrupten Verhaltens ausbilden soll. Hingewiesen wurde in diesem Zusammenhang auf die Doppelmoral, wonach einerseits Korruption geächtet und strafrechtlich verfolgt, andererseits aber steuerrechtlich begünstigt werde.

Nach der derzeitigen Rechtslage dürfen *Bestechungsgelder* von der Steuer als Betriebsausgaben (§ 4 Abs. 4 EStG) abgesetzt werden, wenn sie mit *konkreten* betrieblichen Geschäftsvorfällen in Zusammenhang stehen.<sup>193)</sup>

Ob die Zuwendungen *strafrechtlich verboten oder sittenwidrig* sind, hat für die steuerliche Beurteilung *keine Bedeutung* (Grundsatz der wertneutralen Besteuerung, § 40 AO).

---

192) Schuppensteiner: Korruptionsdelinquenz. In: Kriminalistik 1994, S. 521; Birk: Sieg für die Lobby. In: Der Spiegel Nr. 2/1995, S. 62 f.

193) Aufwendungen zur allgemeinen Verbesserung der Geschäftsbeziehungen sind nur dann abzugsfähig, wenn die Anschaffungs- oder Herstellungskosten der Zuwendungen jährlich den Betrag von 75.--DM nicht überschreiten (§ 4 Abs. 5 Nr. 1 EStG).

Der *inländische Zahlungsempfänger* ist auf Verlangen der Finanzbehörde genau zu benennen, wenn die Gelder als Betriebsausgaben steuerlich geltend gemacht werden. Kommt der Steuerpflichtige diesem Verlangen der Finanzbehörde nicht nach, unterliegen die Aufwendungen gemäß § 160 Abs. 1 AO einem *Abzugsverbot*.<sup>194)</sup> Der Zweck dieser Vorschrift wird von der Rechtsprechung darin gesehen, allgemein einem verwerflichen Geschäftsgebaren (z.B. auch der Bestechung) entgegenzutreten.<sup>195)</sup> In der Realität wird man aber davon ausgehen können, daß die Zahlungen nicht ordnungsgemäß deklariert, sondern in anderen abzugsfähigen Posten kaschiert werden (z.B. als Provisionen).<sup>196)</sup>

Bei Zahlungen, die an *ausländische Empfänger* fließen, "soll das Finanzamt auf den Empfängernachweis verzichten, wenn feststeht, daß die Zahlung im Rahmen eines üblichen Handelsgeschäftes erfolgte, der Geldbetrag ins Ausland abgeflossen ist und der Empfänger nicht der deutschen Steuerpflicht unterliegt".<sup>197)</sup>

#### **(1) Abschaffung der steuerlichen Abzugsfähigkeit**

Ausgehend von der gegenwärtigen Rechtslage wird deswegen vielfach die Abschaffung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern

---

194) Dabei steht es im pflichtgemäßen Ermessen des Finanzamts, ob es sich den Empfänger von Betriebsausgaben vom Steuerpflichtigen benennen läßt (Anwendungserlaß zur Abgabenordnung: Zu § 160 Nr. 1).

195) Nachweise zur Rspr. des BFH bei Schwarz: Kommentar zu AO, § 160 Rn. 1, der im Gegensatz zur Rspr. die Vorschrift des § 160 zu diesem Zweck als ungeeignet ansieht.

196) BTag-Drucks. 13/267: Diese Handhabung wird gegenwärtig im Bundesfinanzministerium überprüft.

197) Anwendungserlaß zur Abgabenordnung (AEO): Zu § 160 Nr. 4. Zur Rechtslage in Großbritannien, USA und Italien vgl. BTag-Drucks. 13/1127 S. 33. Die amerikanische Regierung hat sich im Rahmen einer Arbeitsgruppe der OECD dafür eingesetzt, die steuerliche Abzugsfähigkeit von Schmiergeldern auszuschießen. BTag-Drucks. 13/267, S. 12.



gefordert.<sup>198)</sup> Bestechungsgelder im In- und Ausland sollen danach genauso wenig absetzbar sein wie bisher schon nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs *betrieblich bedingte Geldstrafen oder Geldbußen*.<sup>199)</sup> Dieser Forderung nach Abschaffung der Absetzbarkeit von Schmiergeldern wird auf der anderen Seite entgegengehalten, daß dies der Steuersystematik widerspräche, da das Steuerrecht nicht auf Gesetzestreue und sittengemäßes Handeln abstellt (Grundsatz der wertneutralen Besteuerung, § 40 AO); ferner sei es unmöglich, im Steuerrecht eine klare Grenze zwischen legalen Provisionen und illegalen Schmiergeldern zu ziehen.<sup>200)</sup> Ferner wird als Begründung angeführt, daß deutsche Firmen in diesem Fall bei Geschäften im Ausland benachteiligt würden, weil Schmiergeldzahlungen nicht selten Voraussetzung für die Erteilung von Aufträgen im internationalen Geschäftsverkehr seien.<sup>201)</sup>

## (2) Einschränkung des Steuergeheimnisses

Aus Gründen der Steuergerechtigkeit und zur Schaffung von Rechtssicherheit wird eine *Einschränkung des Steuergeheimnisses* (§ 30 AO) speziell für Bestechungsdelikte gefordert<sup>202)</sup>, weil die Finanzverwaltung, auch wenn

---

198) Vgl. SPD-Gesetzesentwurf "Steuerliches Korruptionsbekämpfungsgesetz - StKGB - ". BTag-Drucks.13/742; ebenso Gesetzes-Antrag zur Eindämmung der internationalen Korruption. BTag-Drucks. 13/1717; Schaubenstein: Korruptionsdelinquenz. In: Kriminalistik 1994, S. 521. In diesem Sinne auch der bayerische Finanzminister von Waldenfels, der im Falle einer rechtskräftigen Verurteilung wegen Bestechung die steuerliche Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern und Anwaltskosten ablehnt. In: Focus 4/1995, S. 14.

199) Schwarz: Kommentar zur AO, § 40 Rn. 7: Der Bundesfinanzhof (BFH) vertritt in ständiger Rechtsprechung die Auffassung, daß Strafen und Geldbußen nicht als Betriebsausgaben abgesetzt werden können, auch wenn die zugrundeliegende Tat in oder bei Ausübung der betrieblichen Tätigkeit begangen wurde.

200) So die Finanzexperten der Unionsfraktion und der FDP. In: Süddeutsche Zeitung vom 5./6.1.1995.

201) Auffassung des Bundesfinanzministeriums: BTag-Druck. 12/7043, S. 3; 13/267, S. 12.

202) Gesetzesentwurf der SPD "Steuerliches Korruptionsbekämpfungsgesetz", BTag-Drucks. 13/742 (besonderes Mitteilungsrecht der Finanzbehörden bei aktiver und passiver Bestechung); Schaubenstein: Korruptionsdelinquenz. In: Kriminalistik 1994, S. 521 (bei Verletzung öffentlicher Rechtsgüter); Birk: Sieg für die Lobby. In: Der Spiegel Nr. 2/1995, S. 63 (bei Bestechung).

Schmiergelder tatsächlich korrekt in der Steuererklärung deklariert werden, die erlangten Kenntnisse nach der geltenden Rechtslage den Strafverfolgungsbehörden nur in bestimmten Ausnahmefällen mitteilen darf. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn ein *zwingendes öffentliches Interesse* an einer Offenbarung besteht (§ 30 Abs. 4 Nr. 5 AO). Nach diesen Forderungen sollte entweder bei Verletzung öffentlicher Rechtsgüter bzw. zumindest für aktive und passive Bestechung das Steuergeheimnis hinter dem öffentlichen Interesse an der Strafverfolgung zurücktreten.

An einer Offenbarung steuerrechtlicher Erkenntnisse besteht unter anderem dann ein *zwingendes öffentliches Interesse*, wenn "*Wirtschaftsstrafaten* verfolgt werden oder verfolgt werden sollen, die nach ihrer Begehungsweise oder wegen des Umfangs des durch sie verursachten Schadens geeignet sind, die wirtschaftliche Ordnung erheblich zu stören oder das Vertrauen der Allgemeinheit auf die Redlichkeit des geschäftlichen Verkehrs oder auf die ordnungsgemäße Arbeit der Behörden und der öffentlichen Einrichtungen erheblich zu erschüttern" (§ 30 Abs. 4 Nr. 5b AO).<sup>203)</sup> Was dabei unter den Begriff der Wirtschaftsstrafat fällt, richtet sich nicht automatisch nach der Zuständigkeit der Wirtschaftskammern für Wirtschaftsstrafaten<sup>204)</sup>, sondern es wird in jedem Einzelfall von der Finanzbehörde geprüft, ob die Voraussetzungen des Abs. 4 Nr. 5b gegeben sind.<sup>205)</sup>

Die Bundesregierung hält eine Erweiterung der in § 30 Abs. 4 AO genannten Möglichkeiten zur Durchbrechung des Steuergeheimnisses nicht für erforderlich<sup>206)</sup>, da bei Korruptionsdelikten (§§ 331-334 StGB), die mit erheblichen Schäden verbunden sind, grundsätzlich eine Einschränkung des Steuergeheimnisses nach § 30 Abs. 4 Nr. 5b AO (Wirtschaftsstrafaten) in

---

203) Vgl. hierzu Schwarz: Kommentar zur AO, § 30 Rn. 49.

204) Nach § 74c Abs. 1 Nr. 6 GVG fallen Straftaten der Vorteilsgewährung und der Bestechung in die Zuständigkeit der Wirtschaftsstrafkammern, soweit zur Beurteilung des Falles besondere Kenntnisse des Wirtschaftslebens erforderlich sind.

205) Anwendungserlaß zur Abgabenordnung (AEAO): Zu § 30 Nr. 14. Die Finanzbehörde ist in den Fällen des § 30 Abs. 4 AO zwar zur Offenbarung befugt, aber *nicht verpflichtet*, falls nicht eine besondere gesetzliche Auskunftspflicht besteht (Zu § 30 Nr. 6 AEAO).

206) BTag-Drucks. 13/1020, S. 8.

Betracht komme.<sup>207)</sup> Da in diesen Fällen durch die Finanzbehörden regelmäßig eine Mitteilung an die Strafverfolgungsbehörden erfolge, sei eine Erweiterung der Vorschrift um die Bestechungsdelikte nicht erforderlich.

## **Fazit**

Durch die gegenwärtige Rechtslage im Steuerrecht wird aktives Korruptionsverhalten begünstigt, was zu negativen Auswirkungen auf das Rechtsbewußtsein und die Steuermoral der Bürger führen kann.

Als Begründung für die Ablehnung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von *betrieblich bedingten Geldstrafen* durch den Bundesfinanzhof wird unter anderem die *Einheit der Rechtsordnung* angeführt, die es verbiete, Geldstrafen oder -bußen mittelbar durch steuerliche Berücksichtigung zu mildern.<sup>208)</sup> Die Strafen werden vielmehr wegen des "kriminell strafbaren Willens" dem *Bereich der privaten Lebensgestaltung* zugerechnet. Ein strafrechtlich relevantes Verhalten soll nach dieser Auffassung dem Täter nicht noch steuerliche Vorteile bringen.

Eine unterschiedliche steuerrechtliche Behandlung der strafrechtsrelevanten Zahlung von Bestechungsgeldern im Vergleich zu betrieblich bedingten Geldstrafen und -bußen erscheint nicht plausibel und auch sachlich nicht gerechtfertigt. Auch bei korruptiven "Zahlungen" ist eine steuerrechtliche Besserstellung des Vorteilsgewährenden wegen des kriminellen Unrechts der Tat nicht wünschenswert, sondern die "Aufwendungen" sind auch hier dem Bereich der "privaten Lebensgestaltung" zuzurechnen.

Diese Auffassung entspricht auch internationalen Rechtsentwicklungen, wie z.B. einer Empfehlung der OECD gegen Bestechung im internationalen Handel vom 27. Mai 1994. Danach sind die OECD-Mitgliedsstaaten dazu aufgerufen, ihre Rechtsmaterien im Bereich des Strafrechts, des Zivil-, Handels- und Wirtschaftsrechts, des Steuerrechts und des Verwaltungs-

---

207) Entscheidend für die Einstufung von Wirtschaftsdelikten sind im Einzelfall die Begehungsweise, der Umfang des verursachten Schadens sowie ihre Wirkung auf die wirtschaftliche Ordnung und das Vertrauen der Allgemeinheit.

208) Schwarz: Kommentar zur AO, § 40 Rn. 7.

rechts zu überprüfen und "konkrete und bedeutungsvolle Schritte" zur Erreichung des Ziels der OECD-Empfehlung zu unternehmen. Die im Vollzug dieser Empfehlung eingerichtete nationale Arbeitsgruppe berät auch über die Frage, ob im Steuerrecht ein Abzugsverbot für Bestechungsgelder angeordnet werden soll.<sup>209)</sup>

## 7 Zusammenfassung und Empfehlungen

Als Ergebnis der Rechtsanalyse ist festzuhalten daß ein erheblicher gesetzlicher *Reform- und Regelungsbedarf*, insbesondere im strafrechtlichen Bereich, besteht. Korruptionsbekämpfung kann allerdings schon zum heutigen Zeitpunkt unter bestimmten Voraussetzungen intensiv, wenn auch nicht optimal betrieben werden. Unabdingbare Voraussetzung dafür ist die *konsequente* Anwendung des vorhandenen rechtlichen Instrumentariums unter *Ausschöpfung der straf- und disziplinarrechtlichen Vorschriften*.

Zur Beseitigung von *Strafbarkeitslücken* sowie zur *Effektivierung der Korruptionsbekämpfung* sollte aber zeitgleich eine praxisorientierte Anpassung der relevanten Rechtsvorschriften, insbesondere der schwer handhabbaren Bestechungsdelikte (§§ 331 ff. StGB), an aktuelle Erfordernisse der Korruptionsbekämpfung in Angriff genommen werden, denn die gegenwärtige Rechtslage wird in weiten Bereichen der Herausforderung durch Korruption nicht gerecht. Da die Rechtsgestaltung aufgrund fehlender, unzureichender oder unklarer Rechtsvorschriften vielfach der Rechtsprechung überlassen bleibt, ergeben sich bei der rechtlichen Bewertung von korruptiven Verhaltensweisen z.T. erhebliche regionale Unterschiede, die zu Rechtsunsicherheit führen können.

Der Gesetzgeber ist angesichts der schweren Schäden, die Korruption für das Gemeinwesen verursacht, aufgerufen, diese Rechtsunklarheit zu beseitigen. Es sollte mit Reformen auch nicht so lange gewartet werden, bis die Korruption das Staatswesen unterwandert hat. Auf der anderen Seite sollte sich

---

209) Ergebnisse der Arbeitsgruppe sind für den Juni 1995 in Aussicht gestellt worden. BTag-Drucks. 13/1127, S. 34. Vgl. auch den SPD-Antrag - BTag-Drucks. 13/1717 - auf Umsetzung der OECD-Empfehlungen in der Bundesrepublik.

der Gesetzgeber aber - trotz eines zunehmenden Einflusses der (Fach-)Öffentlichkeit - nicht zum Erlaß von Rechtsnormen mit rein "symbolischem Charakter" verleiten lassen. Eine Analyse vorhandener Rechtsdefizite und deren Ursachen sollte die Basis für weitere rechtspolitische Überlegungen sein. Die Lösung des Problems "Korruption" sollte dabei nicht ausschließlich in strafrechtsimmanenten Prinzipien gesucht werden, sondern auch in kriminalpolitischen Erwägungen. Die Klärung der Frage, ob bisher im Einzelfall alle rechtlichen Instrumente bei der Korruptionsbekämpfung ausgeschöpft worden sind, sowie die Prüfung der generellen Wirksamkeit des Rechts im Bereich der Korruptionsdelikte erscheint bei normativen Überlegungen ebenfalls sinnvoll. Gesetzgeberische Reformen sollten in jedem Fall in ein Gesamtkonzept eingebunden werden, das präventive und repressive Elemente der Korruptionsbekämpfung gleichermaßen berücksichtigt.

Ausgehend von den Angaben der Probanden in der empirischen Untersuchung wurden in dieser Arbeit einige rechtliche Schwachstellen, die sich bei der Korruptionsbekämpfung zeigen, aufgedeckt und bewertet. Als Ergebnis dieser rechtlichen Analyse können zur Behebung der angesprochenen Defizite sowie zur Schaffung von Rechtsklarheit und -sicherheit folgende Empfehlungen abgegeben werden:

**(1) Überprüfung und Überarbeitung der Bestechungsdelikte (§§ 331 ff. StGB) im Hinblick auf**

- eine Anhebung des Strafrahmens, insbesondere bei Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung (§§ 331, 333 StGB); zu überlegen ist auch die Ausgestaltung der Tatbestände Bestechung und Bestechlichkeit (§§ 332, 334 StGB) als Verbrechen;
- eine Angleichung der Tatbestände Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung: Ausdehnung des Anwendungsbereichs von § 333 StGB auf vergangene und gebundene Diensthandlungen;
- eine gesetzliche Klarstellung und Erweiterung des Amtsträgerbegriffs (§ 11 StGB) unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungen (zunehmende Vergabe von öffentlichen Aufträgen an Privatfirmen und Privatisierung öffentlicher Aufgabenbereiche);
- eine Ausdehnung des Tatbestandsmerkmals "Vorteil" auf Drittzunwendungen;

- einen Verzicht des Tatbestandsmerkmals der Unrechtsvereinbarung bei gleichzeitiger gesetzlicher Regelung einer Strafvergünstigung für aussagewillige Korruptionstäter;
  - eine Anwendbarkeit der Gewinnabschöpfungsmöglichkeiten des Erweiterten Verfalls (§ 73d StGB) und der Vermögensstrafe (§ 43a StGB);
  - eine bundeseinheitliche Regelung der Kriterien für sozialadäquates und damit strafloses Verhalten (Gewähren geringfügiger Vorteile).
- (2) **Aufnahme der Tatbestände Bestechlichkeit und Bestechung (§§ 332, 334 StGB) in den Katalog des § 100a StPO.**
  - (3) **Einführung eines Straftatbestandes des "Ausschreibungsbetruges" für die Beteiligung an wettbewerbsausschließenden Preisabsprachen.**
  - (4) **Überarbeitung des § 12 UWG im Hinblick auf den Anwendungsbereich, den Strafrahmen und die strafprozessuale Ausgestaltung.**
  - (5) **Überprüfung des Steuerrechts mit dem Ziel der Einschränkung bzw. Abschaffung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern.**
  - (6) **Analog §§ 331 ff. StGB Pönalisierung der politischen Korruption über § 108e StGB hinaus; Reform der Verhaltensregeln für Abgeordnete im Hinblick auf erweiterte Sanktionsmöglichkeiten und Transparenz der wirtschaftlichen Verflechtungen von Mandatsträgern.**

Ein Allheilmittel gegen Korruption gibt es nicht; auch die in Ägypten um 2000 v. Chr. in einer Belehrung enthaltene Empfehlung zur Korruptionsbekämpfung dürfte angesichts der aktuellen öffentlichen Diskussion nicht als Erfolgsrezept im Kampf gegen die Korruption angesehen werden können: "Mache Deine Beamten reich, damit sie Deine Gesetze ausführen".<sup>210)</sup> Angesichts der vielfältigen Rechtsprobleme im Zusammenhang mit Korruption und bis zu einer Klärung aller umstrittenen juristischen Fragen durch den

---

210) Zit. nach Middendorff: Unterschleif und Korruption. In: Kriminalistik 1985, S. 160.

Gesetzgeber oder die Rechtsprechung kann nach den in dieser Arbeit gewonnenen Erkenntnissen abschließend als *einzig* unbedenkliche Empfehlung für eine *straflose* Gunstbezeugung gegenüber einem Amtsträger nur der kleine Reim von Burkhardt<sup>211)</sup> mit auf den Weg gegeben werden:

*Streng sollte man sich davor hüten,  
Beamten etwas anzubieten;  
Versuch' mit Charme, sie zu "bestechen",  
Das ist dann sicher kein Verbrechen!*

---

211) Burkhardt: Da schmunzelt selbst der Staatsanwalt. O. J. Hamburg (zit. nach Geerds: Über den Unrechtsgehalt der Bestechungsdelikte. 1961, S. 66).

## 8 Literaturverzeichnis

- Andratzke, F.: Straftaten im Amt. In: Bereitschaftspolizei - heute 11/1987, S. 20 - 24.
- Barton, S.: Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung (§ 108 e StGB). In: NJW 1994, S. 1098 - 1101.
- Baumbach A. und W. Hefermehl.: Wettbewerbsrecht. Kommentar. 17. Aufl. München 1993.
- Birk, D.: Sieg für die Lobby. In: Der Spiegel Nr.2/1995, S. 62 - 63.
- Bräuninger, F. und M. Hasenbeck: Die Abzocker. Selbstbedienung in Wirtschaft und Politik. Düsseldorf u.a. 1994.
- Claussen, H. R.: Korruption im öffentlichen Dienst. Köln u.a. 1995.
- Dreher, E. und H. Tröndle: Strafgesetzbuch und Nebengesetze. Kommentar, 47. Aufl. München 1995.
- Fabricius, D.: Strafbarkeit der Untreue im öffentlichen Dienst. In: NStZ 1993, S. 414 - 419.
- Geerds, F.: Über den Unrechtsgehalt der Bestechungsdelikte und seine Konsequenzen für Rechtsprechung und Gesetzgebung. Eine strafrechtliche und kriminologische Studie. Tübingen 1961.
- Graupe, J.: Die Systematik und das Rechtsgut der Bestechungsdelikte. Dissertation. München 1988.
- Gribl, K.: Der Vorteilsbegriff bei den Bestechungsdelikten. Heidelberg 1993.
- Haffke, B.: Politik und Korruption. Strafrechtliche Notizen zu den jüngsten Bestechungsskandalen. Vortrag (Veröffentlichung demnächst im Nomos-Verlag).
- Haft, F.: Freiberufler sind keine Amtsträger. In: NJW 1995, S. 1113 - 1118.



- Hefendehl, R.: Vermögensgefährdung und Exspektanzen. Berlin 1994.
- Hefendehl, R.: Die Submissionsabsprache als Betrug: ein Irrweg! - BGHSt. 38, 186. In: Jus 1993, S. 805 - 813.
- Hoyer, A.: Die Rechtsnatur des Verfalls angesichts des neuen Verfallsrechts. In: GA 1993, S. 406 - 422.
- Katholnigg, O.: Die Neuregelungen beim Verfall. In: JR 1994, S. 353 - 356.
- Klein, R.: Strafflosigkeit der Abgeordnetenbestechung. Einer Straflücke zum 25-jährigen Bestehen. In: ZRP 1979, S. 174.
- Kleinknecht, T., K. Meyer und L. Meyer-Goßner: Strafprozeßordnung. Gerichtsverfassungsgesetz, Nebengesetze und ergänzende Bestimmungen. Kommentar, 42. Aufl. München 1995.
- Körner, H. H.: Betäubungsmittelgesetz, Arzneimittelgesetz. Kommentar. 4. Aufl. München 1994.
- Lang, K.: Korruption - Pestilenz unserer Tage. In: Kriminalistik 1993, S. 363 - 366.
- Lenckner, T.: Privatisierung der Verwaltung und "Abwahl des Strafrechts"? Zur Frage der strafrechtlichen Amtsträgereigenschaft am Beispiel der für die Bauverwaltung tätigen privaten Planungsbüros. In: ZStW 106 (1994), S. 502 - 546.
- Leipziger Kommentar: Strafgesetzbuch. Großkommentar. 10. Aufl., hrsg. von Jescheck, H.-H., W. Ruß und G. Willms. 1. Band (§§ 1 bis 31) Berlin/New York 1985; 7. Band (§§ 303 bis 358) Berlin/New York 1988.
- Middendorff, W.: Unterschleif und Korruption im Rahmen des üblichen..... Wirtschaftskriminalität in historischer und kriminologischer Sicht, Teil 1. In: Kriminalistik 1985, S. 160 - 164.
- Perron, W.: Vermögensstrafe und Erweiterter Verfall: im Spannungsfeld zwischen öffentlichen Strafverfolgungsinteressen und privaten Eigentumsrechten. In: JZ 1993, S. 918 - 925.

- Rasch, D. G.: Die Bekämpfung des Bestechungsunwesens im Wirtschaftswettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland und in den übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. In: Nordemann, W. (Hg.): Berliner Hochschulschriften zum gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht. Band 6. Frankfurt am Main 1985.
- Rudolphi, H.-J.: Spenden an politische Parteien als Bestechungsstraftaten. In: NJW 1982, S. 1417 - 1421.
- Rutkowsky, S.: Der Schadensnachweis bei unzulässigen Submissionsabreden. In: NJW 1995, S. 705 - 706.
- Schaupensteiner, W.: Korruptions-Kartelle. Ein Blick hinter die Kulissen des Bauwesens. In: Kriminalistik 1990, S. 507 - 510.
- Schaupensteiner, W.: Bekämpfung von Korruptionsdelinquenz. Vom Unwesen des Bestechens und Bestochenwerdens. In: Kriminalistik 1994, S. 514 - 524.
- Schmitt, R.: Die Bestechungstatbestände im Entwurf 1960 (Übersicht und Kritik). In: ZStW 73 (1961), S. 414 - 440.
- Schmitt, R.: Aktivierung des "Verfalls"! In: Hauser, R., J. Rehberg und G. Stratenwerth (Hg.): Gedächtnisschrift für Peter Noll. Zürich 1984, S. 295 - 302.
- Schönke, A. und H. Schröder: Strafgesetzbuch. Kommentar. 24. Aufl. München, Berlin 1991.
- Schuller, W.: Korruption im Altertum. München 1982.
- Schwarz, B. (Hg.): Abgabenordnung. Kommentar, Loseblattsammlung, Stand 1995. Freiburg.
- Stanzel, W.: Danke nein oder Danke ja. Eine rechtliche Orientierungshilfe in Sachen Bestechung. In: hpr 1985, S. 31 - 37.
- Strunz, C.: Korruption in der Kommune. Theorie und Praxis am Beispiel von München. Magisterarbeit, vorgelegt an der Ludwig-Maximilians-Universität München. München 1994.

Tiedemann, K.: Submissionskartell als Betrug? In: ZRP 1992, S. 149 - 151.

Wagner, H.: Die Rechtsprechung zu den Straftaten im Amt seit 1975 - Teil 1. In: JZ 1987, S. 594 - 605.

Wehowsky, S.: Schattengesellschaft. Kriminelle Mentalitäten in Europa. München, Wien 1994.

Weiser, G.: Die Amtsträgereigenschaft der Mitarbeiter von staatlich beauftragten privaten Planungsbüros. In: NJW 1994, S. 968 - 972.

Zschockelt, A.: Die praktische Handhabung nach dem Beschluß des Großen Senats für Strafsachen zur fortgesetzten Handlung. In: NStZ 1994, S. 361 - 366.

## Teil 3

### Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse und konzeptionelle Folgerungen

Werner Vahlenkamp, Ina Knauß

#### 1 Zusammenfassung der Ergebnisse der empirischen Untersuchung

Die Bekämpfung der Korruption hat sich zu einem der zentralen Themen in der kriminalpolitischen Diskussion herausgebildet. Obwohl weitgehend Einigkeit darüber besteht, daß der Korruption unverzüglich und in geeigneter Weise begegnet werden muß, gibt es bis heute keine flächendeckend betriebene *Anti-Korruptions-Politik*. Allerdings sind bereits partielle Ansätze vor allem im präventiven Bereich auszumachen, die im Gesamtbild jedoch noch als *Insellösungen* zu bezeichnen sind.

Quintessenz der Untersuchung ist die Empfehlung, Korruptionssprävention nicht allein auf die *Lauterkeit der Politik* und die *Reinhaltung der öffentlichen Verwaltung* auszurichten, sondern sie ist mit gleichartigen Bemühungen in der Wirtschaft und der Gesellschaft zu verbinden. Prävention kann auf diesem schwierigen Terrain nur dann effektiv betrieben werden, wenn der Boden für eine weitgehende *Ächtung* dieser Kriminalitätsform bereitet ist und mit der nötigen breiten *Akzeptanz für Gegenmaßnahmen* zu rechnen ist. Eben weil die Korruptionssprävention nicht ohne Eingriffe in bestehende Freiräume, gängige Mechanismen und eingespielte Abläufe möglich ist, kann sie nicht gegen die Überzeugung derjenigen betrieben werden, die mit Anti-Korruptions-Maßnahmen konfrontiert werden.

Der Forschungsansatz richtete sich deshalb primär auf die Erhebung und Zusammenführung der Erkenntnisse und Einschätzungen der Zielgruppe der potentiell Betroffenen, die entweder als Amtsleiter oder Sachbearbeiter in korruptionssensiblen Aufgabenfeldern (hier: behördliche Genehmigungen, Beschaffungswesen, Bauverwaltung) eingesetzt sind, oder die aufgrund ihrer Funktion als Mandatsträger generell als "korruptionsgefährdet" gelten. Als Methode wurde die schriftliche Befragung gewählt. Die Ergebnisse wurden mit Experteninterviews in den Bereichen "Gewerbliche Wirtschaft" und

"Strafverfolgung" (Polizei und Justiz) abgerundet bzw. ergänzt. Insgesamt wurden 276 öffentlich Bedienstete, 165 Mandatsträger und 22 Experten aus unterschiedlichen Herkunftsbereichen befragt.

Obwohl die Untersuchung im Ergebnis keine Aussage über den Umfang der Korruption trifft, läßt sich doch auch ohne quantitative Angaben den oft sehr detaillierten Beschreibungen und Kommentierungen der Befragten entnehmen, daß sich die *Phänomene der Korruption* bereits auf weiter Flur gezeigt haben.

### 1.1 Problembewußtsein

Als Einstieg in die Untersuchung sowie als Beurteilungsgrundlage für die Fragestellungen zur Korruptionsprävention wurde ausgelotet, inwieweit in der gewerblichen Wirtschaft, der (Kommunal-)Politik und der öffentlichen Verwaltung bereits von einem gewissen *Problembewußtsein* in bezug auf die Erfordernisse der Korruptionsbekämpfung gesprochen werden kann.

Die befragten Wirtschaftsvertreter sind mehrheitlich der Auffassung, daß das Thema "Korruption" in den Unternehmensführungen der *gewerblichen Wirtschaft* in aller Regel nicht thematisiert wird. Dies sei hauptsächlich darauf zurückzuführen, daß viele im öffentlichen Bereich grundsätzlich inakzeptable Usancen in der Wirtschaft allgemein toleriert würden. Insofern wird in den Unternehmensleitungen in aller Regel davon abgesehen, einen steuernden Einfluß auf eingefahrene *Geschäftsabläufe* und *Außenkontakte* zu nehmen. Dies entspreche einer offenbar *weit verbreiteten Unternehmenspolitik*.

In der Wirtschaft ist insgesamt gesehen ein deutlicher Trend zur *informellen Beilegung* von Korruptionsvorfällen auszumachen. So wird auch der Begriff "Korruption" im Zusammenhang mit Vorkommnissen in den Unternehmen durchweg vermieden; derartige Manipulationen fallen regelmäßig unter die Rubrik "unternehmensschädigende Wirtschaftsdelikte". Insofern wird auch die Bereitschaft, gegen dieses Kriminalitätsphänomen mit gezielten Maßnahmen vorzugehen, insgesamt gesehen als nicht allzu hoch bezeichnet. Gleichwohl gibt es Vertreter von Konzernen und Wirtschaftsverbänden, die eine andere Haltung signalisieren.

In der *Kommunalpolitik* haben die *Korruptionsskandale* der letzten Jahre zu einem *veränderten Problembewußtsein* geführt. Während die Korruption früher eher als *Tabuthema* galt, hat sich heute eine gewisse, bereichsweise sogar ausgeprägte Sensibilität entwickelt, die mit anhaltender Diskussion eine weiterhin ansteigende Tendenz zeigt. Dies zeigt sich auch in der *persönlichen Betroffenheit* der Mandatsträger. Die überwiegende Mehrheit der befragten Kommunalpolitiker meint, daß durch die Korruptionsfälle der letzten Zeit ihr Ansehen in der Bevölkerung gelitten hat.

Persönliche Betroffenheit ist auch unter den Bediensteten der *öffentlichen Verwaltung* auszumachen. Die im Vergleich mit der Position der Mandatsträger eher anonyme Einbindung in das Verwaltungssystem könnte der Grund dafür sein, daß sie deutlich geringer ausgefallen ist, als in der Politik. Die Probanden bemängeln nicht nur das Defizit im vorhandenen Angebot an *Aufklärungsprogrammen* und *Sensibilisierungsmaßnahmen*, sondern auch den unzureichenden *Erfahrungsaustausch* unter den Behörden. Hierin könnte auch eine Erklärung dafür zu finden sein, daß die Bereitschaft zur *Einschaltung der Strafverfolgungsbehörden* bei aufkommenden Verdachtsmomenten nach wie vor verhältnismäßig gering ist. Dennoch kann auch in der öffentlichen Verwaltung insgesamt gesehen von einem *zunehmenden Problembewußtsein* gesprochen werden.

Die fehlende Anzeigebereitschaft wird besonders von den Vertretern der *Strafverfolgungsbehörden* kritisiert. Auch wenn es bereichsweise bereits positive Erfahrungen in der *Zusammenarbeit mit Verwaltungsbehörden* auf dem Sektor der Korruptionsbekämpfung gibt, so attestieren die Strafverfolger der öffentlichen Verwaltung doch insgesamt gesehen ein unzureichendes Problembewußtsein.

## **1.2 Folgen der Korruption**

Die *Folgen und Auswirkungen* der Korruption können *materieller* wie *immaterieller Art* sein.

Hier ist zum einen der hohe *finanzielle Schaden* zu nennen, den die Korruption in ihrem Fahrwasser hinterläßt. Die Erfahrungen der Praxis belegen, daß der finanzielle Mehraufwand für Schmiergelder in aller Regel in die Kalkulation des Unternehmers eingearbeitet wird. In der gewerblichen

Wirtschaft kann dies zur Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit wegen überhöhter Einkaufs- bzw. Verkaufspreise sowie zu Abstrichen in der Qualität der Ware führen. Im öffentlichen Bereich müssen sich Staat und Kommune mit höheren Investitionskosten und überteuerter Logistikausrüstung abfinden. Die Probanden befürchten, daß durch Korruptionsmanipulationen vorkalkulierte Bausummen erheblich überschritten oder Großprojekte realisiert werden, die in dieser Größe und Ausführung eigentlich gar nicht hätten geplant werden dürfen. Auch zweifelhafte Förderprojekte werden häufig in einem Zusammenhang mit korruptiven Einwirkungen gesehen. Die *Finanzierungskosten der Korruption* würden aber letztlich in Form von erhöhten *Abgaben und Steuern* auf den Bürger umgelegt, d. h. die öffentliche Hand sei quasi nur *Opfer auf Zeit*.

Auch auf den immateriellen Schaden der Korruption wird verwiesen. Die Probanden beklagen hier vor allem den *Verlust des Vertrauens des Bürgers in die Politik und in die öffentliche Verwaltung*. Hier läge auch eine Erklärung für die um sich greifende *Politikverdrossenheit*, die sich u. a. in zunehmender Passivität des Bürgers gegenüber politischen Aktivitäten niederschläge. Zudem wird ein *spürbarer Verfall ethisch-moralischer Werte* in der Gesellschaft beklagt, der sich mit jedem neuen Korruptionsfall beschleunigen kann. Es wird nicht ausgeschlossen, daß unter derart ungünstigen Rahmenbedingungen die *Hemmschwelle* zur unlauteren Bereicherung auch bei denen sinkt, die heute noch Integrität und Seriosität auf ihre Fahne schreiben. Viele Mandatsträger und öffentlich Bedienstete wissen aus eigener Erfahrung zu berichten, daß nach den Korruptionsskandalen der letzten Jahre die unverzichtbare *Kommunikation und Interaktion* zwischen Bürger und Staat zumindest bereichsweise bereits fühlbare Blessuren erlitten hat.

Die Probanden machen darüber hinaus auf die Gefahr aufmerksam, daß sich das *organisierte Verbrechen* über kurz oder lang dieser virulenten Geschäfts- und Personenstrukturen bedienen könnte, um lukrative Wirtschaftsbereiche zu okkupieren sowie öffentliche Bereiche gezielt zu unterwandern. So schließen vor allem die Strafverfolger aufgrund des vermehrten Auftretens von typischen OK-Indikatoren (z. B. Gestellung eines Anwalts, Fürsorge in der Haft, Beeinflussung von Zeugen usw.) auf eine solche Entwicklung.

### 1.3 Korruptionsgefährdete Bereiche und Schwachstellen

Korruptionssensible, d. h. einer erhöhten Gefährdung ausgesetzte *Aufgabenbereiche, Funktionen und Positionen* gibt es in der gewerblichen Wirtschaft ebenso wie in der Politik und der öffentlichen Verwaltung. Auch ansonsten relativ unproblematische Schwachstellen können sich in bezug auf mögliche Einfallstore für Korruption als besonders systemschädlich herausstellen.

Die Vertreter der *gewerblichen Wirtschaft* verweisen in erster Linie auf Vorkommnisse im weiträumigen Bereich des *Einkaufs* der Unternehmen, wozu nicht nur der *Einkauf von Handelswaren*, sondern auch die *Bereitstellung der betriebsinternen Logistik* gehört. Weiterhin werden die Aufgabenbereiche *Planung* und *Entwicklung* sowie die Vergabe unternehmensinterner *Baufträge* als korruptionsgefährdet bezeichnet.

Ein besonderer Gefährdungsaspekt ergebe sich aus dem *Näheverhältnis* zwischen den Beauftragten der Auftraggeber- und Auftragnehmerseite, das regelmäßig neben *geschäftlichen Kontakten* auch *persönliche Bekanntschaften* mit sich bringe.

Die Problematik solcher Kontakte wird auch in der *öffentlichen Verwaltung* nicht verkannt. Schwachstellen führen insbesondere dort zu einer erhöhten Korruptionsanfälligkeit, wo im Rahmen *öffentlicher Auftragsvergaben* beträchtliche Haushaltsmittel eingesetzt werden oder über *behördliche Genehmigungen* und über *Fördermittel bzw. Subventionen* entschieden wird. Auch behördliche Kontrollfunktionen aller Art werden von den Probanden erwähnt. In diesen Aufgabenbereichen bedingt die Arbeit des öffentlich Bediensteten regelmäßige *Außenkontakte*. Hier wird vor allem auf das *Bauwesen* verwiesen, das Andockflächen für Korruption einerseits in der Planung und Realisierung öffentlicher Hoch- und Tiefbauprojekte, andererseits aber auch im Zusammenhang mit Baugenehmigungsverfahren und Bauüberwachungsaufgaben im Privatbereich aufweist. Insbesondere im Tiefbau begeben sich offenbar viele Unternehmen aufgrund des Umstandes, daß hauptsächlich Staat und Kommunen als Auftraggeber auftreten, in eine *starke Abhängigkeit* zur öffentlichen Hand.

Als Schwachstellen in der öffentlichen Verwaltung haben sich in den Probandenaussagen vor allem die *fehlende Transparenz des Verwaltungshandelns* (Stichworte: unübersichtliche Verwaltungsstrukturen, unklare



Zuständigkeitsregelungen und Entscheidungskompetenzen, komplexe rechtliche Regelwerke) und die *mangelnde Dienst- und Fachaufsicht* in Verbindung mit *unzureichenden Kontrollen* (Stichworte: Verselbständigung einzelner Aufgabensparten, fehlende fachliche / pädagogische Ausbildung, fehlende Vorbildfunktion, Expertendefizite) herauskristallisiert.

Viele Schwachstellen werden *personenbezogen* beleuchtet. Insofern gilt für viele Probanden der Leitspruch "*Die Schwachstelle ist der Mensch*" im besonderen. Zu erwähnen sind etwa die Labilität und Überforderung des einzelnen, Unzufriedenheit mit dem Dienstherrn, Gleichgültigkeit und falsch verstandener Korpsgeist. Auch die Schwachstelle "*Unterbezahlung*" wird relativ häufig angesprochen. So ist der Vorwurf zu vernehmen, daß sich der Budgetverwalter in der öffentlichen Verwaltung bei gleicher Tätigkeit und Verantwortung mit einem weitaus niedrigeren Salär abzufinden hat, als sein Pendant in der gewerblichen Wirtschaft. Die Strafverfolger sprechen diesbezüglich vom *Kompensationsdenken* unter den öffentlich Bediensteten, die sich auf illegitime Weise die Gewinne und Vorteile verschaffen, die ihnen nach ihrer persönlichen Auffassung eigentlich zustehen.

Die Wahrnehmung von Aufgaben in korruptionsgefährdeten Aufgabenbereichen wird von vielen Befragten als *Gratwanderung* empfunden, wobei Recht und Integrität auf der einen, Kriminalität und Unmoral auf der anderen Seite stehen.

Die Beurteilung behördeninterner Schwachstellen in der öffentlichen Verwaltung deckt sich im wesentlichen mit der Auffassung der *Strafverfolgungsbehörden*. Von dort wird den Behörden- bzw. Amtsleitern quasi als erster Schritt zur Korruptionsverhütung dringend empfohlen, eine *Gefährdungs- und Schwachstellenanalyse* in ihrem Zuständigkeitsbereich vorzunehmen.

In der *Kommunalpolitik* richtet sich der Gefährdungsgrad in aller Regel an der *politischen Position* bzw. *Funktion* des staatlichen Repräsentanten aus. Obwohl der Mandatsträger aufgrund seiner Einflußmöglichkeit auf die kommunale Planung und seines Wissensvorsprungs unter den Befragten generell als gefährdet gilt, sind hier vor allem solche Mandatsträger zu nennen, die gleichzeitig als *Amtsträger* fungieren, also über das eigentliche Mandat hinaus bestimmte Funktionen wahrnehmen.

Schwachstellen in der Politik, die Angriffspunkte für die Korruption bieten, sind nach Auffassung vieler Probanden vor allem dort zu finden, wo *Eigennutz vor Gemeinwohl* gestellt wird. Personenbezogene Schwachstellen können sich etwa aus der Charakterschwäche, Interessenkollisionen oder überzogenem Machtstreben einzelner politischer Repräsentanten ergeben. Aber auch systembezogene Schwachstellen, wie etwa Verfahrensmängel, unzureichende Kontrollen und Informationsdefizite werden in diesem Zusammenhang erwähnt.

#### 1.4 Ziele und Motive

Die *Ziele und Motive* der Täter bündeln sich - darin sind sich alle Probanden einig - in *wirtschaftlichen Interessen*. So ist als Motiv der Korruptierenden vor allem die *Gewinnmaximierung* zu nennen, die in aller Regel mit der Ermöglichung bzw. Erleichterung konkreter geschäftlicher oder privater Vorhaben einhergeht. Auf der Seite der Korruptierten ist die *persönliche Bereicherungsabsicht* herauszustellen. Der finanzielle Gewinn in bezug auf die Verbesserung der geschäftlichen Voraussetzungen oder des persönlichen Lebensstandards stellt in allen Untersuchungsbereichen die eigentliche *Triebfeder der Korruption* dar.

Von den Vertretern der *gewerblichen Wirtschaft* werden als weitere Motive das Streben nach Einfluß und Macht bei den Korruptierenden, und Prestigedenken, Frust, Unzufriedenheit, fehlende Aufstiegschancen sowie fehlende Identifikation mit der Organisation bei den Korruptierten genannt. Korruption wird oftmals in einen engen Zusammenhang mit *Mißmanagement* gebracht.

Die Vertreter der *öffentlichen Verwaltung* und der *Kommunalpolitik* vermuten hinter gezielten Einflußnahmen neben der Gewinnmaximierung auch den Versuch des Aufbaus von vielfältig nutzbaren persönlichen Kontakten und Abhängigkeitsverhältnissen, Geltungsbedürfnis, Imagepflege und Machtstreben. Des weiteren kann die Absicht des Einflußnehmers darin bestehen, *Schutzwälle gegen behördliche Eingriffe* aufzubauen, um so beständige geschäftliche Aktivitäten in wirtschaftlichen und rechtlichen Grauzonen zu ermöglichen.

Auch die *Strafverfolger* machen die Ziele und Motive der Täter von der persönlichen Bereicherungsabsicht bzw. vom geschäftlichen Interesse des einzelnen abhängig. Vor Gericht schieben die Involvierten mitunter *uneigennütze Motive* vor, wie z. B. die Sicherung von Arbeitsplätzen oder des Standortes ihres Betriebes.

Relativ häufig ist in allen Untersuchungsbereichen zu hören, daß zunehmend *wirtschaftliche Zwänge* auf einem enger werdenden Markt ursächlich dafür sein könnten, daß Unternehmer ihre Bedenken aufgeben und an Korruptionszirkeln partizipieren. Dies gilt insbesondere für solche Betriebe, die ihre gesamte *Unternehmenslogistik* auf die Ausführung öffentlicher Aufträge ausgerichtet haben.

## 1.5 Unrechtsbewußtsein

*Korruption ist Vertrauenssache! Alle Beteiligten sind Täter!* Diese beiden Leitsätze und der Umstand, daß das *Verheimlichen* oder *Kaschieren* der Praktiken bei den Involvierten gang und gäbe ist, implizieren im Grunde genommen die Annahme, daß bei den Tätern regelmäßig von einem mehr oder weniger ausgeprägten *Unrechtsbewußtsein* auszugehen ist. Dennoch müssen einige Aspekte differenziert betrachtet werden.

Bei der Korruption innerhalb der *gewerblichen Wirtschaft* ist - wie Probanden in allen Untersuchungsbereichen annehmen - das Unrechtsbewußtsein vor allem deshalb schwach ausgeprägt, weil man auf "*wirtschaftliche Usancen*" verweist und sich dabei u. a. auch auf die Möglichkeit der *steuerlichen Abschreibung* von Schmiergeldern als "nützliche Aufwendungen" beruft. In diesem Zusammenhang wird besonders von Strafverfolgern kritisiert, daß der Staat, wenn er auf diese Weise korruptive Praktiken weiterhin steuerlich begünstigt, nicht unbedingt Unrechtsbewußtsein bei denen erwarten kann, die dieses "legitime Recht" für sich in Anspruch nehmen.

Selbst wenn das *Anstoßen der Geschäfte* mit "korruptionstypischen Methoden" innerhalb der Wirtschaft von vielen Unternehmern zwar nicht immer als legal, so doch als legitim empfunden wird, warnen die Wirtschaftsvertreter davor, Usancen der Geschäftswelt auf den öffentlichen Bereich zu übertragen. Dabei wird jedoch die ausdrückliche Empfehlung ausgesprochen,

auch innerhalb der öffentlichen Verwaltung gewisse *Freiräume* bei der Festlegung der *Richtwerte für Belohnungen, Geschenke und Aufmerksamkeiten* zuzulassen. Ebenso deutlich ist jedoch zu hören, daß konsequenterweise immer dann Sanktionen einsetzen sollten, wenn diese Grenzen überschritten werden.

Die befragten Mandatsträger der *Kommunalpolitik* betrachten die Pflege des Rechtsbewußtseins im Geschäftsleben und im öffentlichen Bereich als wichtiges Betätigungsfeld für die Prävention. Ursächlich für ein bereichsweise offenbar bereits abhandengekommenes Unrechtsbewußtsein sei nicht zuletzt die *fehlende Sensibilisierung* und die Tatsache, daß Praktiken der "Kundenpflege" auch im öffentlichen Bereich in früheren Jahren kaum beanstandet wurden. Im übrigen wird darauf verwiesen, daß ein Unrechtsbewußtsein speziell unter den Mandatsträgern auch deshalb nicht zwingend vorausgesetzt werden kann, weil die *politische Korruption* strafrechtlich nicht ausreichend sanktioniert wird. Allerdings dürfe die Verdrängung bzw. das Verschwinden des Unrechtsbewußtseins nicht allein mit der fehlenden Pönalisierung erklärt werden. Korruption gelte grundsätzlich als ethisch-moralisch verwerflich und vereinbare sich demzufolge nicht mit dem Eid staatlicher Repräsentanten.

Von den Vertretern der *öffentlichen Verwaltung* wird darauf aufmerksam gemacht, daß die Grenzen der Prävention im Falle eines aus dem Lot geratenen Rechtsbewußtseins schnell erreicht sein können. Obwohl der *Berichterstattung in den Medien* ein entscheidender Einfluß auf die Herausbildung und Verfestigung des Unrechtsbewußtseins zugestanden wird, dürfe sich *Aufklärung* und *Sensibilisierung* nicht allein in dieser Maßnahme erschöpfen. Bestimmte Tatumstände verlangen oftmals eine *differenzierte Betrachtung*. Wenn auch völlig fehlendes Unrechtsbewußtsein eher den Ausnahmefall darstelle, ist doch häufiger eine bewußte Verdrängung oder Verharmlosung des Problems festzustellen, die auf fehlende Aufklärung zurückzuführen sei.

Die befragten Experten der *Strafverfolgungsbehörden* diagnostizieren einen *Schwundprozeß* im Unrechtsbewußtsein vor allem deshalb, weil die *rechtlichen und ethischen Grenzen* im Geschäftsleben immer weiter nach außen verlegt wurden und dadurch unschärfer geworden sind. Die *fehlende Ächtung* der Korruption in der Gesellschaft habe deutliche Spuren in der

Geschäfts- und Verwaltungsethik hinterlassen. Die Erfahrung aus der Praxis der Strafverfolgung zeigt, daß *wirtschaftliche Usancen* oft bedenkenlos auf den öffentlichen Dienst übertragen werden. Den "Opfern" raffiniert vorgenommener Einflußversuche gestehen selbst einzelne Strafverfolger von Fall zu Fall zu, daß die Beurteilung des Sachverhalts in der Phase des "Anfürtens" besonders dann problematisch sein kann, wenn der Betroffene nicht entsprechend sensibilisiert ist.

Einigkeit besteht darin, daß immer dann ein Unrechtsbewußtsein voraussetzen ist, wenn *Bargeld* übergeben wird oder geldwerte Vorteile in beträchtlicher Höhe gewährt werden.

## 1.6 Erkennen von Korruption

Es bereitet in der Praxis oft Probleme, Korruption zu erkennen und entsprechende Sachverhalte richtig zu deuten. So gilt für die Probanden generell, daß zum Erkennen und Aufdecken von Korruption eine *besondere Sensibilität* nötig ist. In der *Vielfältigkeit und Komplexität* der auf der Basis der Befragungen in den einzelnen Untersuchungsbereichen erarbeiteten *Indikatorenkataloge* wird deutlich, wie intensiv man sich in der Praxis bereits mit möglichen Korruptionswarnsignalen befaßt hat. Auch solche Verhaltensweisen, die in aller Regel in einem eher trivialen Zusammenhang gedeutet werden, können nach der intensiveren Auseinandersetzung mit der Materie in einem anderen Licht erscheinen.

Die Bewertung der Probandenaussagen zum Auftreten sowie zur Nutzung von Indikatoren für die *präventive und repressive Korruptionsbekämpfung* erbrachte folgendes Ergebnis:

Indikatoren sind keine Beweise. Sie sind häufig "sozialneutral" und können lediglich zur *Verdachtsgewinnung und -verdichtung* beitragen. In der Untersuchung wird zwischen "*aktiven*" und "*passiven*" Indikatoren unterschieden. "Aktive" Indikatoren werden etwa aus Handlungen (z. B. auffallende Fürsprache für einen bestimmten Unternehmer) sichtbar, während "passive" Indikatoren darauf hindeuten, daß Erwartetes ausbleibt (z. B. Ausbleiben von Beschwerden dort, wo sie üblicherweise zu erwarten sind). Indikatoren muß besonders dann ein besonderes Augenmerk zukommen, wenn sie bei der Wahrnehmung korruptionssensibler Aufgaben oder Funktio-

nen im Umfeld *öffentlicher Auftragsvergaben* auftreten. Entsprechende Aufmerksamkeit verlangen etwa das allgemeine dienstliche und private Verhalten, der Umgang mit dem Verwaltungskunden oder Bieter, die Art und Weise der Vorgangsbearbeitung, die Auslegung bzw. Handhabung des Rechts und die "Pfleger" behördlicher Außenkontakte.

Indikatoren werden für den Betrachter besonders dann auffällig, wenn sie *veränderte Verhaltensweisen, plötzliche Meinungsänderungen, Abweichungen vom Normalzustand* oder *unerklärliche Entscheidungen* mit sich bringen. Auch bestimmte Verhaltensweisen im privaten Bereich, wie etwa ein unerklärlich hoher Lebensstandard, bilden einen festen Bestandteil im Spektrum der Korruptionsindikatoren. Erhöhte Aufmerksamkeit ist auch beim Aufkommen von Gerüchten bzw. beim Eingehen von anonymen Hinweisen geboten, denn die Praxis hat gelehrt, daß auch anonym vorgetragene Vorwürfe oftmals berechtigt waren.

## 1.7 Bekämpfung der Korruption

Die befragten Wirtschaftsverteter, Mandatsträger, Amtsleiter bzw. Sachbearbeiter und Strafverfolger geben auf der Basis ihres Erkenntnisstandes konkrete Empfehlungen und persönliche Anregungen für die *Prävention* und *Repression* ab.

In allen Untersuchungsbereichen wird beklagt, daß die heutige Korruptionsprävention wegen der insgesamt gesehen *unzureichenden Sensibilität* auf einem sehr *unsicheren Fundament* steht. So werde die Korruption im öffentlichen Bereich trotz des Auftretens einzelner Protagonisten auch heute noch eher zögerlich thematisiert. Aus vielen Aussagen ist herzuleiten, daß sich Staat und Gesellschaft noch nicht auf diese neue Herausforderung eingestellt haben, und daß der Boden für die Korruptionsprävention noch nicht bereitet ist.

Die Wirtschaftsvertreter zeigen speziell für den Bereich der *gewerblichen Wirtschaft* auch Ansätze für mögliche Anti-Korruptions-Maßnahmen auf. Die wichtigsten Empfehlungen zu *unternehmensinternen Ansätzen* beziehen sich auf Maßnahmen wie: Ausgabe von Ethikregeln, Entwickeln einer Unternehmenskultur, Verbesserung des Betriebsklimas, Stärkung der Vorbildfunktion der Führungskräfte, Ausbau der Kontrollen und Kontroll-

mechanismen, organisatorische Maßnahmen (z. B. Aufgabensplitting und Personalrotation), Transparenz der Entscheidungs- und Vorgangsabläufe, Initiierung von Projektgruppen, Qualitätsprüfungen und strenge Vorkalkulation.

Auch die *Wirtschaft insgesamt* könnte einen Beitrag zur Korruptionsprävention leisten. Entsprechende Ansätze wären z. B.: Ergänzung der Aus- und Fortbildungsinhalte zu den Themenbereichen "Ethik und Korruption" (Sensibilisierung, Erkennen, Verhaltensregeln usw.), Verbesserung der Kooperation beim Installieren von Anti-Korruptions-Programmen innerhalb der Wirtschaft, vermehrte Einbindung von Fachverbänden (z. B. Informationszusammenführung und Führen von Listen über korrumpierende Unternehmen) und Einrichten von paritätisch besetzten Vergabeprüfstellen sowie Anlaufstellen für Hinweisgeber.

Darüber hinaus befürworten die befragten Wirtschaftsvertreter die *konsequente Sanktionierung* aller Korruptions- und Betrugsmanipulationen, auch in Form der wirtschaftlichen Desavouierung korrumpierender Firmen. Zudem sei es erforderlich, eine akzeptable Lösung zur Bestimmung der Grenzwerte für die Annahme von Belohnungen, Geschenken und geldwerten Vorteilen zu finden.

Für die öffentliche Verwaltung empfehlen die Wirtschaftsvertreter eine Überprüfung der Vergaberichtlinien, insbesondere die *völlige Offenlegung der Submission und anderer Bieterverfahren* mit strengen Vorkalkulationen und Preis- und Leistungsvergleichen. Des weiteren werden angeregt: Verbesserung der Transparenz der Verwaltungsstrukturen, Überprüfung von Möglichkeiten der Privatisierung, Einführung erfolgs- und aufgabenabhängiger Gehälter, Abschaffung der Regelbeförderungen und Vermeidung von Aufgabenkonzentrationen auf eine Person. An die Adresse der Politik gehen Empfehlungen wie etwa die Einführung schärferer strafrechtlicher Vorschriften und Sanktionierungsmöglichkeiten für Rechnungshöfe sowie die Überprüfung der steuerlichen Absetzbarkeit von "Schmiergeldern" in Verbindung mit der Einschränkung des "Spesenunwesens".

Die *Vertreter der Kommunalpolitik* raten an, die Korruptionsbekämpfung künftig zum *vordringlichen politischen Anliegen* zu machen. Diese Empfehlung wird vor allem im Hinblick auf die ihrer Auffassung nach verheerenden

Auswirkungen der Korruption in der politischen Landschaft ausgesprochen. Die Wirksamkeit von Anti-Korruptions-Programmen und -Maßnahmen hänge im wesentlichen davon ab, inwieweit die Politik insgesamt bereit ist, *Selbstkritik* zu üben und den *Willen zur politischen Hygiene* öffentlich zu bekunden. Gefragt seien allerdings eindeutige Reaktionen; bloße Absichtserklärungen würden nicht ausreichen.

Zur Erhöhung der Abschreckungswirkung für potentielle Täter wird relativ häufig der Ausbau und die vermehrte Einbindung bereits bestehender *Kontrollinstanzen* wie Rechnungshöfe, Rechnungsprüfungsausschüsse bzw. -ämter und Innenrevisionen in die strategische Korruptionsbekämpfung empfohlen. Vorschläge für weitere *Anti-Korruptions-Ansätze* beziehen sich etwa auf die Steigerung der Sensibilität in der Politik (Aufklärungsveranstaltungen, Seminare, Informationsbroschüren, Einzelgespräche, Belehrungen, kritische Diskussionen in den Volksvertretungen usw.), die Pönalisierung der politischen Korruption, die Wiederherstellung verlorengangener ethischer Werte in Politik und Gesellschaft, die Verbesserung des Informationsstandes innerhalb der Gemeinde- und Stadträte über zur Entscheidung anstehende korruptionssensible Verfahrensinhalte, die sofortige Entziehung des Mandats im begründeten Verdachtsfall und die Stärkung der politischen (Selbst-)Kontrolle.

Die Aussagen der Probanden machen deutlich, daß *Transparenz und Offenheit* in den staatlichen und kommunalen Organen nach innen und außen für die Korruptionsprävention oberstes Gebot sein sollte. Das *Vertuschen* oder *Verheimlichen* auch scheinbar unbedeutender Vorkommnisse bzw. Verdachtsmomente stoße beim Bürger zunehmend auf Unverständnis. Optimal praktizierte Demokratie, vorbildliches Verhalten der Repräsentanten des Staates sowie eine "gläserne Politik" würden dagegen vom Bürger ebenso honoriert wie öffentlich demonstrierter *Widerstand gegen Korruption*.

Die *öffentliche Verwaltung* empfiehlt eine *Bestandsaufnahme* aller korruptionsgefährdeten Behördenressorts und Aufgabenfelder und favorisiert eine primär auf diese empfindlichen Bereiche konzentrierte *Anti-Korruptions-Strategie*. Daneben bestehe ein besonderes Erfordernis auch darin, Leitwerte wie "Vertrauen", "Offenheit" und "Ehrlichkeit" vermehrt in die behördeninterne Ethikdiskussion einzubringen, um sie mit der Vorbild-



funktion des Vorgesetzten zu verknüpfen. Hierin läge eine besondere Aufgabe und Herausforderung für die Führung.

Häufig ist auch die Forderung zu vernehmen, *Anti-Korruptions-Referate* einzurichten sowie *Korruptionsbeauftragte* in den Behörden zu benennen und in ein flächendeckendes Informationsnetz einzubinden.

Ein vorrangig auf die öffentliche Verwaltung bezogener *Maßnahmenkatalog für die Korruptionsprävention* bezieht sich vor allem auf Ansätze wie: konsequente Sanktionierung, Sensibilisierung (Aufklärung, Aus- und Fortbildung, Öffentlichkeitsarbeit), Aufwertung besonders korruptionsgefährdeter Verwaltungsressorts (z. B. Planung und Realisierung öffentlicher Großprojekte), Kontrollen (ggf. Einsatz unabhängiger Experten), Vermeiden von Aufgabenkonzentrationen auf eine Person (Aufgabensplitting), Personalrotation, Stärkung der Funktion der Rechnungshöfe, Installieren von Innenrevisionen, Führen einer Korruptionsdatei und Einrichten einer Hotline (Meldung von Verdachtsmomenten unter Umgehung des Dienstweges).

Bei der Bewertung einzelner Präventivmaßnahmen sollte auch das Anliegen geprüft werden, inwieweit *unabhängige Beschwerdestellen* als eine Art "Verbraucherberatungsstelle für Verwaltungskunden" eingerichtet werden könnten, die dem Bürger als leicht erreichbare Anlaufstelle in Fällen aufkommender Korruptionsverdachtsmomente und offensichtlicher Benachteiligungen zur Verfügung stehen. Eine solche Stelle zur Überprüfung von Korruptionshinweisen und kritischen Entscheidungen der Politik und der öffentlichen Verwaltung ist unter den Befragten Mandatsträgern und den öffentlich Bediensteten jedoch nicht unumstritten.

*Personalumsetzungen* im Umfeld korruptionsgefährdeter Aufgabenbereiche sind nicht immer unproblematisch. Die Personalrotation wird deshalb innerhalb der öffentlichen Verwaltung auch kontrovers diskutiert. Die Skeptiker führen vor allem den *Verlust wertvollen Expertenwissens* und die *langen Einarbeitungszeiten* in bestimmten Behördensparten (z. B. Bauwesen) an. Insofern wird sinngemäß empfohlen, die Maxime "Fluktuation statt Rotation" in die Überlegungen einzubeziehen, d. h. zu prüfen, ob nicht mit relativ einfachen Maßnahmen (z. B. bloßer Wechsel der Zimmerbelegungen,

Wechsel innerhalb von Zweierteams usw.) ein vergleichbarer Effekt erzielt werden kann.

Die *Strafverfolgung* empfiehlt ähnliche Anti-Korruptions-Ansätze wie die öffentliche Verwaltung, macht aber vor allem auf die *Probleme* im Zusammenhang mit der *repressiven Bekämpfung der Korruption* aufmerksam. Ein grundsätzliches Problem ergebe sich daraus, daß sich die Täter eine besondere *Vertrauensbeziehung* zu eigen gemacht haben, die ein Aufbrechen der korruptiven Strukturen erheblich erschwert. Insofern ist auch die *Anzeigebereitschaft* in diesem Deliktsfeld als äußerst gering zu bezeichnen. Die Strafverfolger bemängeln, daß das rechtliche und taktische Instrumentarium auf diese ungünstige Ausgangslage nur unzureichend eingestellt ist.

Wenn auch wiederholt der Vorwurf laut wird, daß die bereits vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten in der Praxis nicht genügend ausgeschöpft werden, so ergeben sich doch vielfältige *rechtliche Probleme* besonders im Bereich der Beweiserhebung (Stichworte: Nachweis der Unrechtsvereinbarung, Gewinnabschöpfung, Verwertbarkeit von vertraulichen Hinweisen in Verbindung mit dem Informantenschutz, Telefonüberwachung), die erhebliche Barrieren und Reibungsverluste in der Arbeit der Strafverfolger mit sich bringen. Zu den *rechtlichen Defiziten* zählen die Befragten vor allem das Fehlen einer rechtlichen Regelung zur politischen Korruption analog zur Strafbarkeit von Amtsträgern, zur Begünstigung aussagewilliger Involvierter bei der Strafzumessung (ggf. Straflosigkeit), zur Strafbarkeit des bloßen Ausschreibungsbetruges und zur unmißverständlichen Interpretation der Amtsträgereigenschaft. Auch von den Strafverfolgern wird die Abschaffung der steuerlichen Absetzbarkeit von Schmiergeldern als "nützliche Aufwendungen" gefordert. Für die repressive Bekämpfung der Korruption sei zudem das Erarbeiten einer *Legaldefinition* dringend erforderlich.

Im *organisatorischen und taktischen Bereich* ergeben sich für die befragten Strafverfolger besondere Probleme aus der unzureichenden personellen Ausstattung der Dienststellen, der noch nicht institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen den von der Korruption betroffenen Verwaltungsdienststellen und dem Brachliegen des bundesweit betriebenen kriminalpolizeilichen Meldedienstes.

Auch wenn die Arbeit verwaltungsinterner Prüfstellen wie etwa Rechnungshöfe oder Rechnungsprüfungsämter in erster Linie das *Aufdecken von Ausgabenverschwendungen* öffentlicher Gelder bezwecke, sei nicht zu verkennen, daß sich hier Überschneidungsflächen mit der Arbeit der Strafverfolger ergeben. Insbesondere aufgrund der Erfahrung, daß im Aktionsbereich der Rechnungsprüfung besonders *aussagekräftige Korruptionsindikatoren* zu finden seien, führe zu der dringenden Empfehlung, diese Stellen vermehrt in die gezielte Korruptionsbekämpfung einzubinden. Ähnliches gelte für die Arbeit der Steuerbehörden. Darüber hinaus erscheine die Einrichtung eines edv-gestützten Informationssystems in der öffentlichen Verwaltung (Erkennen von Manipulationszusammenhängen, Möglichkeit des Ausschlusses von überregional korrumpierenden Unternehmen usw.) vor allem deshalb geboten, weil Korruption nicht gebietstreu ist.

## 1.8 Fazit

Die Untersuchungsergebnisse belegen, daß der Korruption nur Einhalt geboten werden kann, wenn die Instrumente der Repression und der Prävention optimal aufeinander abgestimmt werden. Ein Alleingang der Strafverfolgungsbehörden muß zwangsläufig ohne langfristige Wirkung bleiben. Insofern ergibt sich ein dringendes Gebot der *Koordination* gemeinsamer Bemühungen von Politik, öffentlicher Verwaltung, gewerblicher Wirtschaft und Strafverfolgung im präventiven Bereich am "runden Tisch" - als Vorbild könnten bereits installierte Präventionsräte in den Kommunen dienen - sowie der gezielten *Zusammenarbeit* zwischen der Strafverfolgung, den Kontrollbehörden der allgemeinen öffentlichen Verwaltung und den von der Korruption betroffenen Behörden im Rahmen der repressiven Bekämpfung.

Wenn auch im strafrechtlichen Bereich, insbesondere bei den Tatbeständen der Bestechungsdelikte, für eine effektivere Strafverfolgung *Reformen* notwendig sind, sollte im Rahmen der Korruptionsbekämpfung nicht versäumt werden, die vorhandenen rechtlichen Instrumentarien konsequent anzuwenden und auszuschöpfen. Dazu sollten auch alle Möglichkeiten des Straf-, Disziplinar-, Zivil- und Steuerrechts, die im weitesten Sinne auf die Abschöpfung der durch Korruption erlangten Gewinne gerichtet sind, eingesetzt werden.

Hindernisse bei der Strafverfolgung ergeben sich aber nicht nur aus rechtlichen Defiziten bzw. Problemen, sondern auch infolge *struktureller und organisatorischer Unzulänglichkeiten*, die nach Meinung der Strafverfolger jedoch durch die Einrichtung von Schwerpunktdezernaten bzw. -dienststellen, Einsatz von Expertentum, Verbesserung des Informationsflusses und Intensivierung der Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung im Rahmen eines *gemeinsamen Bekämpfungskonzeptes* behoben werden könnten.

Korruptionsprävention ist nicht mit der Umsetzung nur einzelner Maßnahmen bzw. im Flickwerk-Verfahren möglich, sondern nur in Form der systematischen, auf individuelle Rahmenbedingungen eingehenden *Kombination von Einzelmaßnahmen*, Maßnahmenbündeln oder Strategien. Dies kann gewisse Beeinträchtigungen und Turbulenzen dort mit sich bringen, wo korruptionshemmende Ansätze plaziert werden.

Die *Akzeptanz von Anti-Korruptions-Maßnahmen* setzt *Offenheit* und *Vertrauen* voraus. Dabei ist klarzustellen, daß Korruptionsverhütung dem Gebot der *Unternehmens- bzw. Verwaltungshygiene* entspricht und grundsätzlich nicht auf Argwohn beruht. Ist diese Einsicht nicht vorhanden, könnte aufkommendes Mißtrauen unter den Betroffenen und die Abwehrhaltung ganzer Unternehmens- oder Verwaltungszweige sinnvolle Bemühungen bereits frühzeitig konterkarieren.

Das Implantieren von *Kontrollmechanismen* und anderer Vorbeugungsmaßnahmen sollte nicht von der Frage abhängig gemacht werden, ob sich die Korruption bereits gezeigt hat oder nicht. Sie sollte konsequenterweise auch nicht erst dann beginnen, wenn Verdachtsmomente oder konkrete Vorfälle zum Handeln zwingen.

*Anti-Korruptions-Strategien* können nicht oktroyiert werden, sondern müssen in den jeweiligen Zielbereichen *eigenständig* vom Anwender entwickelt werden. Dazu ist es erforderlich, eine gemeinsame Marschrichtung in Form einer *Gesamtkonzeption* vorzugeben, um auf dieser Basis individuelle, auch auf filigrane Verwaltungsstrukturen eingehende Ansätze zu ermöglichen.

## 2 Anti-Korruptions-Konzeption

*Wer nur hofft, daß es besser wird, statt etwas dafür zu tun, darf sich nicht wundern, wenn sich die Hoffnungen zerschlagen und die Befürchtungen bewahrheiten.*

Goethe

### 2.1 Strategische Überlegungen

Auf der Grundlage der Ergebnisse des empirischen Teils der Untersuchung bilden sich *zwei tragende Säulen* der Korruptionsprävention heraus:

Korruptionsprävention muß unverzüglich mit gezielten Bemühungen beginnen, die schwerpunktmäßig auf *innerbehördliche Bereiche* sowie auf deren politische *Schalt- und Steuermechanismen* konzentriert werden (Stichwort: Verwaltungshygiene). Die Wirksamkeit von Vorbeugungsmaßnahmen kann sich dann bereits kurz- bis mittelfristig einstellen. Langfristig gesehen kann Korruptionsprävention jedoch nur dann beständige Erfolge verbuchen, wenn sie *gesamtgesellschaftlich* angegangen wird (Stichworte: Ethik, Sensibilisierung). Insofern gilt es, eine systematisch betriebene Präventionsstrategie *zweigleisig* zu entwickeln, wobei die beiden Parallelsuren optimal aufeinander abgestimmt sein müssen.

Eine *statische, universell anwendbare Anti-Korruptions-Strategie* ist nicht anzuraten. Allerdings müssen alle, d. h. selbst filigrane Präventionsansätze auf ein *solides Fundament* gestellt werden.

Die auf der Grundlage der empirischen Untersuchung erarbeiteten Präventionsvorschläge werden als eine Art "*Bausatz*" angeboten, aus dem sich die mit der Korruptionsvorsorge Beauftragten das jeweils auf ihre Bedürfnisse und ihren Arbeitsbereich zugeschnittene Konzept herausarbeiten können. Die im folgenden entwickelte *Anti-Korruptions-Konzeption* ist somit *nicht* als BKA-eigene Strategie zu verstehen, sondern als Zusammenführung und Systematisierung der Empfehlungen von der Praxis für die Praxis. Es ist sichergestellt, daß bei der Erarbeitung der Empfehlungen bereits vorhandene staatliche und kommunale Präventionsprogramme - soweit bekannt - berücksichtigt wurden. Aufgrund des stufenweisen Aufbaus der Gesamtkonzeption, d. h. der sukzessiven Erschließung einzelner Zielbereiche, sind *Redundanzen* grundsätzlich nicht zu vermeiden.

Bei der intensiveren Auseinandersetzung mit der Korruptionsprävention erscheint es angebracht, den Verantwortlichen in Politik, öffentlicher Verwaltung und Wirtschaft ein Hilfsmittel an die Hand zu geben, welches für das systematische Erkennen von Korruption und damit auch für die Einschätzung des Grades der Korruptionsanfälligkeit einer Person, eines Aufgabenbereiches oder einer Behörde, nützlich sein könnte. Deshalb erfolgt ein kurzer Hinweis auf den Einsatz von *Indikatorenrastern*.

Weder ein Katalog mit generellen noch speziellen Indikatoren wird wegen der *Komplexität und Vielfältigkeit* des Phänomens "Korruption" je den Anspruch auf Vollständigkeit erfüllen können. Insofern ist auch beim Entwickeln derartiger Erkennungshilfen eine gewisse *Dynamik* im Angebot vorzugeben. Ein einmal erarbeiteter, zielbereichsorientierter Indikatorenkatalog sollte deshalb ständig fortgeschrieben werden, wobei insbesondere sich verändernde aufgabenspezifische Aspekte zu berücksichtigen sind.

Indikatoren haben für sich allein stehend im allgemeinen keine oder nur eine *geringe Aussagekraft*. Dies gilt vor allem für "sozialneutrale Indikatoren", etwa solche, die nicht zwangsläufig auf ein Fehlverhalten oder auf Unregelmäßigkeiten schließen lassen. In aller Regel können sie nur dann zur *Verdachtsgewinnung und -verdichtung* beitragen, wenn sie z. B. besonders stark ausgebildet sind, in einem bestimmten Umfeld zu finden sind oder häufiger bzw. in gewissen Konstellationen mit anderen auftreten. Beim Umgang mit derartigen Erkennungshilfen ist deshalb besondere Umsicht geboten; die Symptome der Korruption müssen sorgfältig analysiert werden.

Die Aufgabe des Entwickelns solcher Indikatorenraster muß aus Praktikabilitätsgründen dem jeweiligen Anwender überlassen werden. Es ist darauf zu achten, daß nach einer vorausgehenden gründlichen Analyse des jeweiligen Gefährdungsbereichs die richtige Kombination aus generellen und speziellen Indikatoren zusammengestellt wird. Die in den einzelnen Untersuchungsbereichen vorgestellten Indikatorenauflistungen (siehe dazu S. 46 ff., S. 87 ff., S. 153 ff. und S. 224 ff.) sind insofern nicht als optimal geschliffene Korruptionslupen zu verstehen, sondern als Hilfsmittel für das *Erkennen von Korruption*, die *Analyse der Gefährdungslage* und die *Erarbeitung bereichsspezifischer Präventionsprogramme*.

## 2.2 Leitsätze zur Korruptionsprävention

- Es gibt kein Allheilmittel gegen die Korruption, aber es ist möglich, der Korruption vorzubeugen und sie wirksam zu bekämpfen!
- Korruptionsprävention ist im Ansatz vergleichbar mit der Brandvorbeugung. So wie es auch ohne Ausbruch eines Feuers Brandverhütungsvorschriften und Warn- bzw. Löscheinrichtungen für öffentliche Gebäude gibt, muß es auch Vorschriften zur Verhütung von Korruption und Kontroll- bzw. Bekämpfungseinrichtungen geben.
- Der Boden für die erfolgreiche Umsetzung von Anti-Korruptions-Strategien ist noch nicht bereitet. Der Staat muß deutlicher signalisieren, daß es ihm mit der Korruptionsbekämpfung ernst ist.
- Die dringend nötige Akzeptanz diskutierter Gegenmaßnahmen stellt sich erst mit der breiten Ächtung dieser Kriminalitätsform ein. Korruptionsprävention kann nicht gegen den Bürger betrieben werden. Der Staat muß hier aufklärend und erziehend wirken, darf diese Aufgabe aber nicht als "moralische Dressur" verstehen.
- Anti-Korruptions-Politik darf nicht die Stigmatisierung einzelner öffentlicher oder wirtschaftlicher Bereiche verfolgen, auch wenn der Gefährungsgrad unterschiedlich hoch einzustufen ist.
- Korruptionsprävention verlangt den gemeinsamen Schulterschuß von Gesellschaft, Politik, öffentlicher Verwaltung, Wirtschaft, Strafverfolgung und Bürger.
- Bürger- und wirtschaftsnahe Politik entspricht dem politischen Selbstverständnis. Sie sollte nicht mit exzessiv betriebener Korruptionsprävention konterkariert werden. Vorbeugung muß deshalb mit Augenmaß betrieben werden.
- Korruptionsprävention bedeutet grundsätzlich nicht Mißtrauen gegenüber dem einzelnen, sondern entspricht rechtlichen und ethischen Vorgaben: dem Gebot der politischen Hygiene, der Reinhaltung der öffentlichen Verwaltung und der Seriosität im Geschäftsleben. Sie setzt eine besondere Vertrauensbasis unter den Betroffenen voraus.
- Anti-Korruptions-Politik darf nicht auf die Schauplätze der Korruption beschränkt werden. In ein hygienisch reingehaltenes Haus wird immer

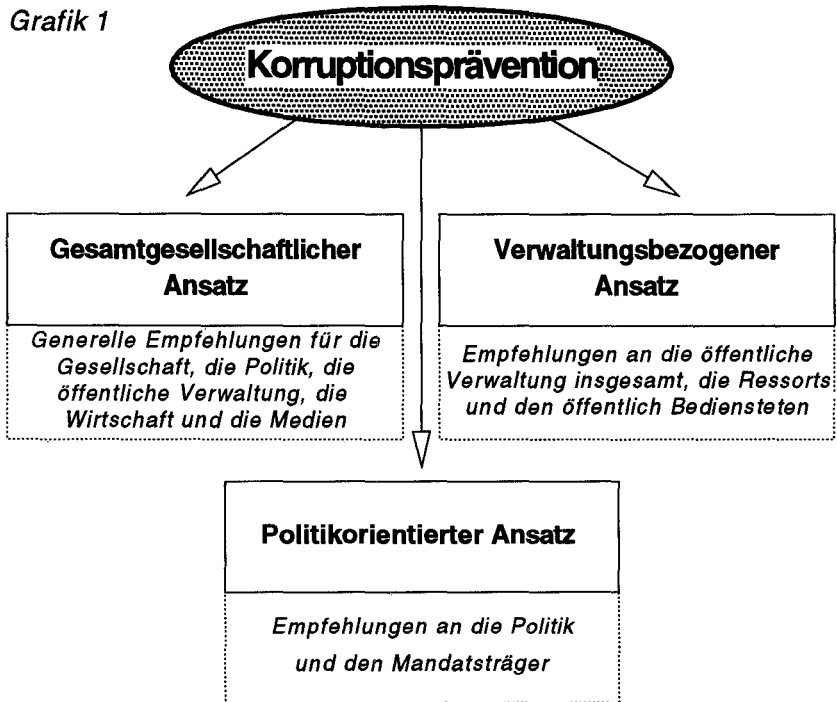
wieder neuer Schmutz getragen, wenn nicht auch der Hauszugang reingehalten wird.

- Verwaltung intern betriebene Korruptionsprävention ist einerseits auf die Person, andererseits auf das System auszurichten. Die eigentliche Schwachstelle ist der Mensch. Die Gefährdung wächst aber mit der Zunahme an Tatgelegenheiten.
- Die Sensibilisierung ist in Form der persönlichen Ansprache am wirksamsten. Eine allgemeine öffentliche Kampagne gegen die Korruption ist nicht anzuraten.
- Die informelle Beilegung von Korruptionsfällen oder das Vertuschen von aufkommenden Verdachtsmomenten ist für die Korruptionsbekämpfung kontraproduktiv.
- Es ist keine Zeit zu verlieren! Die Bereitschaft zum Handeln sollte nicht von der Frage abhängig gemacht werden, ob sich die Korruption bereits offen gezeigt hat oder nicht.
- Systematisch betriebene Korruptionsprävention bedeutet vor allem intensive vertikale und horizontale Kontrolle. Das bloße Installieren von Kontrollmechanismen bleibt aber wirkungslos, wenn sie nicht auch mit Leben erfüllt werden.
- Die Verhütung von Korruption setzt optimale Transparenz des Handelns von Politik und Verwaltung voraus. Nicht transparente Systeme sind anfällig. Auch Anti-Korruptions-Politik muß mit offenem Visier betrieben werden.
- Korruptionsprävention sollte nicht in einer vorgegebenen Gußform oktroyiert werden. Wegen behördenspezifischer Besonderheiten muß sie in ihren Feinheiten eigenständig und anwendergerecht entwickelt werden. Nicht alle Gegenmaßnahmen sind universell einsetzbar.



## 2.3 Konzeptioneller Ansatz

Grafik 1



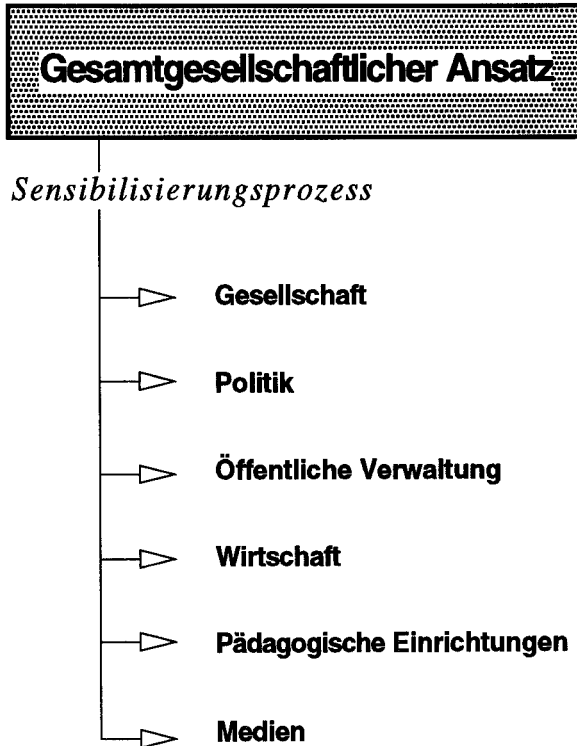
Auf der Grundlage der Untersuchungsergebnisse wird - angereichert mit Erkenntnissen aus bereits bestehenden Präventionsprogrammen - im folgenden eine Anti-Korruptions-Konzeption (siehe Grafik 1) vorgestellt, die im wesentlichen auf die Politik und die öffentliche Verwaltung der Kommunen, der Länder und des Bundes zugeschnitten ist. Obwohl eine Strategie für die Wirtschaft nicht bezweckt war und auch nicht geleistet werden konnte, können doch die Überlegungen und Vorschläge als Anregung für wirtschaftsinterne Gegenstrategien dienen.

Die folgenden *strategischen Ansätze* werden zur besseren Übersicht nicht textlich ausformuliert, sondern in Form von kurzen Ausführungen, Leitsätzen und Stichworten vorgestellt. Dabei erfolgt eine stufenweise Erschließung der Präventionsfelder in folgenden Ansätzen:

- *Gesamtgesellschaftlicher Ansatz*: allgemeine gesellschafts-, wirtschafts-, politik- und medienorientierte Empfehlungen zur Schaffung der Basisbedingungen für die Korruptionsbekämpfung.
- *Politikorientierter Ansatz*: Empfehlungen an die Politik sowie an den Mandatsträger.
- *Verwaltungsbezogener Ansatz*: generelle und spezielle Empfehlungen an die öffentliche Verwaltung sowie an den öffentlich Bediensteten.

## 2.4 Der gesamtgesellschaftliche Ansatz: Die Basis für die Korruptionsbekämpfung

Grafik 2



*Zielbereiche bzw. -gruppen:* Bürger / Bürgerzusammenschlüsse, Vereine, Verbände, Mandatsträger / staatliche Repräsentanten, Volksvertretungen, Parteien und sonstige politisch tätige Vereinigungen, kommunale Spitzenverbände, Entscheidungsträger der Wirtschaft, Wirtschaftsverbände, pädagogische Einrichtungen, Medien.

Anti-Korruptions-Politik muß auf einem sichereren Fundament stehen! Dazu ist ein *Sensibilisierungsprozess* in folgenden Bereichen einzuleiten:

(1) **Gesellschaft**

*Maßnahmen:* Aufklärung über die Methoden und Folgen der Korruption in Form der gezielten Ansprache (z.B. Diskussion anlässlich von Aufklärungsveranstaltungen; Auseinandersetzung mit dem Thema auf Parteiveranstaltungen usw.); plastische Darstellung des Schadens der Korruption (z.B. Aufzeigen an konkreten Fallbeispielen, welche Projekte die Kommune nicht mehr verwirklichen kann); Entwickeln von Szenarien; Gespräche und Hinweise bei Kontakten des Bürgers mit "seiner" Verwaltung.

*Ziele:* Ächtung der Korruption als besonders sozialschädliche Delinquenz (kein Kavaliersdelikt); (Re-)Aktivierung der ethischen Grundwerte in der Gesellschaft; Verinnerlichung, daß der Bürger selbst Opfer ist (erhöhte Steuern und Abgaben); Wecken des Problembewußtseins hinsichtlich der Dringlichkeit und Akzeptanz von Gegenmaßnahmen; Gewinnung des Bürgers als Verbündeten im Kampf gegen die Korruption (Erhöhung der Wachsamkeit in Verbindung mit einer Stärkung der Anzeigebereitschaft).

(2) **Politik**

*Maßnahmen:* Parteiliche und überparteiliche Aufklärung (Informationsveranstaltung, Parteizeitungen, Einsatz von Multiplikatoren); Diskussion in politischen Gremien; Leisten von Überzeugungsarbeit; ausdrückliche Versagung jeglicher Unterstützung durch die eigene Partei in Fällen korruptiven Verhaltens; offene Diskussion aller Korrumpierungsversuche innerhalb der Fraktion, der Partei oder des Rates; Erarbeiten von Ehrenkodices und Verhaltensmaßregeln.

*Ziele:* Stärkung der Resistenz gegen Korruption bei Mandatsträgern und staatlichen Repräsentanten (Verhindern der Ausnutzung durch private / wirtschaftliche Interessenkreise); Schärfung des Problembewußtseins; Anstoßen der Ethikdiskussion; Stärkung der Vorbildfunktion; Erhöhung der Bereitschaft zur offenen Diskussion und zum Handeln; Initiativen zur Effektivierung und zur persönlichen Unterstützung der Korruptionsbekämpfung.

*Besonderheiten:* Öffentliche Absichtserklärungen reichen nicht aus; gefragt sind Initiative und unmißverständliche Reaktionen auf Vorkommnisse.

Korruptionsaufklärung als "*Pflichtveranstaltung*" vor und während der Ausübung eines politischen Mandats (ggf. ausdrücklicher Hinweis bei der Vereidigung); *Aufklärungsinhalte:* Recht, politische und persönliche Folgen der Korruption, Anbahnungsversuche, Entstehung von Abhängigkeitsverhältnissen.

### (3) **Öffentliche Verwaltung**

*Maßnahmen:* Aufklärungsveranstaltungen zum Thema Korruption und Kontrolle; Ergänzung der Aus- und Fortbildungsinhalte zur Ethik und zum dienstlichen Verhalten; strategische Überlegungen zur Verbesserung der Transparenz des Verwaltungshandelns; Stärkung der Vorbildfunktion der Führungskräfte; Ausgabe von Ethikregeln sowie Maßnahmen zur Umsetzung in die Praxis.

*Ziele:* Selbstreinigung unter (Rück-)Besinnung auf das Gebot der Verwaltungshygiene; Anregung zur Selbstkritik und zur Selbstkontrolle; Wecken des Verständnisses für die Ziele der Strafverfolgung; Bereitschaft zur Aufgabe von nicht zustehenden Freiräumen.

### (4) **Wirtschaft**

*Maßnahmen:* Aufklärung über die Methoden und Folgen der Korruption in Staat und Wirtschaft; besondere Ansprache der Führungspersonen in der Wirtschaft; Veröffentlichungen in Fachzeitschriften; Ergänzung der Aus- und Fortbildungsinhalte insbesondere für Führungskräfte und Jungunternehmer sowie für solche Mitarbeiter, die vom Aufgabenbereich her als korruptionsgefährdet einzustufen sind; Anbieten von fachbezogenen Seminaren zur Gewinnung von Multiplikatoren; Diskussion wirtschaftsethischer Fragestellungen.

*Ziele:* Wecken des Problembewußtseins; Erhöhung der Akzeptanz und der Bereitschaft zum wirtschaftsinternen Gegensteuern; Stärkung der ethischen Grundwerte in der Wirtschaft (Besinnung auf Vertrauen, Integrität und Seriosität im Geschäftsleben); Differenzierung bei den Usancen innerhalb der Wirtschaft und im Umgang mit kommunalen

bzw. staatlichen Stellen; Abkehr von der "Schwarze-Schafe-Theorie"; Erhöhung der Abschreckungswirkung.

(5) **Pädagogische Einrichtungen**

*Maßnahmen:* Einbindung der Kultusministerien, kirchlichen Einrichtungen und sonstigen Erziehungs- und Aus- bzw. Fortbildungsstätten in die Korruptionsprävention; Ergänzung der Lehrinhalte zu ethischen Fragestellungen im rechts- und staatsbürgerkundlichen Unterricht, Einsatz von "Ethikreferenten" mit Multiplikatorenfunktion.

*Ziele:* Verbreitung ethischer Lehrinhalte; Stärkung des Rechtsbewußtseins; Wecken des Problembewußtseins; Erhöhung der Akzeptanz der Anti-Korruptions-Politik.

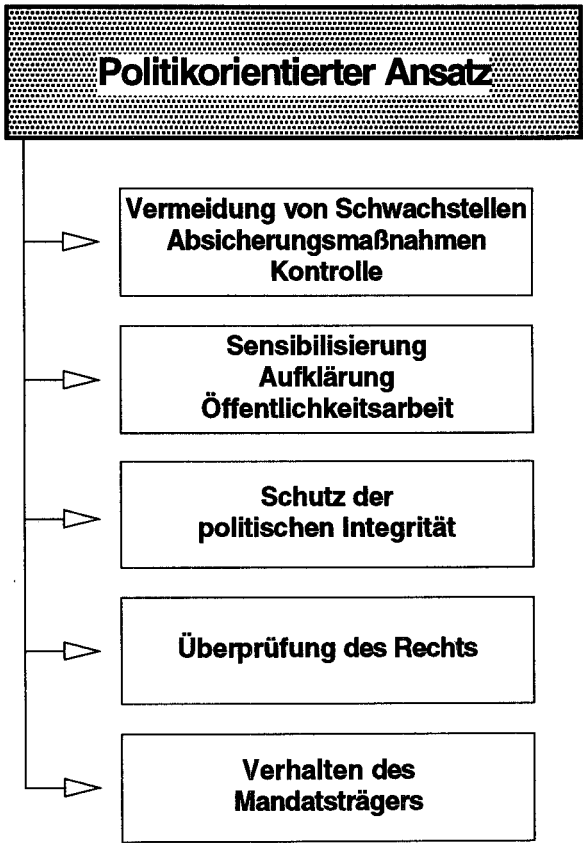
(6) **Medien**

*Maßnahmen:* Enge Einbindung der Medien in die politische, wirtschaftliche und verwaltungsinterne Korruptionsdiskussion im Interesse einer ausgewogenen Berichterstattung; Wecken des Verständnisses für die Ziele und Probleme der Korruptionsbekämpfung; Koordination der Aufklärungsbemühungen mit gezielter Unterstützung der Medien (z. B. Öffentlichkeitsarbeit, Talk-Shows, Berichte in Zeitschriften, usw.).

*Ziele:* Abkehr von der skandalorientierten Berichterstattung und Konzentration auf Berichterstattung mit Aufklärungscharakter; Vermeidung der Überstrapazierung des Bürgers in bezug auf die überzogene Berichterstattung zur Korruption; Anstoßen zu Gegeninitiativen; Unterstützung der Ziele der präventiven Korruptionsbekämpfung.

2.5 Der politikorientierte Ansatz: Empfehlungen an die Politik und an den Mandatsträger

Grafik 3



*Zielbereiche:* Mandatsträger / politische Repräsentanten, Parteien, Volksvertretungen, kommunale Spitzenverbände, politisch tätige Gremien und Zusammenschlüsse aller Art.

### **2.5.1 Sensibilisierung, Aufklärung und Erhöhung der Bereitschaft zum Gegensteuern**

- (1) *Sensibilisierung aller Mandatsträger und politischen Repräsentanten*  
- siehe Ziffer 2.4 (2) -
- (2) *Aufklärung des Personals im näheren Umfeld politischer Tätigkeiten* über die Korruptionsgefahren (Sekretärin, Schreibkräfte, Sachbearbeiter usw.).
- (3) *Einbindung des Bürgers bzw. von Bürgerinitiativen in politische Aktivitäten* mit dem Ziel der Stärkung des Problembewußtseins und der Kontrollfunktion durch die Allgemeinheit.
- (4) *Ausführliche Information der Ratsmitglieder* über komplizierte, korruptionssensible Sachverhalte, die zur Entscheidung anstehen.
- (5) *Werbung für die Interessen und Absichten der Korruptionsprävention* in Form der *gezielten Ansprache* im Rahmen der politischen Tätigkeit (Multiplikatorenfunktion).
- (6) *Organisation / Durchführung von Korruptionsseminaren im Rahmen der politischen Fortbildung*
- (7) *Ergänzung der Inhalte der parteilichen Öffentlichkeitsarbeit und internen Informationspolitik* in bezug auf die Korruption und Korruptionsprävention; *Information des Bürgers und der Medien* über die Hintergründe von Vorkommnissen; öffentliche Aufarbeitung von Skandalen (Grundatz: Enthüllung durch Offenlegung aller Fakten, keine Diskretion; kein Zurückhalten von Teilinformationen); öffentliche Analyse der Ursachen und Hintergründe.
- (8) *Transparenz in der Parteienfinanzierung und kritische Auseinandersetzung mit dem Sponsoring*; Aufzeigen der Gefahren des Gleitens in Abhängigkeitsverhältnisse durch Annahme von Zuwendungen; Problematik der "Klimapflege" durch den Sponsor als Wegbereitung für die Korruption.



- (9) *Koordinierung der Bemühungen zur Verhinderung von Korruption durch die kommunalen Spitzenverbände* (Vermeiden von ineffizienten Insellösungen).

### **2.5.2 Vermeidung von Schwachstellen, Verfahrensabsicherung und Kontrolle**

- (1) *Verhinderung bzw. Verminderung von Tatgelegenheiten* (politische Lösungsvorschläge zur Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung; Entbürokratisierung; Absicherung von Verfahren durch Einbau von Kontrollmechanismen).
- (2) *Flexibilisierung der Haushaltspolitik* durch Ausweitung der Planungszeiträume (Vermeidung von "Dezemberaufträgen" in Form von freihändigen Schnellvergaben).
- (3) *Überprüfung der Privatisierungspolitik* in bezug auf (neue) Einfallstore für die Korruption (Gefahr des Umdeklarierens von Verwaltungskorruption in Wirtschaftskorruption).
- (4) *Überwachung der Postenhäufung in der Politik und in deren näherem Umfeld* im Hinblick auf mögliche Interessenkollisionen.
- (5) *Kritische Auseinandersetzung mit vorgegebenen Planungsabläufen und Entscheidungsvorlagen der Verwaltung*; Verbesserung des Einblicks in die Abläufe der kommunalen Verwaltung durch die Mandatsträger (Einsichtnahme in Planungsunterlagen, Teilnahme am Submissionstermin usw.).
- (6) *Strikte Einhaltung des Grundsatzes der öffentlichen Ausschreibung* bei Auftragsvergaben aller Art; *Vermeidung beschränkt öffentlicher und freihändiger Vergaben* (im Ausnahmefall nur nach dem Zufallsprinzip); Absprachen mit den Planungs- bzw. Vergabebeauftragten.
- (7) *Vergabe von Architekten- bzw. Ingenieurleistungen nach dem Zufallsprinzip*; intensive Kontrolle der Planungs- und Vergabeverfahren; Überlegungen zur Eröffnung des Wettbewerbs.

- siehe auch Ziffer 2.5.4 (1) -

- (8) *Eingehende Überprüfung der Korrektheit und Wirtschaftlichkeit der Unternehmerangebote*; Preisvergleiche, Prüfung der Leistungsverzeichnisse u.s.w.  
- siehe auch Ziffer 2.6.4 -
- (9) *Vermeidung von Zeitdruck* bei kostenintensiven und folgenschweren Entscheidungen.
- (10) *Einsatz von Rechnungsprüfern und (unabhängigen) Sachverständigen* nach Abschluß einer Maßnahme; vorbehaltlose Unterstützung bzw. Akzeptanz von Rechnungsprüfungen.
- (11) *Vermeidung von Kompetenzüberschreitungen politischer Entscheidungsträger* (insbesondere dann, wenn sie Amtsträger mit besonderen Befugnissen sind).
- (12) *Vermeidung von "Cliquenwirtschaft"* bei der Vorbereitung politischer Entscheidungen (z. B. Absprachen über konstruierte Mehrheiten vor Abstimmungen).
- (13) *Ausübung der parlamentarischen Selbstkontrolle* in jeder denkbaren Form; besondere Aufmerksamkeit im Umfeld korruptionssensibler politischer Aktivitäten (z. B. Wirtschaftsförderung, Vergabe von Gewerbegrundstücken, Ausnahmen von Auflagen, usw.).
- (14) *Einrichtung bzw. Einschaltung von Vergabeausschüssen bei kostenintensiven öffentlichen Auftragsvergaben*; paritätische Besetzung mit Mandatsträgern und öffentlich Bediensteten (Grundsatz der Öffentlichkeit).
- (15) *Kontrolle eingesetzter Ausschüsse* durch den Rat; Vermeidung der Verselbständigung der Ausschüsse bzw. einzelner, vom Plenum beauftragter Mandatsträger.
- (16) *Erarbeiten von Vorschlägen für eine Verbesserung der Kontrolle und Kontrollmechanismen in der Politik und der öffentlichen Verwaltung* (z. B. Kontrolle der Verwaltungsarbeit, Anzeigempfehlung, Gründung von Kontrollausschüssen).

### 2.5.3 Schutz der politischen Integrität

- (1) *Antreten von Beweisen für die Bereitschaft zur Bekämpfung der Korruption*; Diskussion von Korrumpierungsversuchen; Unterstützung von präventiven und repressiven Maßnahmen; Stigmatisierung aller Formen der persönlichen Bereicherung im Rahmen der Ausübung eines politischen Amtes; vorbildliches politisches Handeln; Förderung von Selbstkritik und der Bereitschaft zur Unterstützung der Anti-Korruptions-Politik; parteiinterne Programme und Initiativen im Plenum.
- (2) *Konsequente Ahndung der Korruption*; Reaktionen parteiintern und in den Räten; Einschaltung der Strafverfolgungsbehörden.
- (3) *Aufforderung zur Aufgabe des Mandats* des korrupt handelnden Mandatsträgers und Einleitung eines Ausschlußverfahrens aus der Partei im Falle der Verdachtsbestätigung.
- (4) *Deutliche Absage an Vetternwirtschaft und Ämterpatronage*.
- (5) *Weniger Parteieinfluß und mehr Ausrichtung an Sachfragen* und politischen Notwendigkeiten im Rahmen politischer und verwaltungstechnischer Abläufe.
- (6) *Umsetzung einer Politik der Chancengleichheit*; keine ungerechtfertigte Bevorzugung einzelner Personen oder Interessengruppen; Wahrung des Grundsatzes der Gleichbehandlung; *Ausgewogenheit*, im Zweifelsfall *Zurückhaltung beim Eintreten für einzelne Bürger* bzw. für die Wirtschaft.
- (7) *Ausführliche Protokoll- und Aktenführung* bei allen politischen Entscheidungen.
- (8) *Kritische Beurteilung von Parteispenden*, wenn sie mit besonderen Interessenlagen verknüpft sind; im Zweifelsfall: Verzicht!
- (9) *Bei der Beantragung der Mitgliedschaft in einer Partei keine Verknüpfung mit persönlichen Anliegen*.
- (10) *Stärkung der Funktion des Petitionsausschusses, des Bürgerbeauftragten und ähnlicher Bürgeranlaufstellen*.

- (11) *Diskussion über die Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle für den Bürger (eine Art "Verbraucherberatungsstelle für Verwaltungskunden").*
- (12) *Beratung und Betreuung des Mandatsträgers durch "Korruptionsbeauftragte" bei erfolgten Einflußversuchen.*

#### **2.5.4 Überprüfung des Rechts**

- (1) *Diskussion über Möglichkeiten der Einführung der öffentlichen Ausschreibung für Architekten- und Ingenieurleistungen; kritische Auseinandersetzung mit der HOAI in bezug auf die Eröffnung des freien Wettbewerbs.*  
- siehe auch Ziffer 2.6.1.3 (5) -
- (2) *Pönalisierung der politischen Korruption analog zur Strafbarkeit von Amtsträgern.*
- (3) *Abschaffung der Anerkennung von Schmiergeldern als "nützliche Aufwendungen"; politische Initiative zur Änderung des Steuerrechts.*
- (4) *Aufdecken und Eliminieren aller erkannter Schwachstellen im rechtlichen Bereich, die Ansätze für Korruption bieten könnten.*
- (5) *Überprüfung der nationalen und internationalen Vergaberichtlinien; VOB, VOL und EU-Richtlinien (z. B. Bau- und Lieferkoordinierungsrichtlinie, Dienstleistungsrichtlinie, Preisrecht) auf Möglichkeiten des Einbaus korruptionshemmender bzw. -verhütender Mechanismen.*  
- siehe auch Ziffer 2.6.1.3 (4) -
- (6) *Überprüfung der strafrechtlichen und strafprozessualen Vorschriften auf ihre Geeignetheit für die Korruptionsbekämpfung; Überprüfung des Dienstrechts.*

## 2.5.5 Individuelle Verhaltensempfehlungen für den Mandatsträger

*Zielpersonen:* Mandatsträger, politische Repräsentanten, Ausschußmitglieder, politische Funktionäre aller Art.

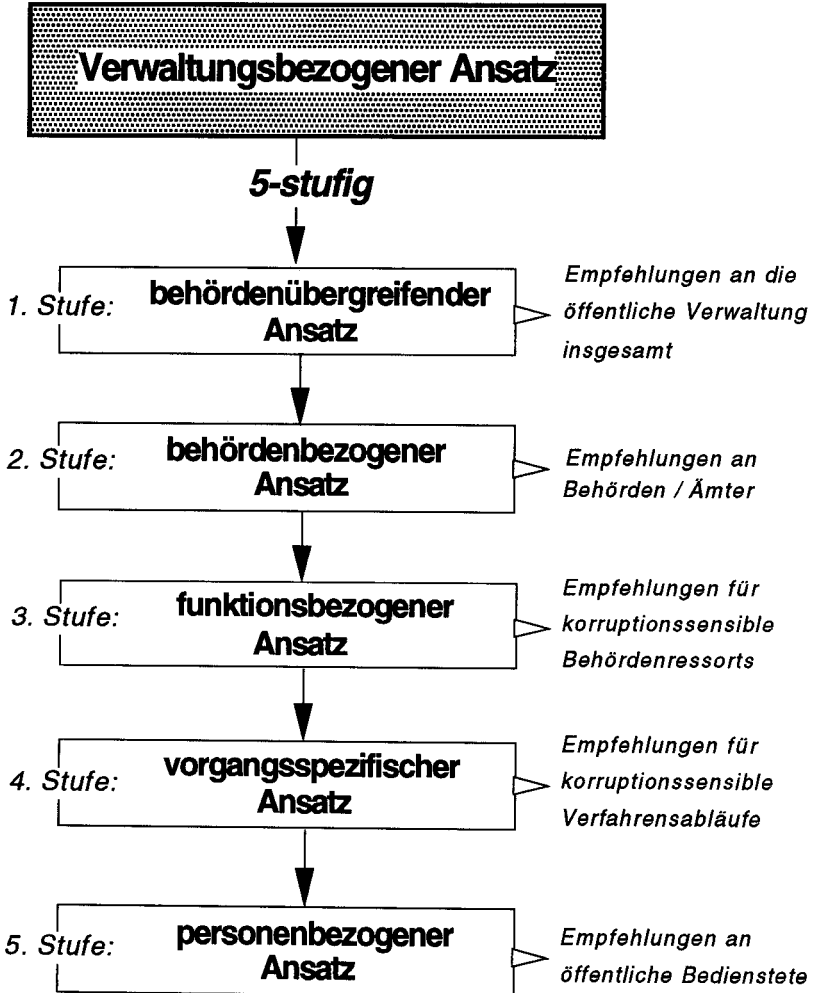
- (1) *Aufmerksamkeit und Wachsamkeit vor allem in folgenden Bereichen:*  
Auftragsvergaben und Genehmigungsverfahren sowie Ausnahmeregelungen aller Art, Investitionsbereiche größerer Haushaltsmittel, öffentliche und private Bauplanungen, Realisierung von öffentlichen Projekten durch Ingenieur- und Architektenbüros, Gutachtenerstellungen, Wohnungsbauförderung, Vergabe von Gewerbegrundstücken, Wirtschaftsförderung, Förderung kostenträchtiger privater Vorhaben des Bürgers, Logistikbeschaffungen, Kontakte mit der Wirtschaft.
- (2) *Strikte Einhaltung des Sparsamkeitsprinzips;* Sensibilisierung der Mandatsträger und der Bewirtschafter öffentlicher Gelder, daß nicht eigene private, sondern Gelder der Allgemeinheit verwaltet werden.
- (3) *Ächtung der Korruption und der persönlichen Bereicherung* im Rahmen politischer Tätigkeit bei jeder sich bietenden Gelegenheit.
- (4) *Offenes Signalisieren des Gefeitseins vor Korruption* durch den einzelnen Mandatsträger beim Umgang mit dem Bürger bzw. der Wirtschaft.
- (5) *Wachsamkeit beim Auftreten von möglichen Korruptionsindikatoren* (z. B. unerklärliche Entscheidungen, plötzlicher Meinungswandel, auffallende Verhaltensänderungen, unbegründete Fürsprache für einen Unternehmer).
- (6) *Erhöhte Aufmerksamkeit in bezug auf vermeintlich berechnigte Interessen bei Einflußnahmen anderer Mandatsträger* auf Verwaltungsverfahren und politische Abläufe aller Art.
- (7) *Strenge Differenzierung zwischen Bürgernähe und Bürgerbevorzugung;* Einhaltung einer "gewissen Distanz" zu Vertretern der gewerblichen Wirtschaft.

- (8) *Vermeiden von Interessenkollisionen* (im Zweifelsfall: Selbstaufrelegung der Stimmenthaltung).
- (9) *Verzicht auf Nutzung des Wissensvorsprungs zum eigenen Vorteil oder zum Vorteil eines Dritten.*
- (10) *Verzicht auf politische Funktionen*, wenn die Aufgabe eine zu große Nähe zum eigenen geschäftlichen Ziel oder zu Vorhaben Angehöriger mit sich bringt (z. B. bei kommunalen Mandatsträgern, die gleichzeitig Unternehmer sind).
- (11) *Ausgewogenheit beim Einsatz politischer Macht*; Vermeidung des Machtmißbrauchs; politischen Einfluß nicht zum persönlichen Vorteil oder zum Vorteil Dritter einsetzen.
- (12) *Strikte Einhaltung des rechtlichen Rahmens*; keine Überdehnung des Rechts und der Ermessensspielräume; im Zweifelsfall (z. B. bei vermuteten Unregelmäßigkeiten oder fehlender Rechtsklarheit): Intervention.
- (13) *Vermeiden eines Übermaßes an Vertrauen in von der öffentlichen Verwaltung vorbereitete Entscheidungen*; Wahrung der Kritikfähigkeit; Überwachung der Einhaltung rechtlicher Vorgaben.
- (14) *Kritische Beurteilung des Sponsorings*; Vermeidung einer zu großen persönlichen Nähe zu dubiosen "Gönnern"; Zurückhaltung bei privaten oder geschäftlichen Einladungen öffentlicher Auftragnehmer oder Antragsteller; Ablehnung von Angeboten, die später in einem korruptiven Zusammenhang gedeutet werden könnten.
- (15) *Information der Fraktion, der Partei bzw. des Plenumsvorsitzenden bei erfolgten Korrumpierungsversuchen.*
- (16) *Persönlicher Einsatz zur Verbesserung der Transparenz in Politik und Verwaltung*, wo immer dies möglich ist; (z. B. persönliche Initiative zur Entbürokratisierung, Gespräche mit dem Bürger usw.).

- (17) *Einfordern der Aufklärung über unklare bzw. undurchsichtige Sachverhalte* und - umgekehrt - ausführliche Information der Mandats-träger durch den Ratsvorsitzenden.
- (18) *Verzicht auf finanzielle Beteiligungen an Projekten im näheren Umfeld der eigenen politischen Tätigkeit.*
- (19) *Bereitschaft zum Verzicht auf eventuell herangetragene Privilegien aller Art.*
- (20) *Aufgabe des Mandats bzw. der politischen Funktion im Verdachtsfall* auch dann, wenn abschließende Beweise nicht vorliegen (Gebot der politischen Reinhaltung, Abwenden von Schaden an der politischen Glaubwürdigkeit).

## 2.6 Verwaltungsbezogener Ansatz: Empfehlungen an die öffentliche Verwaltung

Grafik 4





## 2.6.1 Empfehlungen an die öffentliche Verwaltung

### 1. Stufe

Grafik 5

# Behördenübergreifender Ansatz



Zielgruppen: Öffentliche Verwaltung insgesamt, kommunale Spitzenverbände, (Kommunal)Politik

### 2.6.1.1 Generelle wegbereitende Maßnahmen

(1) *Sensibilisierung der Behördenmitarbeiter*

- siehe Ziffer 2.4 (3) -

(2) *Ergänzung der Aus- und Fortbildungsinhalte der öffentlichen Verwaltung*

Ergänzung des Lehrplans für Führungskräfte um die Themenbereiche Ethik, Korruption und Kontrolle; allgemeine Sensibilisierung aller öffentlich Bediensteten (Förderung des Problembewußtseins); Anbieten und Ausrichten von Fortbildungsveranstaltungen (Seminare); Ausbildung der Revisoren der Rechnungshöfe und der Rechnungsprüfungsämter in bezug auf das Erkennen von Korruptionsszusammenhängen (Aufbau von Expertentum).

(3) *Entwicklung und Umsetzung einer mitarbeiterorientierten Verwaltungskultur*

Organisationsphilosophie mit ethischen Vorgaben; Wecken des "Wir-Gefühls"; Förderung des Gemeinwohl-Denkens; Ächtung der persönlichen Bereicherung.

(4) *Konsequente straf- und disziplinarrechtliche Ahndung der Korruption*

Verpflichtung der Amts- und Behördenleiter zur Einschaltung der Strafverfolgungsbehörden bei aufkommenden Verdachtsmomenten; Absage an die informelle Beilegung; Einleitung disziplinarrechtlicher Maßnahmen.

(5) *Bestandsaufnahme aller korruptionssensiblen öffentlichen Aufgabengebiete und -funktionen*

Bestandsaufnahme als Grundlage für die Abstimmung der Einsatzbereiche strategischer Präventionsansätze (z. B. Strategieformulierung, Prioritätensetzung).

(6) *Konzeptionelle Überlegungen zur Verbesserung und Koordinierung der Öffentlichkeitsarbeit*

Bilden von interdisziplinären Arbeitsgruppen zur Koordinierung der Öffentlichkeitsarbeit; Herausgabe einer Informationsbroschüre zur

Korruptionsvorbeugung; Werbung für die Interessen der Korruptionsbekämpfung; Festlegen der Inhalte der Öffentlichkeitsarbeit (u. a. auch Verbesserung der Transparenz der Verwaltung und des Verwaltungshandelns).

(7) *Diskussion der Möglichkeiten und Grenzen der Übernahme moderner Managementtheorien aus der Wirtschaft*

Überprüfung der Leistungsverwaltung auf Effektivierung nach dem Vorbild der Wirtschaft (Lean Management, Total Quality Management/TQM); Erarbeitung von Konzepten zur Effektivierung der staatlichen und kommunalen Dienstleistungen nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit.

(8) *Förderung und Institutionalisierung der Zusammenarbeit der Behörden innerhalb der allgemeinen öffentlichen Verwaltung sowie Kooperation mit der Strafverfolgung*

Einbindung aller potentiell tangierten Behördenbereiche, wie etwa Ordnungs- und Gewerbeämter, Bauverwaltungen, Finanzbehörden, steuer- und abgabenerhebende und fördermittelvergebende Verwaltungen, Dienststellen der Verwaltungspolizei, Beschaffungsämter, Ausländerämter usw. in die Korruptionsvorsorge.

Erfahrungs- und Nachrichtenaustausch unter den Behörden mit dem Ziel des Erkennens von Korruption und überregionalen Korruptionszusammenhängen; Einrichtung einer Informationssammlung an zentraler Stelle (Entwerfen einer bundesweiten "Korruptionslandkarte"); Führen einer Datei über korrumpierende Unternehmer mit dem Ziel des Wettbewerbsausschlusses im Wiederholungsfall und der erhöhten Vorsicht bei Vertragsabschlüssen; Anstoßen und Koordination gemeinsamer Präventionsbemühungen durch die kommunalen Spitzenverbände.

(9) *Kritische Auseinandersetzung mit der Privatisierung von korruptionssensiblen öffentlichen Aufgabenfeldern*

Vermeidung unbedachter Privatisierungskonzepte in bezug auf das Umdeklarieren von Verwaltungskorruption in Wirtschaftskorruption.

### 2.6.1.2 Spezielle präventionsbezogene Maßnahmen

(1) *Einrichtung von Innenrevisionen*

Entwerfen von konzeptionellen Vorschlägen für die Einrichtung von Innenrevisionen (Modellvorgaben); Wegbereitung für enge Kooperation dieser Stellen untereinander.

(2) *Stärkung der Position der Landesrechnungshöfe bzw. des Bundesrechnungshofes sowie Diskussion möglicher Sanktionsinstrumente für diese Behörden*

Anpassung der Zuständigkeiten, Eingriffsbefugnisse und Sanktionsmöglichkeiten an die Erfordernisse der Korruptionsbekämpfung; Intensivierung und Institutionalisierung der Kooperation mit der Strafverfolgung; Förderung und Bereitstellung von ausgewiesenen Experten verschiedener Fachrichtungen in diesen Behörden.

(3) *Einrichtung von Anti-Korruptions-Dienststellen auf regionaler Ebene*

(Aufbau etwa nach dem Vorbild des Anti-Korruptions-Referates Frankfurt/M.; siehe Anhang, Anlage 7)

*Aufgaben und Ziele:* Informationsauswertung und -weitergabe, Erkennen von korruptiven Handlungsmustern, Verifizierung von Verdachtsmomenten, Einschaltung der Staatsanwaltschaft, Öffentlichkeitsarbeit, Prüfung des Wettbewerbsausschlusses von Firmen, Überwachung der Ausschreibungs- und Submissionsverfahren, usw.

(4) *Einrichtung von kommunalen Präventionsräten unter Beteiligung der Politik, öffentlichen Verwaltung, Wirtschaft, Strafverfolgung und des Bürgers*

"Runder Tisch" mit dem Ziel der Abstimmung von Anti-Korruptions-Maßnahmen, Aufdecken von Schwachstellen, Fallanalysen.

(5) *Diskussion der Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von unabhängigen Beschwerdestellen in Abstimmung mit der Politik*

-siehe auch Ziffer 2.5.3 (11) -

Installieren einer verwaltungsunabhängigen, für den Bürger leicht erreichbaren Anlauf- und Clearingstelle für Hinweise und Beschwerden in Fällen der ungerechtfertigten Benachteiligung und des Korruptionsverdachts (eine Art "Verbraucherberatungsstelle für Verwaltungskunden"); Erhöhung der Wachsamkeit des Bürgers durch direkte Einbindung in die Korruptionsbekämpfung bzw. -verhütung.

### 2.6.1.3 Überprüfung bestehender Vorschriften

- (1) *Formulierung von Rechtsvorschriften, die geeignet sind, Korruption zu verhindern bzw. Tatgelegenheiten zu reduzieren*

Entbürokratisierung; Vereinfachung der Verwaltungsvorschriften; Beschleunigung der Vorgangsbearbeitung; Durchforstung des "Vorschriftendschungels".

- (2) *Bundeseinheitliche Festlegung der Grenzwerte bzw. Beschreibung der Richtwerte für die Annahme von Belohnungen, Geschenken und geldwerten Vorteilen*

Klare Vorgabe (dynamische Regelung des Höchstwertes auf niedrigem Niveau); im Zweifelsfall: Pflicht zur Anmeldung innerhalb einer vorgegebenen Frist; Anmeldepflicht des öffentlich Bediensteten bei privaten Aufträgen durch Unternehmer, die gleichzeitig als Bieter im öffentlichen Bereich auftreten; Transparenz bei Nebentätigkeiten und Anstellungsverhältnissen von Angehörigen.

- (3) *Überprüfung des Dienst- und Arbeitsrechts auf die Bedürfnisse der Korruptionsbekämpfung*

Überprüfung der dienst- und arbeitsrechtlichen Voraussetzungen zur Sanktionierung der Korruption insbesondere in bezug auf die Entlassung aus dem Beamten-/Angestellten-/Arbeitsverhältnis).

*Hinweis:* Diese Empfehlung korrespondiert mit der Forderung zur Erhöhung des Strafrahmens für Korruptionsdelikte.

- siehe auch Ziffer 2.7.2(6) -

(4) *Überprüfung der Vergabe- und Vertragsbestimmungen in Absprache mit der Politik*

- siehe auch Ziffer 2.5.4(5) -

*Beispiele:*

a) Diskussion über Möglichkeiten der *Offenlegung des Bieterverfahrens*; Transparenz beim Submissionstermin mit gegenseitigem Abgleich der eingegangenen Angebote durch die Mitkonkurrenten; Möglichkeit der Angebotskorrektur nach unten; Ziel: Verhinderung von Manipulationen und Kartellabsprachen sowie Erzielung eines günstigen Bieterpreises durch offenen Wettbewerb und Zuschlag an den tatsächlich niedrigsten Bieter; Möglichkeit zum Aufdecken von Unregelmäßigkeiten in der Angebotsabgabe durch die Mitkonkurrenten.

b) Standardisierung der Vergabeverträge (Klausel zur Vertragsstrafe, Sperre usw.), Regelung zum Ausschluß des korrumpierenden Unternehmers auf Dauer oder auf Zeit.

- siehe auch Ziffer 2.6.4 (13) -

(5) *Überprüfung der Praxis zu öffentlichen Planungsvergaben an Architekten- und Ingenieurbüros in Absprache mit der Politik*

- siehe auch Ziffer 2.5.4(1) -

Vergaben grundsätzlich nach dem Zufallsprinzip; Auseinandersetzung mit der Honorarordnung für Architekten (HOAI) in bezug auf die Eröffnung des Wettbewerbs auch unter Architekten- und Ingenieurbüros (öffentliche Ausschreibung mit dem Ziel der Mitteleinsparung, Wettbewerbsverbesserung und Vermeidung von Manipulationen und Absprachen).

(6) *Flexibilisierung der Haushaltsplanung bzw. -politik*

Verlängerung der Planungszeiträume bzw. Übernahme nicht ausgegebener Mittel in das nächste Haushaltsjahr.

- siehe auch Ziffer 2.5.2(2) -

## 2.6.2 Empfehlungen an Behörden

### 2. Stufe

Grafik 6

# Behördenbezogener Ansatz

## Empfehlungen an Ämter / Behörden

- Führung
- Vertrauensbildung
- Organisationsphilosophie
- Mitarbeitermotivation
- Transparenz
- Informationspolitik
- Aufgabenanalyse
- Sensibilisierung
- Reaktion auf Verdachtsfälle
- Gerüchte, Hinweise
- Zusammenarbeit
- Korruptionsbeauftragte
- Kontrolloptimierung
- Vorschriften
- Verhaltensregeln
- Nebentätigkeiten

Zielgruppen: Amts- und Behördenleiter, Führungskräfte, kommunale Spitzenverbände

### 2.6.2.1 Generelle wegbereitende Maßnahmen

(1) *Sensibilisierung*

- siehe Ziffer 2.4 (3) -

(2) *Optimierung der Führung in den Behörden*

Vermeidung von Mißmanagement (Korruption und Mißmanagement sind in einem engen Zusammenhang zu sehen); intensive Wahrnehmung der Fürsorgepflicht; Ausübung einer Vorbildfunktion durch Führungskräfte; Förderung von Eigeninitiative und Engagement der Mitarbeiter für die Behörde; Verinnerlichung modernen Führungswissens; Prüfen der Übernahme bewährter Managementtheorien aus der Wirtschaft; Einschwören der gesamten Führung auf die Korruptionsvorsorge.

(3) *Einführung vertrauensbildender Maßnahmen aller Art*

*Leitsatz:* Kontrolle und Vertrauen schließen sich nicht gegenseitig aus!

Vertrauen, aber nicht blindes Vertrauen gegenüber (auch langjährigen) Mitarbeitern; Antreten von Beweisen für Offenheit und Ehrlichkeit im Umgang miteinander; Gewinnung des Mitarbeiters als Partner bei der Aufgabenerfüllung und bei der innerbehördlichen Bekämpfung bzw. Verhütung von Korruption; Herbeiführen größtmöglicher Akzeptanz für Präventionsmaßnahmen unter allen Mitarbeitern.

(4) *Entwickeln einer eigenen bzw. Übernahme einer vorgegebenen Organisationsphilosophie*

Erarbeitung und Umsetzung von Ethikregeln unter Beteiligung der Mitarbeiter; Verringerung der Distanz zwischen Amtsleitung und Mitarbeiter; Wecken des "Wir-Gefühls"; Anleitungen zum vorbildlichen Verhalten innerhalb der Behörde und im Bereich der Außenkontakte; Optimierung der Arbeitsbedingungen und des Arbeitsklimas.

(5) *Steigerung der Motivation unter den Mitarbeitern*

Leistungsgerechte Bewertung unverzichtbaren Expertentums; Herabsetzen der individuellen Korruptionsanfälligkeit durch höhere Qualifikation; keine Überforderung einzelner Bediensteter (Vermeidung von Leistungsdruck); Bildung von Arbeitsgruppen zur besseren Aufgaben-



bewältigung; Erhöhung der Akzeptanz von Entscheidungen der Führung durch Mitsprache; Anerkennung besonderer Leistungen (z. B. Einführung eines "Anerkennungssystems" für vorbildliches Handeln, sparsame Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln).

(6) *Sicherstellung optimaler Transparenz der behördlichen Organisations-, Personal- und Aufgabenstrukturen*

Transparenz in den Organisations- und Personalstrukturen, insbesondere im Bereich korruptionssensibler Ressorts, und im Verwaltungshandeln (Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen, usw.); klare Zuständigkeitsregelung; ausführliche Begründung von positiven und negativen Verwaltungsentscheidungen.

(7) *Verbesserung der internen Informationspolitik und der Öffentlichkeitsarbeit*

Ausführliche und zeitnahe Information der Mitarbeiter über Korruptionsfälle; Offenlegen der Fakten; Werben für die Interessen der Korruptionsprävention; Erarbeiten eines Konzepts für die Öffentlichkeitsarbeit (z. B. Benennung eines Pressebeauftragten oder Einrichtung einer Pressestelle; Optimierung des Verhältnisses zur Presse; Abstimmung der Öffentlichkeitsarbeit mit anderen Behörden); Erhöhung der Abschreckungswirkung durch Aufzeigen der Tatfolgen.

### **2.6.2.2 Spezielle präventionsbezogene Maßnahmen**

(1) *Analyse und Bestandsaufnahme aller gefährdeten Behördensektoren, Aufgabenbereiche und Positionen bzw. Funktionen im eigenen Zuständigkeitsbereich*

(Außenkontakte, gefährdete Funktionen wie etwa Auftragsvergaben aller Art, behördliche Genehmigungen und Kontrollen, Gutachter-tätigkeiten, Vergabe von Fördermitteln, Logistikbeschaffung, bestimmte Entscheidungsfunktionen, Personalgewinnung)

Verinnerlichung der Tatsache, daß Korruption auch in der eigenen Behörde nicht ausgeschlossen werden kann (keine Verdrängung des Problems); Beseitigung bzw. Abbau der Tatgelegenheiten und Vermeidung von Andockflächen für die Korruption; Aufdecken und Eliminie-

ren vorhandener Schwachstellen; Überprüfung der Praxis des Delegierens bei korruptionssensiblen Vorgängen bzw. Aufgaben (keine unbedachte Verlagerung der Verantwortung nach unten).

- (2) *Erarbeiten eines Konzepts zur Sensibilisierung der Mitarbeiter*  
- siehe Ziffer 2.4 (3) -

Sensibilisierung beginnend in der Führungsebene (Behandlung der Thematik auf Leiterbesprechungen bzw. -tagungen); daran anschließend: Ansprache aller Mitarbeiter; *persönliche Ansprache* der Bediensteten (Personalführungsgespräche, Gruppendiskussionen), d. h. keine abstrakte Aufklärung; ergänzend dazu begleitende Maßnahmen wie behördeninterne Aufklärungsveranstaltungen, Rundschreiben, Informationsblätter, Mitarbeiterbriefe und Diskussionen anlässlich Dienstversammlungen.

- (3) *Zeitnahe Reaktion auf Verdachtsmomente*

*Im ersten Verdachtsstadium:* gründliche Aufklärung erkannter Unregelmäßigkeiten; Überprüfung des Sachverhalts auf Korruptionsindikatoren; Plausibilitätsprüfung; persönliche Ansprache und Stellungnahme des Betroffenen auch dann, wenn der Verdacht nicht verdichtet werden kann; eindeutige Reaktion der Vorgesetzten auch auf bloße Vertrauensbrüche; Umbau einzelner Behördenressorts mit dem Ziel, korruptive Personalstrukturen und kritische Außenkontakte zu verhindern oder aufzubrechen.

*Im Falle der Verdachtsverdichtung:* Einschaltung der Innenrevision / der Strafverfolgungsbehörden; rigorose straf- und disziplinarrechtliche Verfolgung; Unterstützung der Ermittlungen; Vermeidung von stigmatisierenden Medienrecherchen durch aufklärende Öffentlichkeitsarbeit in Absprache mit der Strafverfolgung (keine Vertuschung der Fakten); ggf. begleitend durch Maßnahmen wie Umsetzung, Versetzung, Aufgabenbeschneidung, Suspendierung.

- (4) *Benennung von Korruptionsbeauftragten*

Ansprechpartner als Vertrauensperson mit Beratungs- und Aufklärungsfunktion (Consulting); Multiplikator im behördeninternen Sensibilisierungsprozeß; Hilfestellung bei der Beurteilung aufkommen-

der Verdachtsmomente; Beratung zum Verhalten bei Einflußversuchen; überregionaler Erfahrungsaustausch unter den Korruptionsbeauftragten; Monitoring der Aufgabenerledigung in bezug auf das Auftreten von Schwachstellen.

*Wichtig:* Keine Verknüpfung mit den Aufgaben des Disziplinarbeauftragten!

(5) *Auseinandersetzung mit Gerüchten und (auch anonymen) Hinweisen*

Ermütigung des Bürgers bzw. des Bediensteten, Problemfälle und Schwachstellen zu thematisieren und Verdachtsfälle zu melden; Anbieten von Ansprechstellen (z. B. auch Aufstellen von "Kummerkästen" im Eingangsbereich des Behördengebäudes); Kenntnisnahme von tendenziösen Leserbriefaktionen in der lokalen Presse; positive Einstellung zur Kritikfähigkeit des Bürgers; besondere Aufmerksamkeit in Beschwerdefällen; Einschaltung der Innenrevision oder des Korruptionsbeauftragten.

(6) *Institutionalisierung der Zusammenarbeit mit anderen Behörden*

Kooperation bei der Erarbeitung von Gegenstrategien; Informationsaustausch über Stand und Entwicklung der Korruptionsprävention sowie Absprache des Einsatzes von Anti-Korruptions-Maßnahmen; Meinungsaustausch auf den Ebenen der Amtsleitungen, der Innenrevisionen und der Korruptionsbeauftragten; gegenseitiger Austausch von Referenten für Fachveranstaltungen; Gespräche auch mit der politischen Handlungsebene.

(7) *Effektivierung der Kontrolle und Installieren von Kontrollmechanismen*

*Stärkung der Dienst- und Fachaufsicht*

Ausweitung der allgemeinen Kontrollfunktionen als Gebot der Verwaltungshygiene; Vermeidung der Verselbständigung einzelner Mitarbeiter oder Ressorts; Einsatz von besonders qualifiziertem Führungspersonal in korruptionsgefährdeten Bereichen (fachliche, pädagogische und charakterliche Eignung); eingehende Überprüfung der ausgeübten Dienst- und Fachaufsicht im Umfeld aufgedeckter Manipulationen in bezug auf ein Mitverschulden.

### *Implantieren bzw. Verstärken von Kontrollmechanismen*

Intensives Vorgangscontrolling (Durchführen von Kontrollen an vorher festgeschriebenen "Meilensteinen" im Vorgangsablauf); Herausgabe von Prüfrastern und Checklisten zum ordnungsgemäßen Vorgangsablauf; Standardisierung von wiederkehrenden Vorgangsabläufen unter Einsatz der EDV ("automatische Verdachtsschöpfung"); Einbau aufgaben- und ablaufspezifischer Kontrollmechanismen aller Art mit dem Ziel der Erhöhung der Kontrolldichte.

*Wichtig:* Verknüpfung dieser Kontrollmechanismen mit konkreten Führungs- bzw. Überwachungsaufträgen.

### *Einrichtung und adäquate Ausstattung behördeninterner Kontrollinstanzen*

Schaffung von Innenrevisionen (in größeren Behörden) und Benennung und Ausbildung von Revisoren (in kleineren Behörden); unangekündigte Kontrollen sowie Überprüfung von aufkommenden Verdachtsmomenten; Funktion der Innenrevision auch als Relaisstelle zwischen der Verwaltung und der Strafverfolgung.

### *Einschaltung behördenexterner Kontrollinstanzen*

Anforderung von Spezialisten der Rechnungshöfe bei schwierigen oder unklaren Sachverhalten; Durchführung unberechenbarer Kontrollen durch Rechnungshöfe; vermehrte Hinzuziehung der Revisions- bzw. Rechnungsprüfungsämter; Mobilisierung der Revisoren und Kontrollteams.

### *Einsatz unabhängiger Sachverständiger bzw. Sachkundiger in Prüf- und Kontrollverfahren*

Einbindung (externer) unabhängiger Gutachter und Sachverständiger in technisch komplizierte oder komplexe Prüf- und Kontrollverfahren; ggf. längerfristiger, vertraglich festgelegter Einsatz dieser Sachverständigen beim Landesrechnungshof oder Revisionsamt (z. B. Abschluß eines Rahmenvertrages).

### 2.6.2.3 Überprüfung bestehender Vorschriften

- (1) *Erlaß / Ergänzung von Dienstanweisungen mit dem Ziel der Verhütung von Korruption und der Erhöhung der Melde- bzw. Anzeigebereitschaft*

Verpflichtung zur Bildung von interdisziplinären Arbeitsgruppen in komplexen, kostenintensiven Verfahren; Überarbeitung der Regelungen zum Delegieren korruptionssensibler Vorgänge (ggf. Einschränkung der Entscheidungsbefugnis); Ausschluß des Dienstweges bei Hinweisen auf Korruption (Einrichten einer "Hotline"); Regelung zum Informantenschutz in bezug auf dienstliche Benachteiligungen (z. B. Umsetzung auf Wunsch); Meldeverpflichtung aller Vorfälle; Anzeigeverpflichtung für die Amts- bzw. Behördenleitungen.

- (2) *Erarbeiten von Regelungen zum Umgang mit dem "Verwaltungskunden"*

Aufstellen von Verhaltensregeln für die Mitarbeiter (Dienstanweisung) und für den Bürger (Hausverfügung); Regelung zum Verhalten des Bediensteten bei Einflußversuchen; Förderung des Dialogs zwischen Verwaltung und Bürger in einer verständlichen Kommunikationsform; vollständige Information, fachgerechte Beratung und Anhörung des Bürgers bei geplanten Eingriffen; Aufstellen von Regeln für den Umgang mit der Wirtschaft.

- (3) *Wahrung des Grundsatzes der Chancengleichheit für den Bürger oder den potentiellen Auftragnehmer*

Klare Definition der Ermessensspielräume; unmißverständliches Verbot der Bevorzugung bzw. der ungerechtfertigten Begünstigung einzelner; Regelung zu (freihändigen) Vergaben nach dem Zufallsprinzip (Verhinderung des Aufkommens von "Hoflieferantentum").

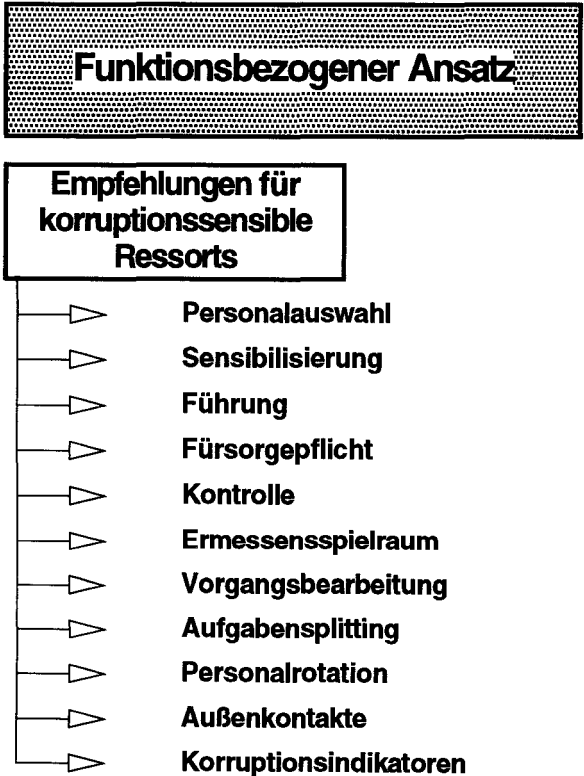
- (4) *Einschränkung bzw. Versagung von Nebentätigkeiten der Mitarbeiter*

Abschaffung behördeninterner Vertrauensleute von Versicherungen, Bausparkassen usw.; kritische Beurteilung aller Nebentätigkeiten unter dem Aspekt des Entstehens korruptiver Strukturen (z. B. zu große Nähe zum Bieter oder zur eigenen dienstlichen Aufgabenerledigung; gilt auch für Beschäftigungsverhältnis der Angehörigen des Bediensteten).

## 2.6.3 Spezielle Empfehlungen für korruptionssensible Ressorts

### 3. Stufe

Grafik 7



Zielbereiche: Vor allem Genehmigungs- und Kontrollbehörden, Bauverwaltungen, fördermittelvergebende Stellen, Beschaffungsämter und Beschaffungsstellen

- (1) *Besondere, ständig wiederholte Sensibilisierung der Mitarbeiter*  
- siehe Ziffer 2.4. (3) -

**Ziele:** Korruptionsresistenz und Fähigkeit zum (frühzeitigen) Erkennen korruptiver Einflußversuche und Vorgangsm Manipulationen; erhöhte Wachsamkeit bei Angeboten, die zwar nicht als Korruption zu deuten sind, die jedoch geeignet sind, ein "Klima des Wohlverhaltens" zu schaffen.

Aufklärung über die Absichten der Einflußnehmer und über die Art der Anbahnungsprozesse; Diskussion aller erfolgten Einflußversuche; ausdrückliche Belehrung und Verpflichtung beim Dienstantritt in korruptionssensiblen Behördenbereichen; Pflicht zur Anmeldung privater Geschäfte mit Unternehmern, die gleichzeitig als Bieter bei öffentlichen Auftragsvergaben auftreten.

- (2) *Aus- und Fortbildungsmaßnahmen*

Freistellen der Mitarbeiter zu fachspezifischen Fortbildungsveranstaltungen; Fortbildungsziele: Erkennen von Fälschungen bzw. Manipulationen in schriftlichen Unterlagen, Nachbesserungen in Leistungsverzeichnissen, betrügerischen Handlungen bei der Auftragsausführung, Qualitätsmängel usw.

- (3) *Personalauswahl nach strengen Maßstäben in bezug auf die fachliche und charakterliche Eignung*

Übertragung korruptionssensibler Aufgaben vorzugsweise an bewährte Mitarbeiter; besondere Sensibilität bei der Personalgewinnung; Überprüfung der charakterlichen Eignung und der allgemeinen wirtschaftlichen Situation des Aspiranten.

- (4) *Einsatz von ausgewähltem Führungspersonal*

Stärkung der Vorbildfunktion und Fähigkeit zur Konfliktlösung des Vorgesetzten; Vorleben von Leitwerten wie "Vertrauen", "Offenheit" und "Ehrlichkeit"; differenzierte Auslegung des kooperativen Führungsstils in korruptionssensiblen Bereichen; konsequenter Austausch von nicht geeigneten Führungskräften (z. B. bei Nichtausübung der Kontrol-

le wegen Bequemlichkeit, Oberflächlichkeit oder fehlender Qualifikation).

(5) *Intensive Ausübung der Fürsorgepflicht*

Berücksichtigung der erhöhten Gefährdung des einzelnen; ständiger Dialog mit dem Sachbearbeiter; Berücksichtigung dienstlicher und privater Probleme der Mitarbeiter; besondere Wachsamkeit bei offensichtlicher Überforderung des einzelnen oder - umgekehrt - bei tadelloser Erledigung auch solcher Aufgaben, die grundsätzlich Bearbeitungsprobleme mit sich bringen; erhöhte Aufmerksamkeit bei Überschuldung des Mitarbeiters und bei bekannten persönlichen Schwächen (z. B. Suchtproblem; Hang zu teuren, schwer zu finanzierenden Hobbys); besondere Wachsamkeit bei offen vorgetragener Unzufriedenheit mit dem Dienstherrn.

(6) *Intensivierung der Kontrolle*

Intensive Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht; Optimierung der Vorgangskontrolle; Einbau von Kontrollmechanismen (z. B. Wieder vorlagen, Vorgangcontrolling usw.); Vermeidung der Abschottung oder Verselbständigung einzelner Mitarbeiter, Arbeitsgruppen oder Ressorts; besondere Wachsamkeit und Kontrolle beim Auftreten von Korruptionsindikatoren; Überprüfung des Einhaltens vorgegebener Ermessensspielräume; "horizontale" Kontrolle (Selbstkontrolle unter hierarchisch gleichrangigen Bediensteten nach dem "4 bzw. 6 Augen-Prinzip"); Überprüfung der Akzeptanz des Verwaltungshandelns durch Gespräche mit dem "Verwaltungskunden".

(7) *Klare Definition und ggf. Einschränkung der Entscheidungs- bzw. Ermessensspielräume*

Aufzeigen der Ermessensspielräume; Transparenz der Delegationsstruktur; Werbung um Verständnis für Mitzeichnungspflichten, Aufgabenbeschneidungen und Einschränkungen zu großer Entscheidungs- bzw. Ermessensspielräume.



(8) *Flexibilisierung der Vorgangsbearbeitung nach dem Buchstaben-system*

Kritische Überprüfung der Sachbearbeitung nach dem "Buchstaben-system"; Einzelzuweisung nach dem Zufallsprinzip oder wiederholter Wechsel der Buchstabenzuständigkeiten einzelner Sachbearbeiter.

(9) *Aufgabensplitting*

Grundsatz: Durchgängige Aufgabenerledigung nicht in einer Hand!

(10) *Personalrotation bei Tätigkeiten mit schnell erlernbaren Fachkenntnissen*

Prophylaktische Rotation nach festen Zeiträumen (max. 5 Jahre) oder sofortige Umsetzung bei aufkommenden Verdachtsmomenten.

*Einschränkung:* Problematisch bei Tätigkeiten mit langfristig erworbenem, ausgewiesenem Sachverstand (Verzicht auf Umsetzung bedingt eine besonders gründliche Kontrolle des Arbeitsbereichs).

(11) *Zweierbelegung der Diensträume*

Belegung der Diensträume mit zwei oder mehr Mitarbeitern; sporadischer Wechsel der Raumbesetzungen (auch ohne Aufgabenänderung); Austausch innerhalb von Zweierteams.

(12) *Außenkontakte nur nach dem "4 Augen-Prinzip"*

Bildung von Arbeitsteams bzw. -gruppen; Begleitung des Sachbearbeiters durch einen zweiten Bediensteten (möglichst aus einem anderen Ressort) zu Ortsterminen, Kontrollen vor Ort usw.; Einrichtung von "gläsernen Büros" für die Abwicklung des Besucherverkehrs; Einschränkung außendienstlicher Tätigkeiten auf das nötige Minimum.

(13) *Erhöhte Wachsamkeit bei wiederholt auftretenden Korruptionsindikatoren*

Wie etwa: unerklärliche Fehlentscheidungen, die einzelne Bürger ungerechtfertigt begünstigen, Umgehung von bestehenden Vorschriften, Häufung von Unregelmäßigkeiten in der Vorgangsbearbeitung, auffallende Fürsprache des Mitarbeiters für einen bestimmten Bieter oder auch unerklärliches Eintreten eines Unternehmers für einen Bediensteten.

ten, intensive private Kontakte zu Bietern, Abschottung des Sachbearbeiters, plötzliche Verhaltensänderungen (z. B. Verslossenheit), Empfang aufwendiger "Werbegeschenke", Ausspielen von vermeintlichen Machtpositionen durch Unternehmer, unerklärlich schnelle und unbürokratische Vorgangsbearbeitung, unzureichende Protokollierung bzw. Dokumentierung wichtiger Entscheidungsvorgänge, Ausbleiben von Beschwerden dort, wo sie eigentlich grundsätzlich zu erwarten sind, Unterlassen von Kontrollen, Nichteinhaltung des Sparsamkeitsprinzips unsinnige Beschaffungen oder Beschaffung zum überhöhten Marktpreis häufig auftretende "Rechenfehler".

*Hinweis: Siehe dazu auch generelle und spezielle Korruptionsindikatoren in den einzelnen Untersuchungsbereichen.*

2.6.4 Spezielle, auf korruptionssensible Verfahrensabläufe bezogene Empfehlungen am Beispiel des Submissionsverfahrens

4. Stufe

Grafik 8



- Aus- und Fortbildung
- Sensibilisierung
- Prüf-/Indikatorenraster
- Vorgangsbearbeitung
- Öffentliche Ausschreibung
- Vorgangsccontrolling
- EDV-Einsatz
- Vorgangssplitting
- Personalrotation
- Außenkontakte
- Vergabeausschüsse
- Submissionstermin
- Informationsfluß
- Vertragswesen
- Unternehmeraufklärung

*Wegen der Vielfalt spezifischer verwaltungstechnischer und -rechtlicher Abläufe (z. B. Genehmigungsverfahren, Kontrollabläufe, Beschaffungsaufträge, usw.) muß die Auswahl und Konstellation der Maßnahmen bzw. Empfehlungen zu speziellen Aufgabenwahrnehmungen dem jeweiligen Anwender überlassen werden. Als Beispiel wird im folgenden ein möglicher strategischer Ansatz zur Absicherung des Submissionsverfahrens vorgestellt. Eine solche Strategie steht allerdings nicht für sich allein, sondern ist immer in einer Kombination mit den vorher aufgezählten Maßnahmen bzw. Maßnahmenbündeln zu sehen.*

*Bei der Bearbeitung von Submissionsverfahren durch öffentlich beauftragte Ingenieurbüros gelten die Empfehlungen grundsätzlich auch für diese Stellen.*

- (1) *Wiederholte Sensibilisierung sowie Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter zu anerkannten Experten*

*- siehe Ziffern 2.6.3 (1 und 2) und 2.4 (3) -*

*Intensive Ausbildung im Bau- und Vergaberecht; Fortbildung mit dem Ziel des Erkennens von Manipulationen im Zusammenhang mit der Submission (z. B. Absprachen, Scheinpositionen, Fälschungen, nachträgliche Korrekturen usw.); Auf- und Ausbau von Expertentum.*

- (2) *Erarbeiten vorgangsspezifischer Prüf- bzw. Indikatorenraster*

*Erkennen bzw. Aufdecken von Korruptions- und Betrugsmanipulationen anhand von vorgegebenen Prüfindikatoren; Ausgabe von Anweisungen und Checklisten für die Bearbeitung von Submissionsverfahren.*

- (3) *Einforderung von zwei Angeboten*

*Angebotsabgabe in zwei Originalen (bzw. Anfertigung einer von neutraler Stelle "beglaubigten" Kopie unmittelbar nach der Submission); Hinterlegung eines Ursprungsoriginals beim späteren Kontrolleur; Zusammenführung und Vergleich der Angebote nach erfolgter Sachbearbeitung; Ziele: Vermeidung von Manipulationen nach der Submission und Erleichterung der Rechnungsprüfung.*

(4) *Gründliche finanzielle, technische und zeitliche Planung und Aufgabenerledigung*

Vorkalkulation des Planungsprojekts (Errechnen eines "Idealangebots"); großzügige Ausschreibungsfristen (Vermeidung von Zeitdruck); Ansprechen eines möglichst großen Bieterkreises; Gründlichkeit bei der Erstellung des Leistungsverzeichnisses; Abgleich der Unternehmerangebote; Preisvergleich mit ähnlichen Projekten; Aufmerksamkeit bei möglicherweise fingierten Positionen (sog. Scheinpositionen) im Leistungsverzeichnis (z. B. marktunübliche Tiefstpreise für Positionen, die ggf. gar nicht zur Ausführung kommen); erhöhte Vorsicht bei undurchsichtigen "Mischkalkulationen"; keine Abnahme mangelhafter oder nicht erbrachter Unternehmerleistungen; Preisvergleiche bei erforderlich werdenden Nachtragsarbeiten und Anschlußaufträgen; gründliche Prüfung der Schlußabrechnung und Vergleich mit dem bei der Submission hinterlegten zweiten Originalangebot; Überprüfen von Abweichungen von der Planung; Erstellung einer fiktiven Vergleichen-schlußabrechnung auf der Grundlage des Angebots des ehemals zweitgünstigsten Bieters; Hinzuziehung des Vergabeausschusses oder eines Rechnungsprüfers.

(5) *Einhaltung des Grundsatzes der (überregionalen) öffentlichen Ausschreibung*

Vermeidung bzw. Einschränkung beschränkt öffentlicher Ausschreibungen oder freihändiger Vergaben (ggf. Abschließen von Rahmenverträgen für mehrere Einzelvergaben); klare Regelung der Voraussetzungen für freihändige Vergaben für den Ausnahmefall (in diesen Fällen besondere Sorgfalt bei der Ausübung der Kontrolle).

(6) *Ausüben von Vorgangscontrolling und -monitoring*

Einbau und Ausfüllen aufgaben- und ablaufspezifischer Kontrollmechanismen (bloße Kontrollmechanismen allein sind nicht ausreichend, wenn sie nicht mit Leben erfüllt werden); Reaktivierung brachliegender und Überprüfung ineffektiver Kontrollmechanismen; laufende Kontrolle des Baufortschritts und der -ausführung; Beauftragung von Sachverständigen zur Kontrolle schwieriger Verfahren (ggf. Nutzung eines bereits vorhandenen Expertenpools an zentraler Stelle); Einsatz mobiler Baucontrolling-Teams; Beschaffung und Einsatz moderner

technischer Hilfsmittel zur Ermöglichung bzw. Erleichterung der Kontrolle und Abnahme (z. B. im Straßenbau: Geräte zur Durchführung des Bohrkernverfahrens, Geo-Radar-Technik usw.).

- (7) *Formalisierung / Standardisierung / Systematisierung immer wiederkehrender Angebotsabläufe unter Nutzung der EDV*

Erschweren bzw. Ausschließen von Manipulationen durch Einsatz der EDV als "unbestechlicher Kontrolleur" ("automatische Verdachtserschöpfung"); Erleichterung von Kostenberechnungen und Angebotsvergleichen; Systematisierung der Leistungsverzeichnisse.

- (8) *Aufsplittung komplexer bzw. aufwendiger Verfahrensabläufe und Verteilung der Zuständigkeiten an verschiedene Ressorts*

Aufteilung komplexer öffentlicher Bauvergabeverfahren in Planung, Ausschreibung (Vergabe), Realisierung (Bauaufsicht) und Abrechnung; Trennung von Sachbearbeitungs-, Kontroll- und Entscheidungsfunktionen.

- (9) *Personalrotation im beschränkten Rahmen*

Die prophylaktische Umsetzung von Bediensteten im Bereich der Bauverwaltung erweist sich wegen des nötigen fachlichen und technischen Know-hows sowie der Rechtskenntnisse in vielen Behörden als problematisch (schwer ersetzbarer Verlust von Expertenwissen); alternativ sollte über die *Fluktuation in den Zimmerbelegungen* und die *Bildung von Arbeitsteams* nachgedacht werden. Der Verzicht auf Personalrotation bedingt eine besondere *personenorientierte Kontrolle*.

- (10) *Wahrnehmung von Terminen im Außendienst nur nach dem "4 Augen-Prinzip"*

Wahrnehmung von Ortsterminen, Baustellenkontrollen, Arbeitsbesprechungen, Vertragsvereinbarungen usw. nur in Begleitung eines weiteren Mitarbeiters (möglichst aus einem anderen Ressort).

(11) *Durchführung des Submissionstermins nicht durch die sachbearbeitende Dienststelle*

Beauftragung einer neutralen Person / Stelle; Submission grundsätzlich beim Bauherrn und nicht im Ingenieurbüro.

(12) *Austausch von Informationen über korrumpierende Unternehmen*

*Ziel:* Zeitweiliger oder längerfristiger Ausschluß des korrumpierenden Unternehmers vom Wettbewerb; alternativ: erhöhte Aufmerksamkeit bei künftigen Auftragsvergaben (*siehe dazu auch Ziffer 13*); überregionaler Informationsaustausch zwischen den Submissionsressorts zur Vereinheitlichung und Absicherung des Submissionsverfahrens; Aktualisierung einer "Korruptionsdatei" an zentraler Stelle.

(13) *Standardisierung des Vertrages für öffentliche Bauaufträge*

Klausel zur Vertragsstrafe, Vertragskündigung und Ausschluß vom Wettbewerb im Falle der Korruption; ausdrücklicher Hinweis auf konsequente Regreßforderung; Benennung der verantwortlichen Firmenvertreter im Vertrag.

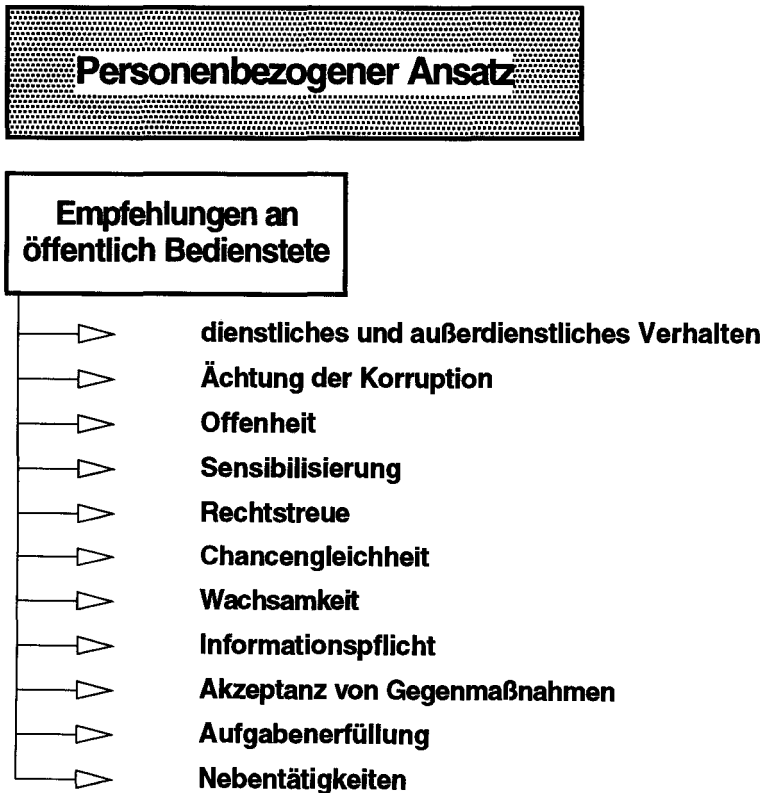
(14) *Aufklärung des Unternehmers*

Ergänzend zu vertraglichen Vereinbarungen persönliche Gespräche mit potentiellen Auftragnehmern; Erlaß einer Hausverfügung (Bestätigung über Kenntnisnahme im Werksvertrag); Aufklärung des Unternehmers über mögliche Korruptionsfolgen vor Vertragsabschluß.

## 2.6.5 Empfehlungen an den öffentlich Bediensteten

### 5. Stufe

Grafik 9





(1) *Korrektes dienstliches und außerdienstliches Verhalten*

Hohes Maß an Selbstkritik; Verinnerlichung des Dienstleides; deutliches Signalisieren der eigenen Korruptionsresistenz (eindeutiges Verhalten und unmißverständliche Äußerungen beim Umgang mit dem "Verwaltungskunden" bzw. Bieter mit dem Ziel, Einflußversuche bereits im Keim zu ersticken); Vermeidung einer zu großen persönlichen Nähe zu (auch potentiellen) Auftragnehmern; strenge Trennung dienstlicher und privater Interessen; prophylaktische Meldung möglicher Überschneidungen von dienstlichen und privaten Interessen an den Vorgesetzten; Meldung an den Dienstherrn bei privaten Aufträgen an Unternehmer, die gleichzeitig als Bieter im öffentlichen Bereich auftreten.

(2) *Strikte Einhaltung rechtlicher Vorgaben und ethischer Grenzen*

Verinnerlichung der rechtlichen und ethischen Vorgaben; strenge Differenzierung zwischen den Usancen der Wirtschaft und dem Umgang mit dem "Verwaltungskunden".

(3) *Respekt im Umgang mit dem Bürger*

Aufgabenwahrnehmung als "Diener der Allgemeinheit"; Verinnerlichung des Grundsatzes, daß die Verwaltung für den Bürger da ist, und nicht umgekehrt; positive Beeinflussung solcher Kollegen, die dieses Gebot nicht achten; Verbesserung bzw. Aufrechterhaltung der Glaubwürdigkeit und des Ansehens der eigenen Behörde; offene Gespräche mit dem Bieter bzw. "Verwaltungskunden" bei geringsten Beeinflussungsversuchen mit dem Ziel der "Läuterung" und dem Aufzeigen der Konsequenzen unlauterer Machenschaften; Hinweis auf Gemeinwohl.

(4) *Ächtung der Korruption und der persönlichen Bereicherung auf Kosten der Allgemeinheit*

Stärkung des Rechtsbewußtseins und der Rechtstreue bei sich und anderen; Vergegenwärtigung der Folgen der Korruption für den einzelnen und für die Allgemeinheit.

(5) *Offenheit im dienstlichen Umgang miteinander*

Bereitschaft zur Diskussion erfolgter Einflußversuche im Kollegenkreis und mit Vorgesetzten; Verweigerung des Mitwirkens an Vertuschungsversuchen.

(6) *Entwickeln von Eigeninitiative zur Sensibilisierung der Mitarbeiter / Kollegen*

Eigene Weiterbildung in Form der Auseinandersetzung mit neueren Erkenntnissen der Literatur und Berichten in Fachzeitschriften zum Thema Korruption; Besuch von Aufklärungsveranstaltungen und Seminaren.

(7) *Wahrung der Chancengleichheit*

Keine ungerechtfertigte Bevorzugung oder Benachteiligung; Wachsamkeit bei unberechtigten Partikular- oder Individualinteressen; besondere Wachsamkeit im Falle der sachwidrigen Weisung eines Vorgesetzten, einen Vorgang "zustimmend oder ablehnend zu bearbeiten".

(8) *Meldung eindeutiger Sachverhalte*

Selbstauflegung einer Meldepflicht an den Dienstvorgesetzten in Fällen korruptiver Einflußversuche (ggf. Information der Innenrevision, des Korruptionsbeauftragten oder des Anti-Korruptions-Referates); direkte Ansprache von Mitarbeitern bzw. Kollegen, die sich nicht korrekt verhalten; Offenbarung im Falle zu hohen Schuldendrucks oder anderer privater Probleme, wenn diese Schwächen von Antragsstellern oder Bietern gezielt zur Beeinflussung ausgenutzt werden.

(9) *Zustimmung zu Anti-Korruptions-Maßnahmen, auch wenn bestehende Freiräume eingeschränkt werden*

Akzeptieren von Kontrollen sowie der Einschränkung von Freiräumen und Entscheidungsbefugnissen; Werbung für die Interessen der Korruptionsbekämpfung; uneingeschränkte Unterstützung von Korruptionsermittlungen.

(10) *Aufgabenerfüllung unter strenger Beachtung des Sparsamkeitsprinzips*

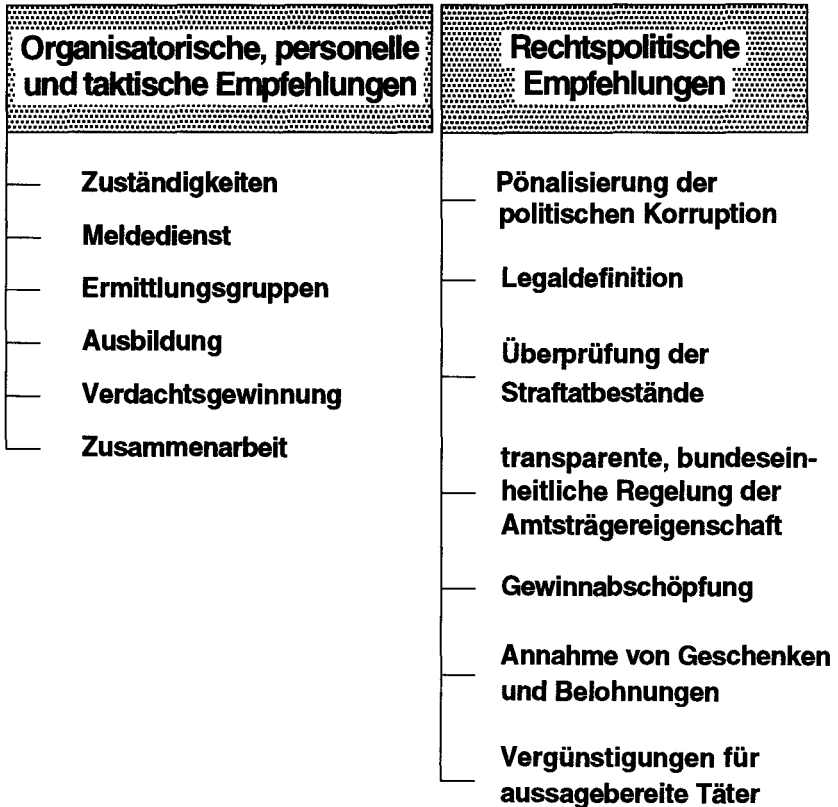
Vergegenwärtigung des Umstandes, daß in der Politik und der öffentlichen Verwaltung nicht eigene, sondern Steuergelder des Bürgers bewirtschaftet werden.

(11) *Freiwilliger Verzicht auf Nebentätigkeiten*

Verzicht auf Nebentätigkeiten, die zu Überschneidungen bzw. Verknüpfungen mit dienstlichen Belangen führen können.

2.7 Empfehlungen zur Effektivierung der repressiven Korruptionsbekämpfung

Grafik 10



*Gemäß dem Leitsatz "Prävention durch Repression" werden im folgenden einige grundsätzliche Forderungen der polizeilichen Praxis zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die repressive Korruptionsbekämpfung vorgestellt. Für die Ermittler der Polizei und Justiz bedeutet Korruptionsbekämpfung nicht nur gezielte, fallorientierte Strafverfolgung, sondern auch systematisches Aufbrechen latent vorhandener Korruptionsstrukturen.*

## 2.7.1 Organisatorische, personelle und taktische Empfehlungen

### (1) *Zusammenführung der Zuständigkeiten bei der Korruptionsbekämpfung*

*Kurzfristig:* Koordination der polizeilichen und justitiellen Korruptionsbekämpfung in den Bereichen Wirtschaftskriminalität und Organisierte Kriminalität; fallbezogene Kooperation.

*Langfristig:* Zusammenführung der Korruptionsbekämpfung in einer Dienststelle.

### (2) *Belegung des kriminalpolizeilichen Meldedienstes zur Korruption*

Erhöhung der Meldebereitschaft an der polizeilichen Basis (z. B. Einsatz von Multiplikatoren); Zusammenführung relevanter Informationen an zentraler Stelle; Verbesserung der Auskunftsfähigkeit; Erstellen eines bundesweiten Lagebildes zur Korruption.

### (3) *Spezialausbildung zum Korruptionssachbearbeiter*

Aufnahme / Ergänzung der Lehrinhalte einschlägiger Lehrgänge und Seminare (Polizei und Staatsanwaltschaft) zum Thema Korruptionsbekämpfung; Gewinnung von Referenten aus Kontrollbehörden der öffentlichen Verwaltung (Rechnungshof, Revisionsamt usw.)

### (4) *Einrichtung schlagkräftiger Ermittlungsdienststellen bei Polizei und Staatsanwaltschaft*

Einrichtung entsprechender Sachgebiete zur Abwicklung komplexer Strafverfahren; adäquate personelle und logistische Grundausstattung.

### (5) *Verbesserung der Zusammenarbeit*

Koordinierung der Korruptionsbekämpfung schwerpunktmäßig in den Bereichen Prävention, Ermittlungen, Meldewesen und Aus- und Fortbildung; Zusammenarbeit mit Kontrollinstanzen bzw. Korruptionsbeauftragten der öffentlichen Verwaltung (Erfahrungs- und Informationsaustausch, Unterstützung der polizeilichen Ermittlungen).

Bildung von paritätisch besetzten Ermittlungsteams / Sonderkommissionen zur zügigen Abwicklung von Großverfahren (fall-

bezogene Zusammenarbeit zwischen Vertretern der Staatsanwaltschaft, Polizei, Steuerfahndung, Innenrevision, des Rechnungshofes, Rechnungsprüfungsamtes und der betroffenen Behörde).

(6) *Unterstützung der Aus- und Fortbildung zum Thema Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung*

Benennung von Referenten aus den Bereichen Polizei und Justiz zur Unterstützung der Aus- und Fortbildung in der öffentlichen Verwaltung; Aufklärung über Tätermethoden und -ziele; Vermitteln von polizeilichen Erkenntnissen aus Korruptionsstrafverfahren.

(7) *Unterstützung der öffentlichen Verwaltung bei der Entwicklung von Indikatorenrastern für das Erkennen von Korruption und Organisierter Kriminalität*

Verbesserung der Voraussetzungen für die Verdachtsgewinnung und -verdichtung.

## **2.7.2 Rechtspolitische Empfehlungen**

*An dieser Stelle können nur allgemeine Empfehlungen der Experten zur Handhabung des geltenden Rechts bzw. zu rechtspolitischen Überlegungen gegeben werden. Die rechtlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit Korruptionsbekämpfung und -prävention (Straf-, Strafprozeß-, Zivil-, Steuer-, Disziplinar- und Dienstrecht) erfordern in der Regel eine differenziertere Betrachtung. Die ausführliche Auseinandersetzung mit der Problematik erfolgt im Rechtsteil dieser Studie (siehe dazu Teil 2, Seite 251 ff.).*

- (1) *Pönalisierung der politischen Korruption analog zur Strafbarkeit der Amtsträger*
- (2) *Erarbeitung einer Legaldefinition zum Begriff "Korruption".*
- (3) *Konsequente Anwendung und Ausschöpfung vorhandener rechtlicher Instrumente, die zur Korruptionsbekämpfung und -prävention geeignet sind.*

- (4) *Überprüfung der Tatbestände der Bestechungsdelikte (§§ 331 ff. StGB)*, im Hinblick auf Mängel und Defizite.
- (5) *Anhebung des Strafrahmens der Bestechungsdelikte* mit dem Ziel der Angleichung der Strafandrohung an vergleichbare Straftatbestände (z. B. solche, die als typische Begleitdelikte der Korruption auftreten).
- (6) *Eindeutige gesetzliche Regelung der Tütereigenschaft* bei Bestechungsdelikten (Amtsträger bzw. für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter nach § 11 Abs. 1 StGB) zum Zwecke der Schaffung von Rechtsklarheit.

Ergänzend hierzu Aufklärung über Rechtsstatus des Auftragnehmers in den Vergabeverträgen zur Klarstellung und zum Zwecke der erleichterten Beweisführung im Hinblick auf die Bewertung des Unrechtsbewußtsein des Betroffenen vor Gericht.

- (7) *Konsequente Gewinnabschöpfung* der durch Korruptionshandlungen erlangten Vermögensvorteile durch Ausschöpfung aller vorhandenen rechtlichen Instrumente aus dem strafrechtlichen, zivilrechtlichen und steuerrechtlichen Bereich (Prinzip der mehrspurigen Vermögensabschöpfung).
- (8) *Pönalisierung der Submissionsabsprachen* durch Einführung eines Tatbestandes "Ausschreibungsbetrug".
- (9) *Bundeseinheitliche Regelung zur Annahme von Geschenken* in der öffentlichen Verwaltung bei gleichzeitiger konsequenter Anwendung des Disziplinarrechts bei Nichtbeachtung.
- (10) *Überprüfung des Tatbestandes der aktiven und passiven wirtschaftlichen Bestechung (sog. Angestelltenbestechung nach § 12 UWG)* im Hinblick auf den praktischen Anwendungsbereich.

Die Vorschrift bezieht sich nur auf Angestellte und Beauftragte eines Geschäftsbetriebes, nicht auf den Geschäftsinhaber selbst; Strafverfolgung ist derzeit nur möglich bei Vorliegen eines Strafantrages (§ 22 Abs. 1 UWG).

- (11) *Erhöhung der Anzeige- und Aussagebereitschaft von Korruptionsbeteiligten*, z. B. durch Schaffung einer Gesetzesvorschrift, welche für aussagebereite Korruptionstäter strafrechtliche Vergünstigungen vorsieht.



## Teil 4

### Ethische Aspekte zur Korruptionsbekämpfung

Ernst-Heinrich Ahlf

#### 1 Einführung

##### 1.1 Vorbemerkung

In den zahlreichen Warnungen der jüngsten Vergangenheit vor dem Phänomen der Korruption<sup>1)</sup> wird immer wieder auf die mehr oder weniger große Vergeblichkeit administrativ-bürokratischer Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung aufmerksam gemacht, wenn nicht zugleich eine entsprechende ethische Rück- oder Neuorientierung stattfindet. Zur Korruptionsbekämpfung ist deshalb nach Krainer<sup>2)</sup> eine verstärkte Korruptionskontrolle gut, besser ist jedoch eine Ethik im Sinne eines entsprechenden ethischen Bewußtseins. Korruptionskontrolle und ethisches Bewußtsein sollten sich deshalb gegenseitig ergänzen. Man konstatiert ein sich verstärkendes, allgemeines Korruptionsklima, das einen sich selbst beschleunigenden Prozeß darstellt, und das seine Wurzeln in der sog. "stillen Revolution des Wertewandels" habe.

##### 1.2 Ethikbedarf und Moralverfall

Es scheint so, als hätten wir es gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland mit einem Aufschwung an Ethik und einem Abschwung an Moral zu

- 
- 1) Schauensteiner: In: Kriminalistik, 1994, S. 514; Korruptionsfälle in hessischen Kommunalverwaltungen, Staatsanzeiger für das Land Hessen, 20. Juli 1992, Nr. 590, S. 1654 ff.; Scheuch, Scheuch: Cliques, Klüngel und Karrieren - Über den Verfall der politischen Parteien. Reinbek bei Hamburg 1992. Brüner (Hg.): Korruption und Kontrolle. Wien, Köln, Graz 1981, S. 678 f.; Benz und Seibel: Zwischen Kooperation und Korruption. Baden-Baden 1992, S. 11 und 279.
  - 2) Zitiert nach Schick: Die Korruption im Spiegel des Strafrechts. In: Brüner (Hg.): Korruption und Kontrolle. 1981, S. 573 f.

tun. Denn an ethischen Fragestellungen besteht ein großes Interesse, während zur gleichen Zeit die Erosion von Moralstandards in der Alltagspraxis vielfach beklagt wird. Nach MacIntyre<sup>3)</sup> steht unsere moderne Gesellschaft vor einem moralischen Trümmerhaufen: Soziale Verrohung, politische Indolenz, ethische Konflikte usw. seien die untrüglichen Zeichen für den Verfall verpflichtender Werte und verbindlicher Normen. Diese Problematik ist im Zeitalter des moralischen Pluralismus nicht verwunderlich. Fehlt es doch schon an einem Konsens über die Inhalte moderner Moralkodizes, wie die endlosen modernen Moraldebatten nur zu deutlich belegen.<sup>4)</sup> Deshalb ist ja auch die Suche nach einer modernen Moral das zentrale und ungelöste Problem zeitgenössischer Philosophie.<sup>5)</sup> Die Suche nach verbindlichen Werten oder nach einer neuen Synthese zwischen Werten, die sich widersprechen, die Suche nach einem neuen Gleichgewicht von Individualismus und Gemeinschaft, von Leistung und Solidarität, von Selbstverwirklichung und Rücksichtnahme, steht noch aus.

In bezug auf das Phänomen der Korruption müßte über die alte Untugend der *Habgier* in modernen, kapitalistisch ausgerichteten Gesellschaften neu und ernsthafter nachgedacht werden.<sup>6)</sup> Insoweit hat offenbar eine totale Umwertung der Werte stattgefunden. Denn die Untugend der Habgier, die Pleonexia, nämlich mehr haben zu wollen als einem zusteht, ist seit dem Ende des 18. Jahrhunderts quasi freigesprochen worden und in der Moderne bei manchen offenbar zur ersten Tugend aufgestiegen. Mehr haben zu wollen, als einem zusteht, ist in der modernen Wirtschaftsordnung eine der treibenden Kräfte moderner Produktionsweisen und bei Wahrnehmung legitimer Eigeninteressen an sich nicht zu beanstanden. Zunehmend wird heute jedoch nackte Gewinnsucht erkennbar und damit ein legitimes Eigeninteresse zur Habgier pervertiert, ohne daß dies den Betroffenen immer bewußt wird.

---

3) Der Verlust der Tugend. Zur moralischen Krise der Gegenwart. Frankfurt/M., New York 1987, S. 15, 89 f., 338.

4) Hollerbach, Mayer und Mikat: Wirtschaftsethik - Wirtschaftsstrafrecht. Rechts- und Staatswissenschaftliche Veröffentlichungen der Görres-Gesellschaft, Heft 61, 1991; Wingert: Gemeinsinn und Moral. Grundzüge einer intersubjektivistischen Moralkonzeption. Frankfurt/M. 1993.

5) MacIntyre: a. a. O., S. 301.

6) Vgl. Günter: Der Moral eine Gasse. Zum Philosophenkongreß in Berlin: Auf der Suche nach einer neuen Ethik. In: Die Zeit, Nr. 40 vom 1.10.1993, S. 73.

Zudem haben die modernen gesellschaftlichen Verhältnisse in vielfältiger Weise die egoistischen, habsüchtigen Energien in einem solchen Ausmaße vermehrt, bestärkt und durchideologisiert, daß die Habgier schon quasi als angeboren erscheint, so daß die Vorstellung offenbar verlorengegangen ist, daß der Wunsch, einfach nur mehr haben zu wollen, eine Untugend sein könnte.

Gegen Ethik ist kritisch vorgebracht worden, daß sie in der Praxis gänzlich nutzlos und unwirksam sei, da sie faktisch folgenlos geblieben ist oder allenfalls manipulativ eingesetzt werde. Diese Kritik beruht freilich auf vielen Mißverständnissen.<sup>7)</sup> Zum einen ist vor einer Überbewertung der praktischen Relevanz der Ethik zu warnen. Denn eine bloß ethische Korruptionsbekämpfung ohne Mitberücksichtigung der sich wandelnden, konkreten (politischen) Interessen, des konkreten beruflichen und gesellschaftlichen Umfelds und der zahlreichen, organisatorischen und technischen Probleme dürfte weitgehend ohne Relevanz bleiben. Bei der Lösung ethischer Fragestellungen zur Korruptionsbekämpfung sind deshalb nicht idealistische Höhenflüge, sondern Bodenhaftung und ein praktisch gelebter Berufsethos gefragt. Zum anderen werden an Ethik schlichtweg falsche Erwartungen geknüpft. Denn Ethik ist nicht die Praxis, sondern eine Theorie, die in der Praxis erst ihre Erfüllung/Vollendung finden soll. Ethik macht den Menschen auch nicht moralisch, weil er nur aus sich selbst und durch sich selbst zu einem guten Menschen wird. Ethik ist auch keine Supermoral. Sie stellt weder materielle Normenkataloge auf, die für alle verbindliche Handlungsregelungen ein für allemal postulieren, noch ist Ethik die höchste moralische Instanz, die im Einzelfalle entscheidet, was moralisch zu tun sei. Ethik ist vielmehr eine eigenständige philosophische Disziplin, nämlich die Wissenschaft vom moralischen Handeln. Insoweit ist die Wirkung von Ethik recht bescheiden. Es geht ihr weder um Indoktrination noch um moralische Belehrung. Ziel der Ethik ist lediglich reflexive Aufklärung, die Beurteilung von Praxis und von Geltungsansprüchen hinsichtlich ihrer moralischen Berechtigung und die Einübung moralischer Kompetenz. Ethik erinnert damit in einer Zeit, in der die Berufswelt zunehmend rüder und komplexer wird, an

---

7) Pieper: Ethik und Moral. Eine Einführung in die praktische Philosophie. München 1985, S. 105 - 107.

die Freiheit und Würde und damit an das Humanum in der gelebten Alltagspraxis.<sup>8)</sup>

### 1.3 Begrifflichkeiten: Ethik - Moral - Moralität

Ethik ist nach traditioneller Einteilung eine eigenständige philosophische Disziplin, nämlich die Wissenschaft vom moralischen Handeln.<sup>9)</sup> Der Disziplintitel "*Ethik*" ist vom griechischen Wort *ethos* abgeleitet, das zwei Bedeutungen beinhaltet: Im weiteren Sinne bedeutet *ethos* Gewohnheit, Sitte, Brauch. Ethisch in diesem Sinne ist also ein Handeln, das die geltenden und allgemein anerkannten Normen und Standards fraglos befolgt. Im engeren, eigentlichen Sinne beschreibt Ethik hingegen eine tugendhafte Grundhaltung, bei der charakterliche Eigenschaften im Mittelpunkt stehen. Ethisch in diesem engeren Sinne handelt nicht etwa derjenige, der fraglos die überlieferten Handlungsregelungen befolgt, sondern nur der, der aus eigener Einsicht und Überlegung das jeweils erforderliche Gute tut. Das lateinische Wort *mos*, Plural: *mores*, ist die Übersetzung der beiden griechischen *Ethos*begriffe und vereinigt diese beiden griechischen Begriffsinhalte. Von *mos* wird das deutsche Wort *Moral* abgeleitet, ein Synonym nicht nur für den Bereich: Brauch, Sitte, Gewohnheit, sondern auch für den Bereich: Sittlichkeit, tugendhafte Grundhaltung. Dabei entspricht der Bedeutungsinhalt von Sitte/*Moral* mehr dem weiteren Sinn des griechischen Begriffsinhaltes von *ethos*, während die Begriffe Sittlichkeit/*Moralität* mehr für den ursprünglichen, den engeren Sinn von *ethos* stehen.<sup>10)</sup> Das deutsche Adjektiv "moralisch" ist wiederum doppeldeutig, weil sich in diesem Begriff beide Begriffsinhalte – im engeren Sinne (*Moralität*) und im weiteren Sinne (*Moral*) - vereinigen. Diese verschlungene Entwicklung der Begriffe ist auch ein Grund dafür, daß fälschlicherweise recht häufig Ethik und *Moral* gleichgesetzt oder synonym verwandt werden. Ethik besitzt ausschließlich

---

8) Ebd., S. 107.

9) Aristoteles differenzierte zwischen der theoretischen Philosophie, welche die Felder Logik, Physik, Mathematik und Metaphysik umfaßte, und der praktischen Philosophie mit den Feldern Ethik, Ökonomie und Politik; vgl. *Nikomachische Ethik*, übersetzt und kommentiert von Dirlmeier. Darmstadt 1969, II, 1 - 2; vgl. auch Pieper: a. a. O., S. 18 m.w.N.

10) Pieper: a. a. O., S. 19 f.

theoretischen Charakter und hat Moral/Sitte aber auch Moralität/Sittlichkeit zu ihrem Gegenstand. Moralische Regeln betreffen dagegen die Praxis, nämlich die konkrete Umsetzung von Wertmaßstäben in die Lebenswirklichkeit, die der Moralität genügen sollten.

*Moral* ist der Inbegriff jener Normen und Werte, die durch gemeinsame Anerkennung als verbindlich gesetzt und anerkannt worden sind und in der Form von Geboten oder Verboten an die Gemeinschaft der Handelnden appellieren. Jede Moral hat einen zeitlichen Aspekt und einen Aspekt der Zusammengehörigkeit. Denn jede Moral ist zum einen ein geschichtlich entstandener und sich ständig ändernder Regelkanon und zum anderen immer eine Gruppenmoral, die nicht ohne weiteres über die Mitglieder der Gruppe hinaus ausgedehnt werden kann. In modernen, pluralistischen Gesellschaften kann es deshalb auch kein einheitliches, in sich geschlossenes Moralsystem geben, sondern es herrscht vielmehr für jede der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen Moralpluralismus.

Im wesentlichen sind es drei Kriterien, die den Begriff der Moral umschreiben:

- Der Begriff Moral umfaßt zum einen ein Regelsystem materieller Normen und Wertvorstellungen, die bestimmte menschliche Handlungsgemeinschaften verbindlich regeln und nach überkommener, klassischer Ansicht Auskunft über das jeweilige Freiheitsverständnis innerhalb dieser Gemeinschaft geben.<sup>11)</sup>
- Zum anderen ist der Begriff der Moral kein Prinzipien-, sondern ein (formaler) Ordnungsbegriff, mit dem empirische Gegebenheiten/Tätigkeiten unter einem bestimmten Aspekt zu einem Sinn Ganzen, zu einer Einheit, zusammengefaßt werden (Aspekt der Zusammengehörigkeit).

---

11) Moralische Haltungen, von denen behauptet wird, daß sie dogmatisch unangreifbar seien, sind regelmäßig bloße Vorurteile eines Moralisten, der Freiheit nicht als Freiheit aller begreift, sondern als Freiheit einiger weniger Ausgewählter mißversteht. Die Folgen einer solchen unkritischen Haltung zur Moral sind bekannt: Religiöse Verfolgung, Diffamierung von Minderheiten, Rassendiskriminierung, Ächtung politisch oder ideologisch Andersdenkender usw.

- Schließlich kommt keine Moral ohne inhaltliche Ideen und Werte aus. Es handelt sich um Begriffe wie Freiheit, Gleichheit, Menschenwürde, Gerechtigkeit, Solidarität usw. Damit bezieht sich der Begriff der Moral stets auf etwas, was seinem Inhalt nach veränderlich ist, seinem Anspruch nach aber unveränderlich bleibt.

*Moralität* ist im Gegensatz zur Moral kein Ordnungs-, sondern ein Prinzipienbegriff. Deshalb kann die geltende Moral aus Gründen der Moralität in Frage gestellt oder gar negiert werden. Im Begriff der Moralität wird Freiheit nicht relativiert, sondern als unbedingter Anspruch - Freiheit um der Freiheit willen - gedacht. Moralität ist auch keinem geschichtlichen Wandel unterworfen, sondern fordert zu jeder Zeit die Verwirklichung der Prinzipienbegriffe (Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit, Menschenwürde, Solidarität usw.). Wer aus dieser Grundhaltung (Moralität) heraus handelt, besitzt moralische Kompetenz.

Das Wechselverhältnis von Moral und Moralität ist Gegenstand der *Ethik*. Ethik reflektiert Moral und Moralität. Die Funktion der Ethik besteht darin, Begründungslinien des moralischen Handelns wissenschaftlich zu untersuchen und zu beurteilen. Ferner analysiert Ethik die Methoden, die das Problemlösungsverhalten im Bereich moralischer Argumentation kennzeichnen.<sup>12)</sup> So wie niemand durch Theologie religiös wird, wird auch niemand durch Ethik moralisch. Deshalb besteht die Funktion der Ethik nicht darin, eine bestimmte Handlung direkt zu gebieten, sie gebietet immer nur Moralität als die dem Menschen wesentliche Freiheit.<sup>13)</sup>

In der Ethik sind unterschiedliche *Methoden* entwickelt worden, nach denen das Verhältnis von Moral und Moralität bestimmt werden kann. Insoweit kann grob zwischen normativen und deskriptiven Methoden differenziert werden. Auch bei den verschiedenen ethischen *Theorien*, die im Laufe der Jahrhunderte erarbeitet worden sind, läßt sich ebenfalls zwischen normativen und deskriptiven ethischen Theorien unterscheiden. Das große Feld ethischer Methoden und Theorien ist höchst unübersichtlich, zumal ethische Methoden und Theorien auch ineinander übergehen. Inhaltlich lassen sich

---

12) Birnbacher und Hoerster: *Texte zur Ethik*. München 1987, 6. Aufl., S. 10.

13) Pieper: a. a. O., S. 63 f.

allerdings drei große Werttraditionen herausarbeiten: Die Religion, der Humanismus und die Arbeiterbewegung.

Eine Einzeldarstellung der verschiedenen ethischen Methoden und Theorien/Modelle würde diese Arbeit sprengen. Es werden deshalb lediglich zwei Übersichten von Pieper<sup>14)</sup> zu ethischen Modellen und Theorien angeboten. Der Schwerpunkt bei dieser Arbeit soll auf berufsethische und organisationsethische Gesichtspunkte gelegt werden und zwar auf Bereiche, mit der sich diese Arbeit befaßt (Wirtschaft, Kommunalpolitik und öffentliche Verwaltung).

---

14) Pieper: a. a. O., S. 115 ff.

*Übersicht über die dargestellten ethischen Methoden*

<i>Methode</i>	<i>Begründet wird</i>	<i>Verfahren</i>	<i>Prinzip</i>
<i>logische</i>	formale Richtigkeit moralischer Urteile und ethischer Aussagen	deontisches Kalkül	Widerspruchsfreiheit, Konsistenz
<i>diskursive</i>	Konsens über praktische Angelegenheiten	Beratung Argumentation	Transsubjektivität, ideale Sprechsituation
<i>dialektische</i>	tugendhaftes Handeln	Aufstieg zu Ideen (Reduktion) Abstieg zur Faktizität (Deduktion)	Idee des Guten
<i>analogische</i>	was jeweils zu tun ist	Vergleich	Verhältnismäßigkeit
<i>transzendente</i>	moralische Gültigkeit von Handlungen und Urteilen	Regreß/Reduktion	Freiheit
<i>analytische</i>	Sprachstil der Moral	statistische Erhebung	Information
<i>hermeneutische</i>	Prozeß des Verstehens	Interpretation	Aufklärung

Aus: Pieper: Ethik und Moral. 1985, S. 138.



*Übersicht über die dargestellten ethischen Ansätze*

<i>Ansatz</i>	<i>Erkenntnis- interesse</i>	<i>Verfahren</i>	<i>Ziel</i>	<i>Moralprinzip</i>
<i>phänomeno- logischer</i>	theoretisch	deskriptiv	Analyse des moralischen Wertbewußtseins	Wertfühlen
<i>sprachana- lytischer</i>	theoretisch	deskriptiv	Klärung der Bedeutung moralischer Aussagen	Neutralität
<i>transzenden- taler</i>	praktisch	normativ	Rekonstruktion der Be- dingungen des "guten" Willens, Handelns, Diskurses	Autonomie/Transsub- jektivität/Ideale Kommunikationsgemein- schaft/Freiheit
<i>existentia- listischer</i>	praktisch	normativ	moralisches Engagement des einzelnen	Freiheit/Solidarität
<i>eudämo- nistischer</i>	praktisch	normativ	das Glück (des Indivi- duums/aller Menschen)	Lust/Nutzen
<i>vertrags- theoretischer</i>	praktisch	normativ	Begründung einer allgemein verbindlichen Gesellschaftsform	Gerechtigkeit/ Fairneß
<i>materia- listischer</i>	praktisch	normativ	Verwirklichung der menschlichen Natur, Aufhebung aller Klassen- moral	amour propre/ Kommunismus

Aus: Pieper: Ethik und Moral. 1985, S. 173.

#### 1.4 Angewandte Ethik, Berufsethik, Berufsethos

Die Mitglieder bestimmter Berufsgruppen haben für ihre jeweiligen Arbeitsbereiche spezifische Werthaltungen und -vorstellungen entwickelt, die ihnen als Orientierungshilfe im Beruf dienen. Diese in einer bestimmten Gesellschaft beruflich gelebten, zeitlich gebundenen Überzeugungen wirken sich nicht nur auf die Arbeitsmotivation, das dienstliche/berufliche Verhalten und auf das Arbeitsklima aus, sondern sie dienen auch der gegenseitigen Kontrolle der Angehörigen eines bestimmten Berufsstandes. Die Mitglieder eines anerkannten Berufsstandes streben nicht nur nach Verberuflichung, also der einseitigen Ausrichtung ihrer Tätigkeit an einem spezifischen Können und Wissen, sondern vielmehr nach Professionalität, die auch die Dimension der Sozialorientierung, der Orientierung am Gemeinwohl mitbeinhaltet.<sup>15)</sup> Berufsethische Fragestellungen gehen deshalb über die bloße Interessenvertretung im Sinne von Pressuregroups hinaus. Berufsethische Fragestellungen spiegeln also das wider, was Lenk<sup>16)</sup> mit "korporativer, moralischer Verantwortung der repräsentativen Entscheidungsträger" umschreibt.

Im Gegensatz zum gerade beschriebenen *Berufsethos* fragt Ethik nach den sittlich unbedingten und unaufgebbaren Voraussetzungen für das Gelingen des Lebens selbst. Ethik ist damit weiter als Ethos und steht zum Ethos in einem distanzierteren, aber auch stimulierenden Verhältnis.

Korruption läßt sich - unabhängig davon, welcher Korruptionsbegriff verwandt wird - berufsethisch in keinsten Weise legitimieren, weil Korruption immer einen Verstoß gegen geltendes (Straf-)Recht oder aber gegen allgemein anerkannte ethisch-moralische Standards betrifft.

Da sich diese Untersuchung mit der öffentlichen Verwaltung, der Kommunalpolitik und der gewerblichen Wirtschaft befaßt, sollen diese berufs-

---

15) Ahlf in: Eilsberger und Schmahl (Hg.): Orientierungsrahmen für eine Fachhochschulbildung des gehobenen kriminalpolizeilichen Vollzugsdienstes des Bundes in den 90er Jahren, auf dem Weg zur Verwaltungswissenschaft. Köln, Berlin, Bonn, München 1989, S. 234 f. m. w. N.

16) Zwischen Wissenschaft und Ethik. Frankfurt/M. 1992, S. 117.

ethischen Aspekte dieser drei Berufsgruppen später genauer umschrieben werden (siehe unter 2).

### **1.5 Ethisches Handeln und Entscheiden innerhalb von Organisationen sowie die Unterscheidung zwischen der Mikro-, Meso- und Makroebene**

Wenn von der Perspektive ethischen Handelns und Entscheidens innerhalb von Organisationen ausgegangen wird, dann sollte zwischen drei qualitativ verschiedenen Ebenen differenziert werden: der Mikro-, Meso- und Makroebene.<sup>17)</sup>

Auf der *Mikroebene* wird danach gefragt, was der einzelne Mensch - als Arbeitnehmer, Bediensteter, Konkurrent, Kollege, Führungskraft usw. - tut, tun kann und tun soll, um ethische Verantwortung wahrzunehmen. Auf dieser Mikroebene geht es also um das Handeln des *Individuums* in seinem spezifischen Handlungs- und Entscheidungsspielraum, der in der Organisation durch zahlreiche Handlungsbeschränkungen eingeengt ist.

Auf der *Mesoebene* ist das Agieren der *Organisationen*, der Behörden, der Unternehmen, der Gewerkschaften, der Berufsverbände usw. angesiedelt. Diese Organisationen lassen sich nicht nur als die Summe der ethischen Interessen der einzelnen Mitglieder verstehen, sondern Organisationen haben eigene Ziele, Interessen usw., wobei sich zahlreiche innerbetriebliche Usancen entwickelt haben, die durchaus ethische Relevanz besitzen. Die Bedeutung gerade der Mesoebene für ethische Fragestellungen ist zwar in den Unternehmen der Privatwirtschaft durchaus erkannt worden, in den Behörden der öffentlichen Verwaltung jedoch noch nicht hinreichend realisiert worden. Ethisches Handeln wird in den Non-Profit-Organisationen immer noch viel zu sehr als eine "rein persönliche Angelegenheit" angesehen. Organisationen sind aber durchaus auch moralische Akteure und

---

17) Enderle: Handlungsorientierte Wirtschaftsethik - Grundlagen und Anwendungen. Bonn, Stuttgart 1993, S. 17 f.

bestimmen sehr entscheidend über kollektive Werte und damit über das ethische Verhalten der einzelnen Organisationsmitglieder.<sup>18)</sup>

Auf der *Makroebene* geht es um ethische Entscheidungen, welche die *gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen* betreffen, die sich mit der Rechts-, Wirtschafts- und Wissensordnung befassen. Es handelt sich also um ethische Fragestellungen der Politik, der politischen Philosophie oder der politischen Ethik. Derartige Entscheidungen der Makroebene beeinflussen in vielerlei Hinsicht, oft entscheidend, die Mikro- und Mesoebene.

## 1.6 Wandel und Konstanz von Werten

Unzweifelhaft hat Korruption eine normative Dimension<sup>19)</sup>, da korruptives Verhalten von den normalen Moralerwartungen abweicht. Die Werte, die diesen "normalen Moralerwartungen" zugrunde liegen, sind jedoch ständigem Wandel unterworfen. Der vielfach diskutierte "Prozeß des Wertewandels"<sup>20)</sup> spielt deshalb auch bei der Korruptionsbekämpfung eine nicht unerhebliche Rolle. Die Dynamik von Wertänderungsprozessen<sup>21)</sup> ist im Gegensatz zu landläufigen Auffassungen keine einseitige Entwicklung in dem Sinne, daß sich der Wertewandel ausschließlich in die eine Richtung: Weg von den traditionellen, formalen Werten und hin zu den individuellen, emanzipatorischen Werten, entwickelt, sondern es gibt durchaus unterschiedliche Strömungen: So läßt sich nicht nur eine Konstanz, ja, in einigen Bereichen sogar eine Renaissance traditioneller Wertetypen feststellen, sondern die Werteentwicklung ist generell durch eine Art "*Pluralisierung der Werte und der Lebensstile*" gekennzeichnet. Die Folge ist, daß ein

---

18) Hubig: Ethik des institutionellen Handelns. Frankfurt/M., New York 1982; vgl. auch Lenk: Zwischen Wissenschaft und Ethik. Verantwortung zwischen Individualismus und Institutionalismus. Stuttgart 1992, S. 1.

19) Alemann und Kleinfeld: Begriff und Bedeutung der politischen Korruption aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: Benz, Seibel: a. a. O., S. 267 f.

20) Z. B. Kanther: Wertewandel und Innere Sicherheit. Bulletin der Bundesregierung vom 24.02.95, Nr. 19, S. 111 f.; Schult: Wertevermittlung in der Polizei vor dem Hintergrund gesellschaftlichen Wandels; Problemanalyse und Handlungsperspektiven. In: Die Polizei 1992, S. 213 ff.

21) Herbert: Wandel und Konstanz von Wertestrukturen. Speyerer Forschungsberichte, Nr. 101, 1991.

einheitlicher Wertekonsens in der Bevölkerung auf ein Minimum geschrumpft ist. Gleichwohl läßt sich bei den traditionellen formalen Werten wie Disziplin, Gehorsam und Unterordnung, Fleiß und Pflichterfüllung, Selbstlosigkeit, Selbstbeherrschung und Enthaltbarkeit, Treue, Bescheidenheit, Fügsamkeit ein Bedeutungsverlust und bei den emanzipatorischen und hedonistischen Werten wie Emanzipation von Autoritäten, Partizipation, Autonomie, Genuß, Abenteuer, Spannung, Abwechslung und Emotionalität, Kreativität, Spontaneität, Selbstverwirklichung, Ungebundenheit und Eigenständigkeit ein Bedeutungszuwachs erkennen.<sup>22)</sup>

## **2 Ethik in den Bereichen der Untersuchung**

### **2.1 Wirtschafts-, Unternehmensethik**

#### **2.1.1 Vorbemerkung**

In jüngerer Vergangenheit hat es geradezu einen Boom unternehmensethischer Abhandlungen mit Querbezügen zur Management- und Führungslehre und zu den zahlreichen Fragen der Unternehmensphilosophie gegeben.<sup>23)</sup> All diese zahlreichen Fragen und komplexen Problembereiche lassen sich in dieser Arbeit nicht aufarbeiten. Vielmehr sollen nur einschlägige, empirische Erhebungen unternehmensethischer Art zur Korruptionsbekämpfung vorgestellt werden.

---

22) Dieser Prozeß des Wertewandels spiegelt sich z. B. auch in der Verschlechterung der Steuermoral wider. Nach der neuesten empirischen Erhebung des Präsidiums des Bundes der Steuerzahler e. V. aus dem Jahre 1994 (Steuermoral und Steuerwiderstand vor dem Hintergrund einer steigenden Belastung der Bürger mit Steuern und Abgaben, 1995, S. 48) würde nahezu jeder Steuern hinterziehen, wenn er dazu die Gelegenheit hätte. 1958 war dies nur bei einem Drittel der Bevölkerung der Fall. Während 1984 lediglich 26% der Aussage zustimmten: "Wer bei der Steuer nicht mogelt, verdient nur Mitleid", sind es 1994 immerhin 43%. Dabei zeigte sich auch, daß die Steuermoral bei allen Einkommensklassen gleichermaßen defizitär (a. a. O., S. 51 f.) und bei den jüngeren Menschen besonders schlecht ist (a. a. O., S. 54 f.).

23) Vgl. nur das 30 Seiten umfassende Literaturverzeichnis von Steinmann und Löhr: Grundlagen der Unternehmensethik. Stuttgart 1994, 2. Aufl., S. 245 - 275.

## 2.1.2 Empirische Befunde

### (1) Stufenhierarchie der Moralentwicklung nach Kohlberg

Die häufig wiederholte, resignative Feststellung des Verfalls der Moral darf nicht mit dem Verlust des moralischen Bewußtseins oder dem Verlust *moralischer Urteilskraft der Individuen selbst* verwechselt werden. Es läßt sich vielmehr eine Tendenz zur Höherentwicklung des moralischen Bewußtseins beim einzelnen im Verlauf seines Lebens nachweisen. Bereits in den 30er Jahren hatte Piaget<sup>24)</sup> aufgrund empirischer Untersuchungen der moralischen Urteilskraft bei Kindern nachgewiesen, daß es so etwas wie eine moralische Höherentwicklung gibt. Dieser Ansatz wurde von Kohlberg systematisch weiterentwickelt und zu einem festen Stufenschema ausgebaut.<sup>25)</sup> Die *Kohlberg'sche Stufenhierarchie* zur Entwicklung moralischer Urteilsbildung ist inzwischen zum herrschenden Paradigma moralischer Sozialisationsforschung geworden.<sup>26)</sup> Nach Kohlberg gibt es idealtypisch drei moralische Entwicklungsebenen: Die vorkonventionelle, die konventionelle und die nachkonventionelle Ebene mit jeweils zwei Entwicklungsstufen, insgesamt also sechs Entwicklungsstufen, ohne daß damit impliziert ist, daß in der Realität jedes Individuum alle sechs Stufen durchläuft.

### (2) Längsschnittuntersuchung nach Lempert

Die Kohlberg'sche Stufenhierarchie war Ausgangspunkt für verschiedene empirische Untersuchungen zur Situationsbeschreibung der herrschenden Moralvorstellungen. *Lempert*<sup>27)</sup> hat in Längsschnittuntersuchungen die moralische Urteilskraft von 21 gelernten Metallfacharbeitern untersucht. Diese wurden erstmals mit 23 und anschließend mit 30 Jahren interviewt und bei ihrer Arbeit beobachtet. Die Entwicklung der moralischen Urteilsfähigkeit verlief ganz im Sinne der Kohlberg'schen Stufenhierarchie. Im Alter von 23 Jahren dachten fünf der 21 Facharbeiter noch auf vorkonventioneller

---

24) Das moralische Urteil beim Kinde. Zürich 1932.

25) Moral Stages and Moralization. In: Lickona: Moral Development and Behavior. 1976, S. 31 ff.

26) Steinmann und Löhr: a. a. O., S. 172 m. w. N.

27) Bedingungen sozialen Lernens im Betrieb. In: Degen, Seyfried und Wordelmann (Hg.): Qualitätsverbesserung in der betrieblichen Ausbildungsgestaltung. Berlin 1991, S. 147 f.

Ebene, 13 auf der konventionellen und drei auf der nachkonventionellen Ebene. Mit 30 Jahren waren alle vormals vorkonventionell orientierten Arbeiter zur konventionellen Ebene übergegangen, und ein früher konventionell argumentierender Facharbeiter hatte die nachkonventionelle Ebene erreicht. Diese Ergebnisse waren durchaus zu erwarten.

Empirisch wurde aber auch die vermutete Feststellung belegt, daß die moralische Urteilkraft entscheidend von den *innerbetrieblichen Rahmenbedingungen* abhängig ist. Lempert arbeitete insoweit sieben Problemkomplexe heraus, von denen hier nur die vorgestellt werden sollen, die zur Korruptionsbekämpfung maßgeblich erscheinen:

- Eine offene Konfrontation der Mitarbeiter mit *sozialen Problemen und innerbetrieblichen Konflikten* führt zu ethischer Sensibilisierung. Eine gezielte Informationsunterdrückung durch die Unternehmensführung bezüglich der bestehenden sozialen Schwierigkeiten/innerbetrieblichen Konflikte führt zur Verunsicherung der Mitarbeiter. Solche nicht untypische Informationspolitik von Unternehmen bei Korruptionsfällen setzt weder die notwendige Diskussion zur Beurteilung dieser Korruptionsfälle bei den Bediensteten noch die notwendigen ethischen Lernprozesse im Unternehmen insgesamt in Gang. Diese nicht untypische Informationspolitik von Unternehmen, etwaige Korruptionsfälle in der eigenen Organisation nicht transparent zu machen, wirkt deshalb kontraproduktiv.
- Die Möglichkeit zur vollen *Teilhabe an Kommunikationsprozessen*, an denen sich alle Beteiligten - und zwar auf allen Hierarchiestufen - frei äußern können und dort auch angehört werden, wirkt positiv auf die moralische Urteilkraft der Mitarbeiter, weil dadurch die Wahrnehmung und Beobachtung gegensätzlicher Orientierungen erleichtert wird. Eine *transparente Informationspolitik über Korruptionsfälle* und über deren Konsequenzen für das Unternehmen sowie Informationen über die sozialen Folgen des korrupten Fehlverhaltens des einzelnen wirkt deshalb urteilsprägender als abstrakte Verbote/Zurechtweisungen. Denn eine solche offene Informationspolitik der Unternehmen führt bei den Mitarbeitern durchweg dazu, zukünftig die Konsequenzen ihres eigenen Tuns vorwegzunehmen und/oder mitzuberücksichtigen.
- Durch die Möglichkeit der *Partizipation an kooperativen Entscheidungen* wird viel leichter die Identifikation mit den Ergebnissen der

gemeinsam getroffenen Entscheidungen begünstigt. Solche Entscheidungen sind dann oft verbindlicher Maßstab für individuelles Verhalten und für das Gruppenverhalten. Gemeinsam getroffene Entscheidungen zur Korruptionsbekämpfung dienen deshalb der gegenseitigen Kontrolle im Sinne der Korruptionsprävention.

### **(3) Die organisatorischen Barrieren ethischer Sensibilisierung nach Waters**

Waters<sup>28)</sup> hatte erstmals die klassische Vorstellung revidiert, daß allein das Individuum selbst für ethisches Fehlverhalten verantwortlich sei. Diese, auch heute noch vielfach vertretene Auffassung, hat sich jedoch als eine vor-schnelle Verkürzung der Problematik herausgestellt. Die Studie von Waters bezog sich auf Zeugenaussagen vor dem Anti-Trust-Untersuchungsausschuß des US-Kongresses im Zusammenhang mit unzulässigen Preisabsprachen in der amerikanischen Elektroindustrie. So hatte die Firma General Electric eine klare Anti-Trust-Direktive unter dem Titel "Policy 20.5" herausgegeben. Um aber die gesteckten quantitativen Unternehmensziele zu erreichen, wurde diese Direktive gezielt umgangen. Die Orientierung an ethischen Prinzipien war bei General Electric nur solange erwünscht, wie die ökonomischen Zielsetzungen dadurch nicht gefährdet wurden. Damit wurde aber die Regel "20.5" zum zentralen unternehmensethischen Problem bei General Electric. Waters identifizierte anhand dieser Zeugenaussagen *sieben sogenannte organizational blocks (organisatorische Barrieren), die für unethisches, organisationsbedingtes Handeln der jeweiligen Rollenträger maßgeblich sind*. Von diesen sieben Organisationsbarrieren für ethisches Verhalten erscheinen für die Korruptionsbekämpfung in Unternehmen folgende erwähnenswert:

– Barriere der Befehlshierarchie

Die praktisch bedeutsamste und bekannteste organisatorische Barriere für die Entwicklung ethischer Reflexionsprozesse ist der klassische Mechanismus von Befehl und Gehorsam. Nach allen einschlägigen Untersuchungen - es wird nur auf die berühmten Milgram-Experimente

---

28) Catch 20.5: Corporate Morality as an Organizational Phenomenon. In: Organizational Dynamics. 1977/78, S. 3 ff.



verwiesen<sup>29)</sup> - ist die Befehlsgläubigkeit von Mitarbeitern keineswegs ein pathologischer Zug nur einiger weniger Menschen, sondern der gehorsame, der gut "funktionierende" Mitarbeiter in einem Betrieb verkörpert geradezu den klassischen Prototyp von Organisationsmitgliedern, und zwar auf allen Hierarchiestufen. Der Untergebene weiß, daß der Vorgesetzte seine Weisungen nötigenfalls auch mit Zwangsmitteln durchsetzen kann. Er verzichtet deshalb darauf, Widerspruch gegen befohlene, unethische Anordnungen zu erheben. Hierarchische Abhängigkeitsverhältnisse unterminieren deshalb regelmäßig die Motivation von Untergebenen, unethische Praktiken überhaupt zur Sprache zu bringen. Subjektiv gerechtfertigt wird dieses Unterlassen dann häufig mit der sogenannten Loyalitätsverpflichtung gegenüber dem Vorgesetzten. Von Untergebenen werden deshalb auf Befehl oder Weisung von Vorgesetzten durchaus auch solche Handlungen vollzogen, die im diametralen Gegensatz zu ihren im Privatleben gültigen Wertmaßstäben stehen. Dabei werden unethische Anordnungen, die den privaten Wertmaßstäben widersprechen, oft gar nicht als Zumutung empfunden. Moralische Hemmschwellen werden durch Befehlshierarchie mithin abgebaut, die im Privatleben eine vergleichbare, unethische Handlung durchaus verhindert hätten.

In großen Organisationen verliert sich zudem die Verantwortung des einzelnen in oft *unüberschaubare Befehlsketten*, so daß man von "organisierter Unverantwortlichkeit"<sup>30)</sup> ausgehen kann. Ethische Reflexionen werden auch aus diesem Grunde ausgeblendet.

Ergebnis:

Wegen der Befehlshierarchie werden korruptive Handlungsweisen von Vorgesetzten - ohne entsprechende institutionalisierte Regeln (Ethik-

---

29) Das Milgram-Experiment zur Gehorsamsbereitschaft gegenüber Autoritäten. Reinbek bei Hamburg 1974; hierbei wurde die Autoritätsgläubigkeit von Menschen getestet. Die Probanden zeigten sich dabei bereit, im Namen von Wissenschaft und Forschung andere Menschen auf Aufforderung des Projektleiters zu bestrafen und damit massiv zu quälen.

30) Beck: Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit. Frankfurt/M. 1988, S. 3 f.

Kodizes) - von Untergebenen nicht offen gerügt, kritisiert oder gar angezeigt.

– Barriere der unklaren Prioritäten

Eine besondere Quelle unethischer Handlungsweisen ist das Problem vieler Führungskräfte (insbesondere der mittleren Ebenen), bei ihren Entscheidungen auf die unterschiedlichsten und zum Teil sich widersprechenden Prioritäten innerhalb des Unternehmens Rücksicht nehmen zu müssen. Wenn es in Unternehmen an konkreten Prioritätenregelungen gänzlich fehlt oder diese unklar formuliert sind, dann werden unter der Hand - wie z. B. bei General Electric - die ökonomischen und quantitativen Ziele/Leistungsvorgaben erfüllt. Quantitative Leistungsvorgaben, wie die Umsatzerweiterung, lassen also die weniger präzise gehaltenen qualitativen, ethischen Handlungsanforderungen, wie sie in Ethik-Kodizes fixiert sind, in den Hintergrund treten.

Ergebnis:

Aufgrund nicht vorhandener oder unklarer (qualitativer) ethischer Prioritätenregelungen zur Korruptionsbekämpfung werden unter der Hand die "lautlosen", quantitativen Leistungsvorgaben erfüllt.

– Barriere der eingeschränkten Informationspolitik von Unternehmen

Kritische Informationen aus dem öffentlichen Raum, die oft ethisch relevante Informationen enthalten, werden von Unternehmen häufig nicht nach innen weitergegeben und von der Unternehmensleitung häufig nicht kommentiert. Damit kommt eine Diskussion zur Beurteilung dieser kritischen Tatbestände bei den Organisationsmitgliedern nicht in Gang. Das Ausmaß der äußeren Abschirmung gegen kritische, ethische Interventionen aus der Öffentlichkeit und die innere Abschirmung gegen ethische Interventionen von Mitarbeitern sind bezeichnend für die ethische Sensibilität der Unternehmensführung. Mit einer solch eingeschränkten Informationspolitik werden nicht nur ethisch notwendige Lernprozesse verhindert, sondern auch ein ungutes Informationsklima geschaffen, bei dem die Gerüchteküche hochkocht.

Ergebnis:

Die Unternehmensleitung muß sich gegen die Ausbreitung eines allgemeinen Korruptionsklimas demonstrativ zur Wehr setzen. Dazu gehört z. B.:

- eine harte exemplarische Ahndung von Korruptionsfällen
- die Verpflichtung der Unternehmensleitung, in jedem Einzelfalle von Korruptionsverdacht Strafanzeige zu erstatten.

#### (4) Führungsverhalten

Die persönlichen Werthaltungen von Führungskräften sind wegen des *Vorbildcharakters* für die übrigen Organisationsmitglieder richtungsbestimmend. Empirische Untersuchungen zur moralischen Einstellung von Führungskräften der Wirtschaft geben ein ziemlich genaues Bild der gegenwärtig herrschenden ethischen Standards.

Wegbereitend waren die US-amerikanischen Erhebungen des Jesuitenpaters Baumhart aus dem Jahre 1961. Diese Untersuchungen wurden 1977 von Brenner/Molander repliziert und nochmals von Becker/Fritzsche 1987 wiederholt.<sup>31)</sup> Diese Erhebungen weisen zwei Besonderheiten auf. Zum einen lassen die Untersuchungen im Zeitablauf keine dramatischen Veränderungen der moralischen Grundorientierung erkennen, sondern belegen vielmehr hartnäckig eine Vielzahl ethisch bedenklicher Haltungen von Führungskräften. So werden z. B. unlautere Geschäftspraktiken von etwa der Hälfte der Führungskräfte durchaus angewandt. Die Erosion ethischer Standards nimmt dabei offenbar eher zu als ab. Zum anderen hat sich herausgestellt, daß mit der *Einführung handlungsleitender Ethik-Kodizes unlautere Geschäftspraktiken abgenommen haben*, ohne daß damit jedoch die subjektive, moralische Orientierung der einzelnen Führungskraft sich signifikant verändert hätte.

---

31) Becker und Fritzsche: *Business Ethics: A Cross - Cultural Comparison of Manager's Attitudes*. In: *Journal of Business Ethics*, 1987, S. 289 ff.

Recht spät fand im *deutschsprachigen Raum* eine vergleichbare Erhebung statt. 1986 untersuchten Kaufmann/Kerber/Zulehner<sup>32)</sup> in einer Repräsentativerhebung 530 Führungskräfte. Dabei wurden die religiösen und moralischen Einstellungen abgefragt. Die Befunde decken sich weitgehend mit den oben dargestellten amerikanischen Ergebnissen, weisen jedoch darüber hinausgehend auf alarmierende Tendenzen hin. Denn gerade bei *jüngeren Führungskräften* wird die aktuelle Geschäftsmoral durch eine *vorwiegend opportunistische Grundeinstellung* geprägt. Positive ethische Orientierungen werden bei jüngeren Führungskräften kaum noch angetroffen.<sup>33)</sup>

Dies kann insbesondere an vier Orientierungsgesichtspunkten deutlich gemacht werden:<sup>34)</sup>

- Kennzeichnend für die *Ich-Zentrierung* sind Leitsprüche wie: "Es schenkt einem keiner etwas, jeder ist sich selbst der Nächste" oder: "Mein Nutzen - Dein Nutzen: Eine Hand wäscht die andere".
- *Der Erfolg wird um jeden Preis gesucht*. Leitsprüche sind insoweit: "Man muß fünf gerade sein lassen, wenn man vorankommen will" oder: "Um ein höheres Ziel zu erreichen, läßt sich manchmal Unrecht nicht vermeiden."
- Ein *materiell-hedonistischer Grundzug* ist gerade bei jüngeren Führungskräften kennzeichnend. Freizeit und materieller Wohlstand stehen im Mittelpunkt. Der entsprechende Leitspruch lautet: "Man muß sich das Leben so angenehm wie möglich machen."
- Ethik wird von vielen Führungskräften als ein rein subjektives, *privates Problem* angesehen. Verantwortung für andere im Sinne von "Verantworten, Rechenschaft ablegen" wird kaum mehr wahrgenommen. Verantwortung wird häufig nur noch "vor sich hergetragen". Der entsprechende Leitspruch könnte lauten: "Verantwortung anderen gegenüber ist ein rein persönliches Gewissensproblem".

---

32) Ethos und Religion bei Führungskräften. Eine Studie im Auftrag des Arbeitskreises für Führungskräfte der Wirtschaft. München 1986.

33) Kaufmann, Kerber und Zulehner: a. a. O., S. 257 f.

34) Kaufmann, Kerber und Zulehner: a. a. O., S. 281 f.

Die Verfasser kommen zu folgendem Schluß:

"Was im Kommen ist, ist eine stärkere Ich-Zentrierung und innerhalb dieser Ich-Zentrierung noch einmal eine eingeeengte Aufmerksamkeit auf Erfolg, Güter und Genuß. Zumindest bei der gesellschaftlichen Elite entpuppt sich somit der vielgepriesene Wertewandel eher als ein geschickt verschleierter Egotrip."<sup>35)</sup>

Nielsen<sup>36)</sup> hatte die ethischen Handlungsmuster von Führungskräften der Wirtschaft untersucht und dabei vier Idealtypen mit unterschiedlicher moralischer Ausrichtung herausgearbeitet. Dem positiven Leitbild des "Institution Citizen" (Organisationsbürgers) stellt er drei defizitäre Typen (Eichmann, Richard III und Faust) gegenüber.

– Eichmann

Unter Bezugnahme auf Hannah Arendt<sup>37)</sup> gibt es einen Managertyp, der nur *die ihm auferlegten Pflichten erfüllt, ohne nach moralischen Konsequenzen zu fragen*. Sein einziges Streben besteht darin, die ihm auferlegte Aufgabe technisch-organisatorisch zu lösen. Beim Eichmann-Typ wird die Sachlichkeit und Effizienz seiner Handlung zum Selbstzweck mit eigener, funktionaler Qualität. Er fragt weder nach gut und böse, noch bedenkt er die (moralischen) Konsequenzen seiner Handlung.

– Richard III

Der Managertyp Richard III versteht sehr wohl den moralischen Unterschied zwischen Gut und Böse. *Er nimmt bewußt unethische Handlungen in Kauf, um dadurch persönliche Vorteile zu erzielen*. Um des persönlichen Erfolges willen oder aus Gründen der Karriere werden z. B. Sicherheitsvorkehrungen am Arbeitsplatz gezielt vernachlässigt, korrupte Praktiken geduldet oder Produktionsstätten geschlos-

---

35) Kaufmann, Kerber und Zulehner: a. a. O., S. 283.

36) Arendt's Action Philosophy and the Manager as Eichmann, Richard III, Faust or Institution Citizen. In: California Management Review, 1983/84, S. 191 ff.

37) Eichmann in Jerusalem. Ein Bericht von der Banalität des Bösen. München 1964.

sen, ohne auf die Mitarbeiter Rücksicht zu nehmen. Kalkulierte Boshaftigkeit, um egoistische Ziele zu erreichen, das ist seine Devise.

– Faust

Auch der Faust-Typ weiß sehr wohl zwischen Gut und Böse zu unterscheiden. Der Faust-Typ wählt unethische Mittel nicht aus kalkulierter Boshaftigkeit, sondern aufgrund einer umfassenden Güterabwägung. Deshalb ist seine Devise: *Der gute Zweck heiligt die manchmal schlechten Mittel*. Die ethisch negativen Wirkungen der Entscheidungen der Faust-Manager erscheinen ihnen im Verhältnis zur Aufgabenstellung nachrangig zu sein.

– Organisationsbürger

Der Organisationsbürger befolgt weder gedankenlos alle Anordnungen noch sind seine Entscheidungen von kalkulierten Vorteilerwägungen geprägt, noch werden ethische Nebenwirkungen der getroffenen Entscheidungen unterschlagen oder für nebensächlich gehalten. Er besitzt moralische Urteilsfähigkeit, bringt ethische Gesichtspunkte bei konkreten Handlungssituationen zur Sprache und verfügt auch über den Mut, sich gegen unethische Zumutungen zur Wehr zu setzen. Zu Recht weist Nielsen darauf hin, daß solch ein "Männermut vor Königsthron" den einzelnen oft überfordern wird. Er plädiert deshalb für "organisatorisch-ethische Außengeländer", wie z. B. Ethik-Kodizes, Unternehmensleitlinien, Orientierungsrahmen und dergleichen mehr.

### 2.1.3 Vier unternehmensethische Thesen zur Korruptionsbekämpfung

Bei der Vielzahl der inzwischen entwickelten *unternehmensethischen* Ansätze soll hier Gatzemeier<sup>38)</sup> gefolgt werden, der stark auf der

---

38) Was bedeutet Verantwortung für ein Industrieunternehmen und seine Mitarbeiter. In: Hennig und Bitzer (Hg.): *Ethische Aspekte von Wirtschaft und Arbeit*. Mannheim, Wien, Zürich 1990, S. 63 f.

Lenk'schen Verantwortungsethik aufbaut.<sup>39)</sup> Grund dafür ist, daß dieser Ansatz gerade für den hier interessierenden Zusammenhang der Korruptionsbekämpfung fruchtbar erscheint.

(1) Oberstes Ziel aller Unternehmensethik ist der "*Standpunkt der Moral*", also die Bereitschaft, auf egoistische Selbstinteressen zu verzichten. Fraglich ist allerdings, ob dieser Standpunkt der Moral für Unternehmen überhaupt Geltung beanspruchen kann. Milton Friedman<sup>40)</sup> vertrat 1970 die Auffassung, daß die einzige gesellschaftliche Verantwortung eines Unternehmers in der Marktwirtschaft darin bestehe, innerhalb der geltenden Spielregeln seine Gewinne zu erhöhen. Für die gesellschaftlich unerwünschten Nebenwirkungen und Auswüchse seines Handelns seien dagegen Recht und Gerichte verantwortlich. Unternehmen könnten mithin nicht Adressaten für ethische Überlegungen sein, sondern stünden quasi außerhalb der Ethik.

Seit Adam Smith geht allerdings die herrschende Meinung<sup>41)</sup> davon aus, daß sich das Handeln der Unternehmen an den allgemeinen Wertvorstellungen und damit am Gemeinwohl zu orientieren habe, die Unternehmen also nicht außerhalb der Ethik stehen, sondern daß die jetzige Wirtschaftstheorie eine Wirtschaftsethik/Unternehmensethik geradezu verlangt.<sup>42)</sup>

Ergebnis für die Korruptionsbekämpfung:

Korruption läßt sich mit der h. M. unternehmensethisch nicht legitimieren, weil Korruption stets einen Verstoß gegen allgemein anerkannte öffentliche Normen (z. B. Strafrecht) oder ethische Standards beinhaltet.

(2) Im modernen Industriezeitalter bedeutet der "*Standpunkt der Moral*" nicht mehr nur, die Folgen des eigenen Handelns für den unmittelbar

---

39) Lenk versucht dabei die ethische Verantwortlichkeit innerhalb von *Organisationen* neu zu verteilen und nicht nur - wie bisher - dem formalen Repräsentanten der Organisation zuzuweisen (vgl. Lenk, Verantwortung zwischen Individualismus und Institutionalismus sowie Deskriptive und normative Zuschreibungen von Verantwortung. In: ders.: Wissenschaft und Ethik. Stuttgart 1992 S. 101 ff. und 76 ff.).

40) Nach Steinmann und Löhr: a. a. O., S. 6 Anm. 14.

41) Krelle: Wirtschaftsethik und Ökonomie. In: Hollerbach, Maier und Mikat: Wirtschaftsethik - Wirtschaftsstrafrecht. 1991, S. 9 f. m. w. N.

42) Gatzemeier: a. a. O., S. 65/66.

Betroffenen zu berücksichtigen (im Sinne der Nächstenethik), sondern auch zu berücksichtigen, daß heute ethisches/unethisches Handeln eine "neue Dimension" erreicht hat. Denn korruptive Praktiken dienen nicht nur dem eigenen Erfolg, sondern haben negative Auswirkungen auf andere Unternehmen, die Gesellschaft und den Staat. Denn sie schaffen ein Klima der Käuflichkeit und der Rechtsunsicherheit.

Ergebnis für die Korruptionsbekämpfung:

Korruptives Handeln von Unternehmen besitzt unethische Fernwirkungen, die langfristig die Rechts- und Wirtschaftsordnung gefährden.

(3) Ethik-Kodizes von bestimmten Berufsgruppen oder die Ethik-Kodizes von Unternehmen dienen insbesondere der institutionellen Absicherung der einzelnen Mitarbeiter. Er soll von der ungunstigen Alternative zwischen Anpassung und heroischen Märtyrertum entlastet werden. Ethik-Kodizes sollen deshalb nicht nur allgemeine Leitlinien (Ideale) enthalten, sondern gerade ethisch-kritische Situationen, wie z. B. die Korruption, ansprechen. Bei diesen Ethik-Kodizes kann zwischen moralisch-ethischen Normen, rechtlichen Normen (Gesetze) und technischen Normen (VDI-Richtlinien usw.) differenziert werden.

Ethik-Kodizes sollten ferner Hinweise auf Kontroll- und Appellationsinstanzen enthalten, an die sich der Betroffene im Konfliktfall wenden kann (z. B. Standesorganisationen, Ethik-Kommissionen, Ethik-Komitees, unabhängige Vertrauensleute innerhalb der Unternehmen).<sup>43)</sup>

Ergebnis für die Korruptionsbekämpfung:

Die Problematik der Korruptionsbekämpfung sollte direkt in den entsprechenden Ethik-Kodizes der Unternehmen angesprochen werden.

(4) Die Wahrnehmung persönlicher (ethischer) Verantwortung kann durch berufsbezogene freiwillige Selbstverpflichtungen erleichtert werden. Es

---

43) Vgl. z. B. die Wettbewerbsregeln der Bauindustrie. In: Heiermann, Riedl und Rusam: Handkommentar zur VOB, 1992, 6. Auflage, S. 104 f.; Ethik-Kodex der "Deutschen Gesellschaft für Soziologie" und des "Berufsverbandes deutscher Soziologen". In: Vierteljahresbeiträge zur Theorie und Praxis. Zeitschrift für Markt-, Meinungs- und Zukunftsforschung. Wickert-Institute, 1994.



handelt sich hierbei um explizite Formulierungen eines Berufsethos oder eines Ethos für den jeweiligen Arbeitsplatz, die rein persönlichen Verbindlichkeitscharakter aufweisen.<sup>44)</sup> Der Sinn dieser ethischen Selbstverpflichtungen besteht nicht allein in ihrer Befolgung als vielmehr in ihrer Verbreitung. Denn solch ein Schritt der Selbstverpflichtung kann dazu beitragen, das Bewußtsein für die Verantwortung im Beruf zu fördern, diejenigen zu ermutigen, die bisher einen solchen Schritt noch nicht wagten, und zu einer überregionalen (berufsspezifischen) Solidarität Gleichgesinnter beitragen. Das Problem der Vereinzelung, des allein-auf-sich-gestellt-seins, das immer wieder die Wahrnehmung von Verantwortung be- bzw. verhindert, könnte auf diese Art und Weise etwas überwunden werden.

Ergebnis für die Korruptionsbekämpfung:

Freiwillige Selbstverpflichtungen von Mitarbeitern, die die Korruptionsbekämpfung zum Inhalt haben, sollten unterstützt werden.

#### **2.1.4 Aus- und Fortbildung**

Für die Korruptionsbekämpfung spielt die ethische Aus- und Fortbildung von Führungskräften und Mitarbeitern eine Schlüsselrolle. In den USA werden seit längerer Zeit Corporate-Ethics-Programms durchgeführt.<sup>45)</sup> Es handelt sich hierbei um unternehmensbezogene ethische Trainingsmaßnahmen, die aus einer Mischung von Theorievermittlung, praktischen Übungen und interaktionspädagogischen Lernverfahren bestehen. So werden z. B. Modelle anwendungsbezogener Ethik vorgestellt (Korruptionsproblematik),

---

44) Die älteste Selbstverpflichtung ist der hippokratische Eid der Ärzte. Bekannt geworden ist die freiwillige Selbstverpflichtung von Sikkell Verbrugge oder die Selbstverpflichtung für den Lehrstuhl für Meßtechnik an der TH Aachen. Vgl. Gatzemeier: a. a. O., S. 76/77.

45) Einen knappen Überblick über die diversen praktischen Ansätze des "Ethik-Trainings" in US-amerikanischen Unternehmen gibt Harrington: What Corporate America is Teaching about Ethics. In: Academy of Management Executive. 1991, S. 21 ff.

Dahm: Ethikbedarf und Managerschulung. Kann man Führungskräfte ethisch erziehen? und PFA-Schlußbericht: Seminar Fachhochschulausbildung der Polizei. 1989, 57 f.; an der Harvard Business School werden seit über fünf Jahren Business-Ethics-Kurse angeboten. Vgl. Steinmann und Löhr: a. a. O., S. 2 Anmerkung 4.

Wertmaßstabsanalysen eigener und fremder Unternehmensleitlinien oder Führungsgrundsätze diskutiert, im Rollenspiel praxisbezogene Fallbeispiele (Korruptionsproblematik) erprobt und im eigenen Betrieb konkrete Befragungen zur Ermittlung des jeweiligen "Wertesystems-Screenings" durchgeführt. Es handelt sich hierbei um leitlinienorientierte Ethikinterviews am Arbeitsplatz auf den verschiedensten Führungsebenen und in unterschiedlichen Unternehmensbereichen, die dann zu Ethics-Profiles zusammengefaßt werden.

Der Ertrag dieser Corporate-Ethics-Programs für Führungskräfte scheint vielversprechend zu sein. Bei der Untersuchung von Keogh<sup>46)</sup> wurden amerikanische Großunternehmen danach gefragt, wie sich die Schulungsprogramme der Corporate-Ethics-Programs auf die Führungskräfte ausgewirkt haben. Die Leitungen aller befragten Unternehmen erklärten, daß die Schulungsprogramme sich außerordentlich positiv auf die Identifikation der Führungskräfte mit der Firma ausgewirkt hätten. Die beteiligten Führungskräfte selbst haben hervorgehoben, daß im Zuge der Schulungsmaßnahmen endlich lang anstehende Konflikte bearbeitet, Unklarheiten oder Isolationsgefühle in wichtigen Wertauffassungen geklärt und Gruppenplausibilitäten entwickelt werden konnten.<sup>47)</sup>

Aus diesen Untersuchungen wird zugleich ersichtlich, daß diese Erfolge nicht allein mit isolierten Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung erreicht werden konnten, sondern auf korrespondierende Bedingungen in den gesamten Lebenszusammenhängen der Arbeitswelt angewiesen sind.

Zu einer reflektierten und kompetenten ethischen Güterabwägung im Führungsverhalten bei Korruptionsfällen könnte auch das von McCoy entwickelte *Stake-Holder-Modell* beitragen.<sup>48)</sup> "Stakes" sind Hölzchen, die jemand im Spiele hat. Diese Stakes stehen für die unterschiedlichen Interessen und Einflußgrößen bei Führungsentscheidungen. Die Berücksichtigung möglichst aller Faktoren bei Führungsentscheidungen ist im Prinzip nichts Besonderes, nur die systematische Berücksichtigung aller dieser Einflußgrö-

---

46) Keogh (Hg.): Corporate Ethics. A Prime Business Asset. A Report on Policy and Practice in Company Conduct. New York 1988.

47) Vgl. auch Steinmann und Löhr: a. a. O., S. 178 f.

48) Dahm: a. a. O., S. 65.

ßen in einer Gesamtschau erbringt offenbar immer wieder eine spezifische Erhellung für ethische Problematiken, weil oft nur ein Stake in der Praxis berücksichtigt wird, die anderen dagegen als zweitrangig oder gar lästig empfunden werden. Die ethischen Implikationen der Stakes (z. B. bei der Korruptionsbekämpfung) gleichen "boomerangs, that return with credit or blame", falls sie unbeachtet bleiben.

Deshalb sollten bei ethischen Aus- und Fortbildungsveranstaltungen der Unternehmen auch die Fragen der Korruptionsbekämpfung konkret behandelt werden. Insoweit wird auf das kommunikative Grid-Konzept zur Organisations- und Personalentwicklung aufmerksam gemacht, das auf dem Kohlberg-Modell aufbaut.<sup>49)</sup>

## **2.2 Kommunalpolitik**

### **2.2.1 Vorbemerkung**

Während im Bereich der Unternehmens- und Wirtschaftsethik zahlreiche neuere Abhandlungen erschienen sind, ist das ethische Handeln gerade von *Kommunalpolitikern* bisher kaum behandelt worden, wenn von der Problematik der *Ämterpatronage* und der *Protektion* einmal abgesehen wird (vgl. sogleich unter 2.2.3).<sup>50)</sup>

### **2.2.2 Ethos von Kommunalpolitikern**

Kommunalpolitiker sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Die von ihnen zu treffenden kommunalpolitischen Entscheidungen haben sich jedoch am Maßstab der Landesverfassungen und der Gesetze sowie am Maßstab der geltenden sittlichen Grundsätze zu orientieren.<sup>51)</sup> Jedenfalls ist

---

49) Steinmann und Löhr: a. a. O., S. 179 f.

50) Ausnahme: Scheuch und Scheuch: Cliques, Klüngel und Karrieren - Über den Verfall der politischen Parteien. Reinbek bei Hamburg 1992.

51) Maunz, Dürig und Herzog: Grundgesetz - Kommentar, 31. Erg.-Lieferung. München 1994, RdNr.: 17 zu 38.

die Kommunalpolitik auf das *Wohl der Gemeinde, das Gemeinwohl*, festgelegt.<sup>52)</sup>

Beim ethischen Handeln von Kommunalpolitikern ist zum einen hervorzuheben, daß sie die Folgen ihrer Entscheidungen für alle potentiell Betroffenen angemessen zu berücksichtigen haben. Das Spezifikum kommunalpolitischer Verantwortung besteht zunehmend darin, bei der Abschätzung und Bewertung von Entscheidungsfolgen nicht nur besonders sorgfältig den jeweiligen Einzelfall zu prüfen, sondern auch das zu beurteilen, was mit der "neuen Dimension des Handelns" umschrieben wird.<sup>53)</sup> Denn auch die kommunalpolitischen Entscheidungen können eine Vielzahl von Betroffenen tangieren, irreversible Folgen nach sich ziehen, unterschiedliche Folge- und Nebenwirkungen, z. B. für die Umwelt auslösen, aber auch das Ansehen der Kommunalpolitik in der Öffentlichkeit negativ beeinflussen.

Zum anderen sind insbesondere in großen Kommunen Art und Umfang ethischer Orientierungen komplexer und wegen der oft widersprüchlichen Pluralität konkurrierender Wertvorstellungen komplizierter geworden.

Schließlich spielt - gerade im Zusammenhang mit der Korruption - die Kontrollfunktion von Kommunalpolitik eine zentrale Rolle. Kommunale Mandatsträger müssen bereit sein, auf egoistische Selbst- oder Sonderinteressen bei ihrer kommunalpolitischen Arbeit zu verzichten. Dies entspricht sicher der notwendigen "political correctness" und der politischen Hygiene. Dazu gehört z. B. auch, auf die Nutzung von Wissensvorsprüngen, die berühmten Insiderinformationen, zu verzichten.

Wie komplex und schwierig diese ethische Forderung im konkreten Einzelfall ist, zeigt plastisch *die Handhabung der kommunalen Befangenheitsregelungen* (in Hessen: § 25 Gemeindeordnung).<sup>54)</sup> Ratio der Befangenheitsnorm ist zum einen die Korruptionsbekämpfung selbst oder aber das

---

52) Forsthoff: *Wer garantiert das Gemeinwohl*. In: *Rechtsstaat im Wandel*. München 1976, 2. Aufl., S. 76 f.

53) Jonas: *Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*. Frankfurt/M. 1984, S. 7 sowie S. 15 f.

54) *Zusammenstellung bei von Arnim: JA 86, 2 f.*

Ziel, den bösen Schein von Korruption von vornherein zu vermeiden.<sup>55)</sup> Mit dieser Regelung sollen also Interessenkollisionen und Interessenwidersprüche bei den Mandatsträgern vermieden werden. Andererseits muß aber auch der Funktionsfähigkeit kommunaler Vertretungskörperschaften Rechnung getragen werden, wobei durchaus das persönliche Engagement von Mandatsträgern in bestimmten Angelegenheiten erwünscht, ihr spezifischer Sachverstand geschätzt und auch aus kommunalpolitischer Sicht genutzt werden soll.<sup>56)</sup> Schließlich ist zu beachten, daß durch eine zu weite und zu rigorose Anwendung der Befangenheitsvorschriften die Mehrheitsverhältnisse im Rat verändert, mithin der Wählerwille derogiert und die Arbeitsfähigkeit der Vertretungsorgane beeinträchtigt werden können. Es verstößt freilich gegen die kommunalen Befangenheitsvorschriften und damit auch gegen den Grundsatz der Fairneß, wenn Mandatsträger, die sich persönlich mit einem Vorhaben im besonderen Maße identifiziert haben und von denen nicht ohne weiteres die erforderliche innere Distanz für eine objektive Entscheidung erwartet werden kann, gerade in dieser Sache durch Abstimmung mitwirken. In solchen Fällen liegt ein Interessenwiderstreit vor, der zur Befangenheit führt, weil das Wohl der Gemeinde (zumindest Ansehensschaden) gefährdet erscheint.<sup>57)</sup>

### 2.2.3 Ämterpatronage und Protektion

Der *Ämterpatronage*<sup>58)</sup> und der *Protektion*<sup>59)</sup> wird zu Recht Korruptionsanfälligkeit nachgesagt. *Ämterpatronage* und *Protektion* überschneiden sich häufig mit der Korruption, oder *Ämterpatronage* und *Protektion* werden

---

55) Hassel: DVBl. 88, 711 (713).

56) Hassel: DVBl. 88, 713.

57) Zur Problematik der Befangenheit bei Rats- und Ausschußmitgliedern. Vgl. Schink: NWVBl. 89, 109 f.

58) Wichmann: Parteipolitische Patronage. Vorschläge zur Beseitigung eines Verfassungsverstoßes im Bereich des öffentlichen Dienstes. ZBR 88, S. 365 ff.

59) Acham: In: Brüner: a. a. O., S. 25 f. (31).

insgesamt der Korruption zugerechnet (weiter Korruptionsbegriff).<sup>60)</sup> *Ämterpatronage* ist jede Bevorzugung oder Benachteiligung von Bewerbern um ein Amt im öffentlichen Dienst oder von Angehörigen des öffentlichen Dienstes bei deren Einstellung, Beförderung oder deren funktionalen Veränderung des Aufgabenkreises, wobei gegen die Auswahlkriterien des Artikel 33 Abs. 2 und gegen Artikel 3 Abs. 3 Grundgesetz verstoßen wird.<sup>61)</sup>

Theodor Eschenburg<sup>62)</sup> hat zwischen vier Formen der *Ämterpatronage* differenziert:

- Herrschaftspatronage,
- Versorgungspatronage,
- Belohnungspatronage und
- Proporzpatronage.

Wichmann<sup>63)</sup> hat auf zwei weitere Fallgruppen der *Ämterpatronage*, nämlich die sog. Feigenblattpatronage und die Patronage durch Veränderung des Aufgabenkreises hingewiesen. Nach von Arnim<sup>64)</sup> ist *Ämterpatronage* ein glatter Verfassungsverstoß. Sie verstößt nicht nur gegen Artikel 33 Abs. 2 GG, wonach der Zugang zu einem öffentlichen Amte nur nach

---

60) Meines Erachtens handelt es sich bei der *Ämterpatronage* gerade nicht um Korruption im eigentlichen Sinne, sondern vielmehr um die Vorphase derselben. Denn *Ämterpatronage* betrifft primär die Besetzung einer Position, nicht aber die mißbräuchliche Ausnutzung dieser Position. Auch Protektion hat meines Erachtens mit Korruption nichts zu tun, denn Korruption setzt einen selbstnützigen Vorteil voraus, während Protektion fremdnützig ausgerichtet ist.

61) Wichmann: ZBR 88, 365-367 m. w. N.;

Schmidt-Hieber: Strafbarkeit der *Ämterpatronage*. NJW 89, 558 ff.;

Schmidt-Hieber und Kiesswetter: Parteigeist und politischer Geist in der Justiz. NJW 92, 791/792; von Arnim, *Ämterpatronage* durch politische Parteien, Die Personalvertretung 81, 131 ff.;

Pippig: Verwaltungsskandale: Zur Konzeption in der öffentlichen Verwaltung. In: Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung 'Das Parlament', 1990, S. 7 ff. (17).

62) *Ämterpatronage*, 1961, S. 10 f.

63) ZBR 88, 365 (367).

64) *Ämterpatronage* durch politische Parteien. 1980, S. 18.

Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu erfolgen hat, sondern auch gegen Artikel 33 Abs. 5 GG, weil Ämterpatronage den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums widerspricht. Schließlich verstößt Ämterpatronage gegen Artikel 33 Abs. 3 GG, weil mit ihr eine Bevorzugung/Benachteiligung gerade der politischen Anschauung erfolgt. Ämterpatronage ist auch nicht durch das Parteienprivileg gemäß Artikel 21 Abs. 1 Satz 1 GG gerechtfertigt. Denn die Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung ist strikt von der personellen Besetzung des Behördenapparates zu unterscheiden. Die Parteizugehörigkeit kann allenfalls bei politischen Beamten und kommunalen Wahlbeamten Berücksichtigung finden. Zu Recht haben Schmidt-Hieber/Kiesswetter<sup>65)</sup> hervorgehoben, daß bei Ämterpatronage häufig auch zugleich der Straftatbestand der Untreue (§ 266 StGB) vorliegt, weil öffentliche Mittel regelmäßig fehlgeleitet werden.

Wichmann, von Arnim und Schmidt-Hieber weisen zum einen auf die Dreistigkeit politischer Parteien hin, die in Kenntnis der Verfassungswidrigkeit der Ämterpatronage dieselbe gleichwohl betreiben und zum anderen auf eine Haltung in der Bevölkerung und der öffentlichen Verwaltung, die sie mit "allgemeiner Devotion vor den politischen Parteien" umschreiben. Diese Haltung sollte einer bewußten Ächtung der Ämterpatronage weichen. Die Folge wäre, daß ein durch Parteigunst erworbenes Amt seinen Träger nicht ziere, sondern eher verunstalte und ihn quasi als "wandelndes und fleischgewordenes Unrecht bloßstelle"<sup>66)</sup>. Gremien, die sich aus Parteigünstlingen zusammensetzen, sollten penetrant auch als solche bezeichnet werden und den Mitgliedern dieser Gremien sollte "über die gesetzlich unumgängliche Achtung hinaus jeder Respekt versagt werden."

Von *Protektion* wird gesprochen, wenn persönliche Beziehungen, Freundschaften, Verwandtschaften, politische Näheverhältnisse, Dankbarkeiten usw. die Tätigkeiten staatlicher Organe unter Verletzung des Grundsatzes der Neutralität und der Unparteilichkeit mitbestimmen.<sup>67)</sup> Protektion hat

---

65) NJW 92, 1790 f.

66) Schmidt-Hieber und Kiesswetter. NJW 92, 1790 (1794).

67) Pippig: Verwaltungsskandale. Zur Konzeption in der öffentlichen Verwaltung. a. a. O., S. 16/17.

damit eine *fremdnützige* Ausrichtung. Protektion und Korruption stimmen allerdings darin überein, daß die Prinzipien der Neutralität, der Objektivität und der Fairneß mißachtet werden.

Die Öffentlichkeit erwartet zu Recht, daß zwischen dem politischen Mandat und egoistischen Selbst- wie Fremdinteressen strikt differenziert wird. Das Ansehen der Kommunalpolitik hat wegen der zahlreichen Korruptionsskandale der jüngsten Vergangenheit ganz offensichtlich gelitten.

#### **2.2.4 Fünf Thesen zur Korruptionsbekämpfung im Bereich der Kommunalpolitik**

(1) Insbesondere in korruptionsgefährdeten Bereichen (z. B. Bauwesen, Leistungsvergabe, Umwelt usw.) sollten sich kommunale Mandatsträger bei Abstimmungen *im Zweifel für befangen erklären*.

(2) Zur Bekämpfung von Ämterpatronage, Protektion und Korruption sollte nicht davor zurückgeschreckt werden, vermehrt z. B.

- Untersuchungsausschüsse,
- entsprechende Kontrollkommissionen einzusetzen und
- frühzeitig Informationen der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen, wobei auch daran gedacht werden kann, die jeweils involvierten Kommunalpolitiker konkret zu benennen.

(3) Wie im Bereich der Unternehmensethik sollten auch im Bereich der Kommunalpolitik (z. B. durch einzelne Fraktionen) eine Art *Ehrenkodex der Mandatsträger oder bestimmte Verhaltensregeln*, die auch die Problematik der Korruption, der Ämterpatronage und der Protektion konkret ansprechen, entwickelt und veröffentlicht werden. Einzelne Kommunalpolitiker sollten auch von ihren Parteien ermutigt werden, freiwillige *Selbstverpflichtungen* zu veröffentlichen.



(4) Im Rahmen der *Weiterbildung* sollten Kommunalpolitikern Schulungsprogramme zur Korruptionsbekämpfung angeboten werden, bei denen auch ethische Aspekte (insbesondere die sog. "Dilemmata-Situationen") angesprochen werden.

(5) Die neue Vorschrift des § 108 e StGB ist dringend reformbedürftig.<sup>68)</sup>

## 2.3 Öffentliche Verwaltung

### 2.3.1 Empirische Untersuchungen

#### (1) Hellfeld / Dunkelfeld

Zunächst wird auf das o. a. Hellfeld der Bestechlichkeit hingewiesen (S. 251 f.).

Weiter wird auf die Untersuchung von Liebl<sup>69)</sup> Bezug genommen (S. 251 f.).

Schließlich soll auf die Untersuchung von Wewer eingegangen werden.

Wewer<sup>70)</sup> hat für die 80er Jahre (Zeitraum von 1982 bis 1987) aufgrund einer Auswertung der Strafverfolgungsstatistik festgestellt, daß die Verurteilungen von Bediensteten des öffentlichen Dienstes (ohne Bundeswehr) wegen Vorteilsannahme, Bestechlichkeit und Vorteilsgewährung jährlich zwischen 24 und 66 Verurteilungen lagen. Damit wurde die sog. *Schwarze-Schafe-Theorie* bestätigt. Lag noch 1954 die Häufigkeitszahl (Verurteilungen pro 100 000 Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes) bei 3,2 Verurteilungen in diesem Deliktsbereich, hat sich die Häufigkeitszahl in den 80er Jahren auf durchschnittlich 0,87 verringert.

---

68) Barton: Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung. NJW 94, 1098 f.  
Vgl. auch Schauptensteiner: KR 94, 514 (523).

69) Das Ausmaß der Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Ergebnisse einer empirischen Erhebung. In: Benz und Seidel (Hg.): Zwischen Kooperation und Korruption. Baden-Baden 1992, S. 283 f.

70) Prolegomena zu einer Untersuchung der Korruption in der Verwaltung. In: Benz und Seibel (Hg.): Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung. 1992, S. 295 ff.

Auch bei den Disziplinarverfahren gegen Bundesbeamte wegen Bestechungsdelikten liegt die Zahl der Bestechungsverfahren im Durchschnitt bei elf Verfahren pro Jahr (bei ca. 600 000 Bundesbeamten) und damit unter 1% aller förmlichen Disziplinarverfahren.<sup>71)</sup>

Die Einschätzung des *Dunkelfeldes* bei den Bestechungsdelikten ist zur Zeit außerordentlich schwierig. Die zahlreichen veröffentlichten Skandale sprechen allerdings für eine deutlich höhere Zahl von Korruptionsfällen als die objektiv registrierten. Wewer hat aufgrund von Vermutungen und Schätzungen von Kommunalpolitikern angedeutet, daß etwa 4 bis 5% der Mitglieder der öffentlichen Verwaltung nicht bloß potentiell korrumpierbar, sondern tatsächlich korrupt sein sollen. Diese Zahlen hält er freilich selbst für nicht überprüfbar.<sup>72)</sup>

Die *neueste Erhebung zum Ausmaß der Korruption* in der öffentlichen Verwaltung stammt aus Bayern.<sup>73)</sup> Danach ergibt sich im Hellfeld folgendes Bild:

Im Bereich der Justizverwaltung gab es in den letzten Jahren (seit 1993) einen Fall kollusiven Zusammenwirkens (Konkursrechtspfleger, der mit Konkursverwalter die Konkursmasse geschädigt hat).

Im Bereich des Bayerischen Staatsministeriums des Innern konnten in den zurückliegenden Jahren (seit 1993) 27 Fälle von Vorteilsnahme und Bestechlichkeit im Bereich der Bauverwaltung nachgewiesen werden.

Im Bereich des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen findet seit 1993 ein noch nicht abgeschlossenes Strafverfahren gegen einen Bediensteten eines Finanzamtes wegen Bestechlichkeit statt. Ferner wird gegen 20 Bedienstete eines weiteren Finanzamtes ermittelt.

Im Bereich des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, im Bereich des Bayerischen Staatsministeriums für Wirt-

---

71) Wewer: a. a. O., S. 300.

72) Wewer: a. a. O., S. 303, Anmerkung 15.

73) Arbeitsgruppe "Bekämpfung der Korruption im öffentlichen Dienst" unter Leitung des StS Alfons Zeller, Bay. Staatsministerium der Finanzen, 1995.

schaft, Verkehr und Technologie sowie im Bereich des Bayerischen Obersten Rechnungshofes sind keine Korruptionsfälle bekannt.

Die Arbeitsgruppe kommt zu dem Ergebnis, daß es sich zwar um sehr ernst zu nehmende Vorgänge, jedoch in Anbetracht der Gesamtzahl der Beschäftigten nur um Einzelfälle handelt.

## (2) **Einschätzung der Bevölkerung**

In der *Einschätzung der eigenen Bevölkerung* hat das weltweit gerühmte deutsche Beamtenethos jedenfalls an Glanz verloren. Das Institut für Demoskopie Allensbach richtete im Spätsommer 1992 an 1 073 Bürger in Gesamtdeutschland die Frage: "Glauben Sie, daß die Beamten in Deutschland im allgemeinen unbeeinflussbar und unbestechlich sind?"<sup>74)</sup> Drei Aspekte dieser Umfrage sind dabei bemerkenswert:

- Nur 34% der Bevölkerung in den *alten* Bundesländern glauben an die Unbestechlichkeit der Beamten. Dagegen sind 45% der Auffassung, daß sie beeinflussbar und damit auch bestechlich seien.
- Die Bevölkerung in den *neuen* Bundesländern schätzt die Situation noch deutlich negativer ein. Nur 18% glauben an die Unbeeinflussbarkeit und Unbestechlichkeit der Beamten. Dagegen sind 55% der Auffassung, daß Beamte beeinflussbar und damit auch bestechlich seien.
- In den Augen der *jüngeren Menschen* in Ost und West (unter 30 Jahre) erscheinen die Beamten erheblich stärker beeinflussbar/bestechlich zu sein (alte Bundesländer: 56%; neue Bundesländer: 61%).
- Bemerkenswert ist aber auch, daß es Zeiten gab, in denen die Beeinflussbarkeit der Beamtenschaft in Westdeutschland noch deutlich schlechter eingeschätzt wurde als heute. So glaubten 1950 nur 21% daran, daß Beamte unbeeinflussbar seien.

Bei der Frage nach der Einschätzung der Bestechlichkeit/Beeinflussbarkeit von Beamten sind also Wellenbewegungen erkennbar. So unterscheidet sich

---

74) Allensbacher Berichte 1992, Nr. 19.

die Situation von 1974 nur unwesentlich von der des Jahres 1992 (in den alten Bundesländern).

Diese Ergebnisse korrespondieren durchaus mit der grundsätzlich recht negativen Wertschätzung von Beamten/Bediensteten des öffentlichen Dienstes in der öffentlichen Meinung. 1991 meinten 44% (in den alten Bundesländern), daß Beamte "out" und nur 22%, daß sie "in" seien.<sup>75)</sup> In der Einschätzung der Bevölkerung spiegelt sich also das gesellschaftlich klischeehaft verbreitete Negativ-Image des öffentlichen Dienstes und der öffentlichen Verwaltung und die modischen Thesen zum angeblich mangelhaften Zustand der deutschen Beamtenschaft erkennbar wider.

### **2.3.2 Ethos der öffentlichen Verwaltung**

#### **(1) Verbreitete Kausalannahmen zur Ausdehnung der Korruption**

Korruptionserscheinungen in der öffentlichen Verwaltung beruhen auf mehreren Ursachen. Es wäre unangemessen, ein monokausales Erklärungsmodell für Korruption in der öffentlichen Verwaltung in dem Sinne vertreten zu wollen, daß Korruption allein zum Beispiel durch den Verlust traditioneller beruflicher Werthaltungen des öffentlichen Dienstes erklärbar sei.<sup>76)</sup>

Wewer<sup>77)</sup> hat vier Argumente für die quantitative Ausdehnung der Korruption zusammengefaßt:

- *Anwachsen der öffentlichen Verwaltung und der Beschäftigten im öffentlichen Dienst*

Wenn sich die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in über 40 Jahren Bundesrepublik Deutschland nahezu verdreifacht hat, dann läßt sich allein schon aus dieser quantitativen Ausdehnung der Verwaltung ein höheres Maß an Korruption ableiten. In einer Massenverwaltung

---

75) Spieker: Die ethische Dimension der Fürsorgepflicht des Staates gegenüber seinen Beamten. In: Die Polizei 1994, 83 (84).

76) Pippig: Verwaltungsskandale. Zur Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung 'Das Parlament', B 7./90, S. 11 ff. (20).

77) A. a. O., S. 304 f.

wird zudem die Kontrolle des einzelnen Beamten tendenziell schwächer, und damit sinkt auch das Risiko, erlappt zu werden. In einer derartigen Massenverwaltung läßt sich im übrigen auch ein elitärer, möglicherweise korruptions-hemmender Corpsgeist und ein entsprechendes Beamtenethos schwerlich aufrechterhalten.

– *Wachsende Regelungsdichte und zunehmende Intransparenz*

Wenn die Regelungsdichte im Verwaltungsstaat beständig zunimmt, dann läßt sich auch daraus ganz allgemein ein Anwachsen der Korruption in der Bürokratie ableiten. Wenn der Staat in immer weitere Bereiche der Gesellschaft regelnd eindringt, so nehmen zwangsläufig die Kontakte und damit auch die Konflikte zwischen den privaten Interessen und den öffentlichen Interessen zu. Der gesetzliche Normapparat hat sich erheblich aufgebläht und die Verregelung ist in manchen Bereichen höchst komplex und unüberschaubar geworden. Bei Teilen des öffentlichen Dienstes ist - und zwar nicht nur aus bösem Willen, sondern aus mangelnder Qualifikation und Überforderung - eine lautlose Praxis der Normverstöße zu verzeichnen.

Es läßt sich freilich nicht nachweisen, daß in Staaten mit großer Regelungsdichte auch die Korruption stärker zugenommen hat als in Staaten mit kleinerer Regelungsdichte.<sup>78)</sup>

– *Veränderungen in den gesellschaftlich dominanten Werthaltungen.*

Wenn in der Gesellschaft insgesamt ein Trend zum Eigennutz sich durchsetzt, dann ist es schwer zu verstehen, warum davon ausgerechnet der öffentliche Dienst nicht erfaßt sein sollte. Deshalb vertritt Schauensteiner<sup>79)</sup> die Auffassung, daß von der oben dargestellten sogenannten "Schwarze-Schafe-Theorie" Abstand zu nehmen sei. Die gegenwärtige Anomie der Gesellschaft, ihre Normlosigkeit, erzeuge anstelle der Begrenzung durch wertgebundenes Verhalten lediglich Ratlosigkeit und Maßlosigkeit. Man weiß nicht mehr recht, was gilt, will aber auf keinen Fall zu kurz kommen. Das alte Raster, nämlich

---

78) Wewer: a. a. O., S. 308.

79) Bekämpfung von Korruptionsdelinquenz. Vom Unwesen des Bestechens und Bestochenwerdens. Kriminalistik 94, 514 f. (516 m. w. N.).

zwischen den "Guten" und "Bösen" zu unterscheiden, wird durch das neue Raster von "Winners" und "Losers" ersetzt.<sup>80)</sup>

– *Politisierung der Verwaltung und das manchmal negative Vorbild der politischen Führung*

Wenn die politische Führung der öffentlichen Verwaltung selbst den Eindruck vermittelt, es mit gesetzlichen Beschränkungen nicht allzu genau zu nehmen, dann ist allgemein zu erwarten, daß diese schlechten Vorbilder über kurz oder lang auch auf die niedrigeren Ränge der Beamtenschaft ausstrahlen. Denn soziale Normen werden entscheidend von den gesellschaftlichen Eliten vermittelt und vorgelebt. Auf den typischen Zusammenhang zwischen Ämterpatronage und Protektion wurde bereits hingewiesen.<sup>81)</sup>

**(2) Verlust traditioneller beruflicher Werthaltungen**

Der Verlust bestimmter beruflicher Werthaltungen ist Bestandteil der gesamtgesellschaftlichen Werteverlagerungen und Wertänderungsprozesse. Oben wurde bereits auf die Tendenz zur Pluralisierung der Werte und Lebensstile hingewiesen. Die Problematik des sog. "Verfalls", besser der Veränderungen beruflicher Werthaltungen ist keineswegs neu. Theodor Eschenburg hatte bereits zu Beginn der 60er Jahre den Verlust des traditionellen Beamtenethos beklagt und darin eine Gefahr für die Integrität des Beamtentums insgesamt gesehen mit der weiteren Folge, daß entsprechende Hemmungen auf seiten der Wirtschaft wegfielen.<sup>82)</sup>

Das vielzitierte "*klassische Beamtenethos*" ist weder allgemein gültig für die Bundesrepublik Deutschland definiert worden, noch hat es gerade heute allgemeine Anerkennung erfahren. Wegen der zunehmenden Tendenz der Pluralisierung der Werte und Lebensstile läßt sich ein Beamtenethos mit dauerhaft fixierten Werten und berufstypischen Haltungen kaum festschreiben.<sup>83)</sup> Deshalb gibt es zur Zeit auch keinen feststehenden Begriff des

---

80) Wewer: a. a. O., S. 308/309.

81) Vgl. auch Pippig: a. a. O., S. 17;

82) Eschenburg: Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik. Kritische Betrachtungen 1957 - 61, 1964.

83) Ebenso Cecior: Grundwerte im öffentlichen Dienst. In: Die Polizei 1983, S. 76.

Beamtenethos. Zur Zeit lassen sich insoweit wohl zwei Auffassungen unterscheiden:

Nach einer *engen Auffassung* wird unter dem Beamtenethos schlicht das verstanden, was die (Beamten-) Gesetze regeln. Beamtenethos ist damit nichts anderes als die jeweils richtige Anwendung der Beamtengesetze im Lichte der Verfassung.<sup>84)</sup>

Nach einer *weiteren Auffassung* wird unter Berufsethos die Summe aller effektiv verinnerlichten, normativen und berufsrelevanten *Einstellungen* verstanden.

Jedenfalls lassen sich aus der Verfassung/den Beamtengesetzen folgende ethische Leitprinzipien ableiten (vgl. insbesondere Art. 33 Abs. 4 / Abs. 5 GG und insbesondere § 52 BBG). Nach § 52 BBG dient der Beamte dem ganzen Volk, nicht einer Partei. Er hat seine Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und bei seiner Amtsführung auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen. Der Beamte muß sich durch sein gesamtes Verhalten zu der freiheitlich demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Einhaltung eintreten.

Im Mittelpunkt stehen die "sog. hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums", aus denen sich eine Reihe weiterer Verpflichtungen ableiten:<sup>85)</sup> Die Pflicht zur vollen Hingabe an den Dienst, zur Unparteilichkeit, zur Uneigennützigkeit, zum Gehorsam, zum achtungswürdigen Verhalten in und außerhalb des Dienstes, zur Amtsverschwiegenheit, zur Remonstration usw.

Als Dienstherr hat der Staat ein elementares Interesse daran, daß diese Beamtenverpflichtungen auch eingehalten werden, weil nur so die Rechtsstaatlichkeit, das sog. Ministerialsystem sowie die Achtung und das Vertrauen der Allgemeinheit in den Staat und seine Organe gewährleistet

---

84) Von Richthofen und Pippke: Berufsethos im öffentlichen Dienst. Vom Verdienen zum Dienen. VR 84, 109 (110).

85) Minz: Recht des öffentlichen Dienstes. Das Verwaltungsstudium in Grundwissenschaften. Band 9. Regensburg 1979, RdNr. 15 ff.

sind.<sup>86)</sup> Gesetzstreuendes Handeln des Beamten, seine Unabhängigkeit gegenüber den widerstreitenden Interessen der Gesellschaft und seine politische Neutralität sind zudem notwendige Voraussetzungen für Gleichbehandlung und für einen demokratischen Wechsel in der politischen Führung.

Das "*klassische Beamtenethos*" ist geprägt vom Grundsatz, daß die gesetzlichen Verpflichtungen vor den Rechten des Bediensteten rangieren. Deshalb wird nach klassischer Sichtweise von den Bediensteten des öffentlichen Dienstes eine *besondere Werthaltung* erwartet, die über die bloß formal-korrekte Verrichtung dienstlicher Tätigkeiten hinausgeht und berufliches Engagement verlangt.<sup>87)</sup>

Historisch gesehen ist dieses klassische Beamtenethos allerdings ein Produkt des Obrigkeitsstaates, also ursprünglich nicht demokratisch und auch nicht klienten- oder bürgerorientiert ausgerichtet.<sup>88)</sup>

Die Gegenauffassung zum klassischen Beamtenethos kann mit "*pragmatischen Dienstleistungsorientierung*" umschrieben werden.<sup>89)</sup> Diese Auffassung geht dahin, daß der öffentliche Dienst im demokratischen Staat keiner elitären Sondermoral bedürfe, sondern lediglich Träger öffentlicher Dienstleistungen sei. Der öffentliche Dienst sei "ein Job wie jeder andere auch".<sup>90)</sup> Zur Zeit ist ein Prozeß erkennbar, der zunehmend vom Verblässen des klassischen Beamtenethos bei gleichzeitiger Aufwertung der "pragmatischen Dienstleistungsorientierung" geprägt ist.

Diese pragmatische Dienstleistungsorientierung ist freilich nur ein unzureichender Ersatz für die notwendige ethische Korruptionsbekämpfung. Dabei soll keineswegs behauptet werden, daß diese pragmatische Dienstleistungs-

---

86) Zum Ministerialsystem vgl. Ahlf: Das Bundeskriminalamt als Zentralstelle. (Sonderband der BKA-Forschungsreihe) 1985, S. 113 f.

87) Deshalb wirkt z. B. die "innere Kündigung" eines Beamten ruinös (vgl. Höhn: Die innere Kündigung in der öffentlichen Verwaltung. Stuttgart 1989, S. 5).

88) Pippig: a. a. O., S. 18.

89) Berufsethos für Beamte. Schriftenreihe der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, 1/84, S. 69.

90) Ronneberger und Rödel: Beamte im gesellschaftlichen Wandlungsprozeß. 1971, S. 69 ff.



orientierung generell defizitär sei und die Korruption schlechthin begünstige, wie auch nicht behauptet werden soll, daß das klassische Berufsethos Korruption schlechthin ausschließe.

Pippig<sup>91)</sup> ist der Auffassung, daß die korrupten *Beamten überhaupt kein Unrechtsbewußtsein* entwickelt hätten. Gerade in korruptionsgefährdeten Positionen wird regelmäßig die Schärfung des Unrechtsbewußtseins der Beamten angemahnt.<sup>92)</sup> Wie oben (S. 338) gezeigt, wird allerdings bezweifelt, ob dieses Unrechtsbewußtsein wirklich fehlt. Die Sensibilisierung des Unrechtsbewußtseins kann freilich durch eine gezielte Aus- und Fortbildung (z. B. zur Phänomenologie der Korruption und zu deren Strafbarkeit), durch regelmäßige Belehrungen, durch eine entsprechende Behördenphilosophie, in der die Problematik der Korruption gezielt angesprochen wird, durch Erstellung eines Selbstbildes der jeweiligen Organisationseinheit, in der sich der Bedienstete befindet, sowie durch freiwillige Selbstverpflichtungen entscheidend geschärft werden.

### **2.3.3 Sieben Thesen zur Bekämpfung der Korruption im Bereich der öffentlichen Verwaltung**

Die organisationsethischen Prinzipien, die für die Privatwirtschaft herausgearbeitet worden sind (siehe S. 414 f.), können mit der gebotenen Zurückhaltung auch für den öffentlichen Dienst fruchtbar gemacht werden.<sup>93)</sup> In der öffentlichen Verwaltung haben die innerbehördlichen Gegebenheiten und organisatorischen Voraussetzungen viel zuwenig Berücksichtigung für die Herausbildung eines entsprechenden Beamten-/Amtsethos gefunden.<sup>94)</sup> Sieben Aspekte sollen dabei hervorgehoben werden:

#### *– Offensive Öffentlichkeitsarbeit*

Schon jetzt haben die aufgetretenen Korruptionsfälle zu einem erheblichen Vertrauensverlust des öffentlichen Dienstes in der Öffentlichkeit

---

91) A. a. O., S. 19.

92) Schauensteiner: Bekämpfung von Korruptionsdelinquenz. In: Kriminalistik, 1994, S. 514 (516).

93) Ebenso Wewer: a. a. O., S. 308.

94) Vgl. ebenso Pippig: a. a. O., S. 19.

beigetragen. Der Verlust an Integrität dürfte dabei viel gravierender sein als der tatsächlich eingetretene finanzielle Schaden.<sup>95)</sup>

Im Außenverhältnis ist nämlich nicht nur mit einer Abnahme der Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen (Konsequenz: verstärktes Einlegen von Rechtsbehelfen und Rechtsmitteln), sondern auch mit unberechtigter Überempfindlichkeit, unangemessener Respektlosigkeit und blanker Renitenz der Bürger zu rechnen.

Im Innenverhältnis führt das geringe Ansehen des öffentlichen Dienstes in der Öffentlichkeit auf Dauer dazu, daß die Arbeitsmotivation der Bediensteten beeinträchtigt, die Identifikation mit der Behörde geschwächt und das Selbstverständnis der loyalen Beamten lädiert wird. Viele Beispiele belegen, daß gerade frustrierte Beamte korrupt handeln, um sozusagen ihre berufliche Unzufriedenheit zu kompensieren.<sup>96)</sup> Zu Recht hat Pippig darauf hingewiesen, daß das "Negativ-Image" des öffentlichen Dienstes dazu führen kann, von seriösen, berufsethischen Haltungen Abstand zu nehmen.<sup>97)</sup> Dies entspricht durchaus der sog. Organisationsbarriere eingeschränkter Informationspolitik, wie sie Lempert und Waters vorgelegt haben.<sup>98)</sup> Eine nach innen und außen offene Informationspolitik ist - wie gezeigt - für die ethische Sensibilisierung der Mitarbeiter von hoher Bedeutung. Für Korruptionsfälle bedeutet dies, daß die Behördenleitung so bald als möglich "Roß und Reiter benennt", sich aber auch öffentlich schützend vor ihre nichtbetroffenen (loyalen) Bediensteten stellt und konkret die getroffenen Antikorruptionsmaßnahmen benennt, um einer weiteren Verfestigung von Vorurteilen gegen den öffentlichen Dienst entgegenzu-

---

95) Zum Schaden bei Korruptionsfällen vgl. insbesondere Müller: Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Typologie und Schaden im Baubereich. In: Kriminalistik 1993, S. 509 (515/516); Schauensteiner: In: Kriminalistik, 1994, S. 514 (516).

96) Pippig: a. a. O., S. 20.

97) A. a. O., S. 20.

98) Siehe oben 2.1.2 (2) und (3).

treten.<sup>99)</sup> Mit einer derartigen offensiven Öffentlichkeitsarbeit wird zugleich dem Prinzip der Transparenz Rechnung getragen.

– *Transparenz*

Eindeutige Verantwortlichkeiten innerhalb der Behörde, kurze Informationswege und eine möglichst flache Hierarchie schaffen nicht nur die erforderlichen Voraussetzungen für eine wirksame Korruptionskontrolle, sondern auch die organisationsethischen Voraussetzungen dafür, daß organisationsbedingtes, unethisches (korruptives) Verhalten vermieden wird. Wo wenig Transparenz herrscht, da findet die Blume der Korruption am ehesten jenen Schatten, den sie zum Gedeihen benötigt.<sup>100)</sup>

– *Führungs- und Leitungsprobleme*

Nach Schauensteiner<sup>101)</sup> sind unzureichende Sachkompetenz und Führungsschwäche wichtige Gründe für korruptive Erscheinungsformen. Beim Führungs- und Leitungsverhalten sollte aber auch die vorherrschend opportunistische Grundeinstellung von Führungskräften Berücksichtigung finden. Dies haben überzeugend Kaufmann/Kerber/Zulehner<sup>102)</sup> herausgearbeitet. Trotz unterschiedlicher Sozialisationsbedingungen in Non-Profit-Organisationen besteht meines Erachtens kein durchgreifender Grund dafür, diese opportunistische Grundeinstellung bei den Führungskräften der Wirtschaft zu bejahen, bei denen des öffentlichen Dienstes aber zu verneinen. Die Einführung handlungsregulierender ethischer Kodizes in Behörden kann zumindest institutionell dazu beitragen, korruptives Handeln zu erschweren. Empirische Untersuchungen bei Führungskräften der Wirtschaft haben gezeigt, daß die Einführung von Ethik-Kodizes nicht

---

99) Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Europaangelegenheiten, AZ: IV B 15 - 3 m 02/03 vom 03.07.1992, StAnz. 29/192, S. 1654, Ziff. I.4.7.

100) Wewer: a. a. O., S. 319 f. Vgl. auch Lempert: Bedingungen des sozialen Lernens im Betrieb. In: Degen, Seyfried und Wordelmann (Hg.): Qualitätsverbesserungen in der betrieblichen Ausbildungsgestaltung. Berlin 1991, S. 147 f.

101) In: Kriminalistik, 1994, S. 514 (523).

102) Ethos und Religion bei Führungskräften. Eine Studie im Auftrag des Arbeitskreises für Führungskräfte der Wirtschaft. München 1986, S. 557 ff.

ohne positive Auswirkungen auf die persönliche Entscheidungspraxis geblieben ist.<sup>103)</sup>

– *Ethische Aus- und Fortbildung*

Die ethische Aus- und Fortbildung von Sachbearbeitern, insbesondere von Führungskräften sollte reformiert und verstärkt werden. Dabei könnten verstärkt Mitarbeiter der Rechnungshöfe, der Rechnungsprüfungsämter, aber auch der Strafverfolgungsbehörden in die Ausbildung des öffentlichen Dienstes eingebunden werden. Es sollte über die straf- und disziplinarrechtlichen Konsequenzen in Korruptionsfällen unterrichtet werden. Gerade im ethischen Bereich wird auf die positiven Wirkungen ethischer Aus- und Fortbildung von Führungskräften in der Business-Ethics-Bewegung hingewiesen.<sup>104)</sup>

– *Selbstbild von Organisationseinheiten*

Es wird der Vorschlag unterbreitet, daß die Leiter von korruptionsgefährdeten Organisationseinheiten möglichst gemeinsam mit den Mitarbeitern ein Selbstbild ihrer Organisationseinheit beschreiben, das in den Ethik-Kodex der Gesamtbehörde eingebunden ist. Dabei kann neben allgemeinen Führungs- und Leitungsaspekten auch gezielt auf die verschiedensten, organisationsspezifischen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung eingegangen werden. Zum Beispiel: Eingeständnis der Korruptionsanfälligkeit der Organisationseinheit, regelmäßige Belehrung der Mitarbeiter, spezifische Kontrollmaßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, Einbindung von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, Entwicklung eines Systems immaterieller Leistungsanreize für korrektes Verwaltungshandeln, Förderung der Motivation der Mitarbeiter, keine Delegation bei korruptionsgefährlichen Vorgängen, Meldeverpflichtung/Anzeige bei Korruptionsverdacht, Verhaltensregeln im Umgang mit privaten Unternehmen, Benennung von Vertrauenspersonen, die im Falle von Korruptionsproblemen Rat erteilen können, Festlegung von Teamarbeit/Projektgruppen bei komplexer Vorgangs-

---

103) Steinmann und Löhr: Grundlagen der Unternehmensethik. Stuttgart 1994, 2. Aufl., S. 47/48.

104) Vgl. Dahm: In: PFA-Seminar-Schlußbericht. 1989, S. 57 f.; Steinmann und Löhr: a. a. O., S. 171 f.; s. o. 2.1.4.

bearbeitung, Personalführungsgespräche in jedem Fall des Korruptionsverdacht es usw.

– *Selbstverpflichtungen von Mitarbeitern*

Es wird der Vorschlag unterbreitet, die Mitarbeiter zu ermutigen, freiwillige Selbstverpflichtungen zur Korruptionsbekämpfung zu veröffentlichen.<sup>105)</sup> Derartige berufsbezogene freiwillige Selbstverpflichtungen der Mitarbeiter stärken das Beamtenethos. Der Zweck dieser Selbstverpflichtungen besteht darin, daß die sich verpflichtenden Mitarbeiter öffentlich ein positives Beispiel und damit ein Signal an andere Mitarbeiter geben, die sich in einer vergleichbaren Situation befinden. Dies führt regelmäßig zur Selbstbindung, und dies kann zur Solidarisierung Gleichgesinnter führen. Solche ethischen Selbstverpflichtungen zur Korruptionsbekämpfung könnten z. B. beinhalten: Handeln im Sinne des Diensteides, Offenheit (Verweigerung von Vertuschungsversuchen/Melderverpflichtung bei verdächtigen Vorgängen), Unterstützung bei Korruptionsermittlungen, strikte Beachtung der Dienstvorschriften und Vergaberichtlinien usw., Aufklärung der privaten Anbieter über die Konsequenzen bei Bestechungsversuchen, Verhandlungen/Besprechungen mit Privatunternehmen nur nach dem "Sechs-Augen-Prinzip", strikte Trennung von dienstlichen und privaten Interessen usw.

– *Verhaltenskodex für Bedienstete des öffentlichen Dienstes*

Speziell zur Korruptionsbekämpfung wurde beim 9. UN-Weltkongreß zur Verbrechensverhütung und Behandlung von Straftätern vom 28.04. bis 08.05.1995 in Kairo<sup>106)</sup> auf einen entsprechenden Entwurf eines Verhaltenskodex für öffentliche Bedienstete hingewiesen. Dieser Entwurf eines Verhaltenskodex zur Korruptionsbekämpfung enthält z. B. folgende Empfehlungen:

---

105) Vgl. Gatzemeier: Was bedeutet Verantwortung für ein Industrieunternehmen und seine Mitarbeiter/innen? In: Hennig und Bitzer (Hg.): Ethische Aspekte von Wirtschaft und Arbeit. 1990, S. 63 f. (75 - 80 m. w. N.); s. o. 2.1.3 (4).

106) Hintergrundpapier des Sekretariats vom 13.04.1995, Az.: A/Conf 169/14, Anlage I.

- Erklärung der Bediensteten, über ihre finanziellen Interessen und Aktivitäten vor Eintritt in den öffentlichen Dienst Auskunft zu erteilen (Ziff. 5);
- Einholung der Genehmigung der Beschäftigungsbehörde zur Übernahme von Tätigkeiten durch den ausgeschiedenen Bediensteten, wenn diese neue Tätigkeit mit der bisherigen im öffentlichen Dienst in Beziehung steht (Ziff. 7);
- Führungspersonen in der öffentlichen Verwaltung sollen ihr Vermögen und ihre Verbindlichkeiten offenlegen (Ziff. 8);
- Jeder Bruch des Verhaltenskodex soll gemeldet werden (Ziff. 12);
- Disziplinarrechtliche oder administrative Maßnahmen sollen gegen Bedienstete eingeleitet werden, die gegen diesen Verhaltenskodex verstoßen (Ziff. 13);
- Schwere Verstöße gegen diesen Verhaltenskodex können strafrechtlich sanktioniert werden einschließlich der Konfiskation der durch die Straftat rechtswidrig erlangten Vorteile (Ziff. 14);

### 3 **Korruption als Folge moralischer Fehlentwicklungen**

Die obigen Ausführungen haben zwar eindeutig belegt, daß die Korruption ganz sicher eine Folge moralischer Fehlentwicklungen ist. Die Ausführungen haben aber auch gezeigt, daß die Korruption nicht schicksalhaft hingenommen werden muß, sondern daß es durchaus zahlreiche ethische Maßnahmen zur Eindämmung der Korruption gibt. Völlig verfehlt wäre es jedoch, zur Korruptionsbekämpfung allein auf ethische Maßnahmen setzen zu wollen. Vielmehr scheint es geboten zu sein, durch eine Art *"konzertierte Aktion"* von Politik, Wirtschaft, öffentlicher Verwaltung und Strafverfolgungsbehörden (einschließlich der Finanzbehörden) eindeutige Signale zu setzen und den ernsthaften Versuch zu unternehmen, ein schlüssiges und abgestimmtes *Konzept zur Korruptionsbekämpfung* zu entwickeln.

#### 4 Literaturverzeichnis

- Ahlf: Das Bundeskriminalamt als Zentralstelle. (Sonderband der BKA-Forschungsreihe), 1985.
- Ahlf: Orientierungsrahmen für eine Fachhochschulausbildung des gehobenen kriminalpolizeilichen Vollzugsdienstes des Bundes in den 90er Jahren. In: Eilsberger und Schmahl (Hg.): Auf dem Weg zur Verwaltungswissenschaft, 10 Jahre Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung. Köln, Berlin, Bonn, München 1989, S. 223 ff.
- Albert: Traktat über kritische Vernunft. 4. Auflage. Tübingen 1980.
- Allensbacher Berichte 1992, Nr. 19 (Zur Beeinflußbarkeit und Bestechlichkeit von Beamten).
- Arendt: Eichmann in Jerusalem. Ein Bericht von der Banalität des Bösen. München 1964.
- von Arnim: Ämterpatronage durch politische Parteien. Die Personalvertretung 81, S. 131 ff.
- von Arnim: Ämterpatronage durch politische Parteien. 1980.
- Beck: Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit. Frankfurt/M. 1988.
- Becker und Fritzsche: Business Ethics. A Cross-Cultural Comparison of Manager's Attitudes. In: Journal of Business Ethics. 1987, S. 289 ff.
- Benz und Seibel (Hg.): Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung. Baden-Baden 1992.
- Berlin: Das krumme Holz der Humanität. Kapitel der Ideengeschichte. Frankfurt/M. 1992.
- Birnbacher und Hoerster (Hg.): Texte zur Ethik. 6. Aufl. München 1987.

Brenner und Molander: Is the Ethics Changing? In: Harvard Business Review. 1977, S.37 ff.

Brünner (Hg.): Korruption und Kontrolle. Wien, Köln, Graz 1981.

Cecior: Grundwerte im öffentlichen Dienst. In: Die Polizei 83, S. 76 ff.

Conrad und Sydow: Organisationsklima. Berlin, New York 1984.

Dahm: Ethikbedarf und Managerschulung. Kann man Führungskräfte ethisch erziehen? In: PFA-Seminar, Schlußbericht. Münster 1989, S. 57 ff.

Enderle: Handlungsorientierte Wirtschaftsethik. Grundlagen und Anwendungen. Bern, Stuttgart 1993.

Eschenburg: Ämterpatronage. 1961.

Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Rheinland-Pfalz, Fachbereich Polizei: Die Funktion des Streifenbeamten im Polizeidienst. Eine Projektstudie als Tätigkeitsanalyse. In: Die Polizei 94, S. 265 ff.

Fachhochschule Nordrhein-Westfalen: Veröffentlichungsreihe der FHS ÖV NW. Berufsethos für Beamte. Gelsenkirchen 1984.

Feest und Blankenburg: Die Definitionsmacht der Polizei. 1972.

Feltes: Einstellungen von Polizeibeamten zu gesellschafts- und kriminalpolizeilichen Problemen in Deutschland - Ergebnisse einer Befragung. In: Feltes und Rebscher: Polizei und Bevölkerung. Holzkirchen/Obb. 1990, S. 198 ff.

Forsthoff: Rechtsstaat im Wandel. Verfassungsrechtliche Abhandlungen 1954-1973. 2. Aufl., München 1976.

Franke: Berufsethik für die Polizei. 1991.

Gatzemeier: Was bedeutet Verantwortung für ein Industrieunternehmen und seine Mitarbeiter/innen? In: Hennig und Bitzer: Ethische Aspekte von Wirtschaft und Arbeit. 1990, S. 63 ff.



- Gintzel und Möllers: Das Berufsbild der Polizei zwischen Sein und Sollen - Was nicht im Saarbrücker Gutachten steht. In: Die Polizei 87, S. 1 ff.
- Habermas: Moralbewußtsein und kommunikatives Handeln. Frankfurt/M. 1983.
- Habermas: Diskursethik - Notizen zu einem Begründungsprogramm. In ders.: Moralbewußtsein und kommunikatives Handeln. 1983.
- Hassel: Die Bedeutung des Unmittelbarkeitskriteriums für eine interessengerechte Anwendung der kommunalen Befangenheitsvorschrift, DVBl 88, 711 f.
- Hauschka: Die Person als Zweck an sich selbst. In: JZ 91, S. 1 ff.
- Helfer und Siebel: Das Berufsbild des Polizeivollzugsbeamten. Gutachten im Auftrag der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder. Saarbrücken 1975.
- Hennig und Bitzer (Hg.): Ethische Aspekte von Wirtschaft und Arbeit. Mannheim, Wien und Zürich 1990.
- Hollerbach, Maier und Mikat: Wirtschaftsethik - Wirtschaftsstrafrecht, Rechts- und Staatswissenschaftliche Veröffentlichungen der Görres-Gesellschaft. Heft 61. Paderborn, München, Wien und Zürich 1991.
- Hubig: Ethik des institutionellen Handelns. Frankfurt/M. und New York 1982.
- Illich: Entmündigung durch Experten. Reinbek bei Hamburg 1979.
- Infante und Gordon: Superior's Argumentationers and Verbal Aggressiveness of Subordinates' Satisfaktion. In: Human Communication Research. 1985, S. 117 ff.
- Isensee: Im Spannungsfeld: Marktwirtschaft - Moral - Recht - Verfassung. In: Hollerbach, Maier und Mikat: Wirtschaftsethik - Wirtschaftsstrafrecht. A.a.O., S. 87 ff.

- Jonas: Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation. Frankfurt/M. 1984.
- Jones und Gautschi: Will the Ethics of Business Change? A Survey of Future Executives. In: Journal of Business Ethics. 1988, S. 231 ff.
- Kambartel: Moralisches Argumentieren - Methodische Analysen zur Ethik. In: ders. (Hg.): Praktische Philosophie und konstruktive Wissenschaftstheorie. Frankfurt/M. 1974, S. 54 f.
- Kaufmann, Kerber und Zulehner: Ethos und Religion bei Führungskräften. Eine Studie im Auftrag des Arbeitskreises für Führungskräfte der Wirtschaft. München 1986.
- Keogh (Hg.): Corporate Ethics. A Prime Business Asset. A Report on Policy and Practice in Company Conduct. New York 1988.
- Kerner und Maissen: Die kalkulierte Verantwortungslosigkeit. Reinbek bei Hamburg 1980.
- Kienbaum: Organisationsuntersuchung der niedersächsischen Landespolizei. Abschlußbericht, 1993.
- Kohlberg: Moral Stages and Moralization: The Cognitive-Developmental Approach. In: Lickona (ed): Moral Development and Behavior. New York 1978, S. 31 ff.
- Krelle: Wirtschaftsethik und Ökonomie. In: Hollerbach, Maier und Mikat: Wirtschaftsethik - Wirtschaftsstrafrecht. 1991, S. 9 ff.
- Lempert: Bedingungen sozialen Lernens im Betrieb. In: Degen, Seyfried und Wordelmann (Hg.): Qualitätsverbesserungen in der betrieblichen Ausbildungsgestaltung; Fragen und Antworten. Berlin 1991, S. 147 ff.
- Lenk: Zwischen Wissenschaft und Ethik: Stuttgart 1992.
- Liebl: Das Ausmaß der Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Ergebnisse einer empirischen Erhebung. In: Benz und Seibel (Hg.): Zwischen Kooperation und Korruption. 1992, S. 238 ff.

- Lind: Moralische Entwicklung in betrieblichen Organisationen. In: Steinmann und Löhr: Unternehmensethik. 2. Aufl., Stuttgart 1991, S. 329 ff.
- Maunz, Dürig und Herzog: Grundgesetz. Kommentar, 31. Erg.Lief. München 1994.
- McIntyre: Der Verlust der Tugend. Zur moralischen Krise der Gegenwart. Frankfurt/M. und New York 1987.
- Milgram: Das Milgram-Experiment zur Gehorsamsbereitschaft gegenüber Autoritäten. Reinbek bei Hamburg 1974.
- Murck: Polizei, Bürger und Politik. In: PFA-Schriftenreihe, Heft 4, 1989, S. 84 ff.
- Nielsen: Arendt's Action Philosophy and the Manager as Eichmann, Richard III, Faust or Institution Citizen. In: California Management Review, 1983/84, S. 191 ff.
- Pieper: Ethik und Moral. Eine Einführung in die praktische Philosophie. München 1985.
- Pippig: Verwaltungsskandale. Zur Korruption in der öffentlichen Verwaltung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. 1990, 37, S. 11 ff.
- Reichertz: Zur Definitionsmacht der Polizei. Reduktion des Tatvorwurfs als Folge polizeilicher Ermittlungspraxis. In: Kriminalistik 94, S. 610 ff.
- von Richthofen: Notwendigkeit und Möglichkeiten der Vermittlung eines Berufsverständnisses der Polizei. In: Die Polizei 94, S. 90 ff.
- Ronneberger und Rödel: Beamte im gesellschaftlichen Wandlungsprozeß. 1971.
- Schaefer: Anspruch und Wirklichkeit - eine staatsanwaltschaftliche Reflexion. In: NJW 94, S. 2876.

- Schaupensteiner: Bekämpfung von Korruptionsdelinquenz. Vom Unwesen des Bestechens und Bestochenwerdens. In: Kriminalistik 1994, S. 514 f.
- Scheuch und Scheuch: Cliques, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien - eine Studie. Reinbek bei Hamburg 1992.
- Schmidt-Hieber: Strafbarkeit der Ämterpatronage. In: NJW 89, S. 558 ff.
- Schmidt-Hieber und Kiesswetter: Parteigeist und politischer Geist in der Justiz. In: NJW 92, S. 1790 ff.
- Spieker: Die ethische Dimension der Fürsorgepflicht des Staates gegenüber den Beamten. In: Die Polizei 1994, S. 83 ff.
- Steinmann und Löhr: Grundlagen der Unternehmensethik. 2. Aufl. Stuttgart 1994.
- Victor und Cullen: The Organizational Basis of Ethical Work Climates. In: Administrative Science Quarterly. 1988, S. 101 ff.
- Wächter: Zur Bedeutung menschlicher Arbeit ... In: Hennig und Bitzer (Hg.): Ethische Aspekte von Wirtschaft und Arbeit. 1990, S. 30 ff.
- Wingert: Gemeinsinn und Moral. Grundzüge einer intersubjektivistischen Moralkonzeption. Frankfurt/M. 1993.
- Waters: Catch 20.5. Corporate Morality as an Organizational Phenomenon. In: Organizational Dynamics, Vol. 6 (1977/1978), S. 3 ff.
- Weber: Soziologie. Universalgeschichtliche Analysen, Politik. Vom inneren Beruf zur Wissenschaft (Wissenschaft als Beruf). Winckelmann (Hg.): 5. Aufl. Tübingen 1973.
- Wewer: Prolegomena zu einer Untersuchung der Korruption in der Verwaltung. In: Benz und Seibel (Hg.): Zwischen Kooperation und Korruption. 1992, S. 295 ff.

Wichmann: Parteipolitische Patronage. Vorschläge zur Beseitigung eines Verfassungsverstoßes im Bereich des öffentlichen Dienstes. In: ZBR 88, S. 365 ff.

Wood, Longenecker, McKinney und Moore: Ethical Attitudes of Students and Business Professionals. A Study of Moral Reasoning. In: Journal of Business Ethics, 1988, S. 249 ff.

## Teil 5

### Anhang

#### *Anlage 1*

#### **Quellen der projektbezogenen Literaturlauswertung**

##### **Inland:**

von Aleman, U. und R. Kleinfeld: Begriff und Bedeutung der politischen Korruption in der Politikwissenschaft. In: Benz und Seibel (Hg.): Zwischen Kooperation und Korruption, Baden-Baden 1992.

Anonymus: Wirtschaftskriminalität - rapider Anstieg. In: Polizei 11, 1984, S. 348 ff.

Anonymus: Schmiergeld: Der öffentliche Dienst im Zwiellicht. In: Öffentlicher Dienst aktuell, 5, 1990.

Anonymus: Weniger Korruption, mehr Bürokratie. In: Criminal Digest, 6, 1993, S. 51 ff.

Bellers, J. (Hg.): Politische Korruption. Vergleichende Untersuchungen. Münster 1989.

Benz, A. und W. Seibel (Hg.): Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung. Baden-Baden 1992.

Brusten, M.: Neue Wege zur Demokratischen Kontrolle der Polizei? Die "Police Compliant Authorities" in Australien als Anregung und Vorbild für eine kriminal- und polizeipolitische Diskussion in Deutschland. In: Kriminologische Forschungsberichte, 1988.

Bundeskriminalamt (Hg.): Schwerpunktthema: Korruption im öffentlichen Dienst. Wöchentlicher Lagebericht 9, 1992.

Bundeskriminalamt (Hg.): Unveröffentlichtes Tagungsprotokoll zur Fachtagung Korruption. Wiesbaden 1990.

Ciupka, J. und U. Schmidt: Beispiele gefällig? In: Kriminalistik 4, 1989, S. 199 ff.

Dörmann, U., K. F. Koch, H. Risch und W. Vahlenkamp: Organisierte Kriminalität - wie groß ist die Gefahr? In: Sonderband der BKA-Forschungsreihe, Wiesbaden 1990.

Ferchland, B.: Wer gut schmiert, der gut fährt. In: Kriminalistik 10, 1988, S. 549 ff.

Frehsee, D.: Zur Abweichung der Angepaßten. In: Kriminologisches Journal 1, 1991, S. 25 ff.

Friedrich-Ebert-Stiftung: Korruption in Deutschland. Internationale Fachtagung in der Reihe "Rechtsstaat und Innere Sicherheit in Deutschland"; Auswertung der Vorträge bzw. Arbeitspapiere von: Colombo, G.: Die Ermittlungen der italienischen Justizbehörden zu Straftaten gegen die öffentliche Verwaltung - die schädlichen Folgen der Korruption; Eigen, P.: Bündnispartner im Kampf gegen internationale Korruption; Freiberg, K.: Zur Effektivierung der Korruptionsbekämpfung; Müller, U.: Administrative Möglichkeiten einer wirksameren Korruptionsbekämpfung; Noack, P.: Die politische Dimension der Korruption; Raith, W.: Der Weg in die politische und gesellschaftliche Krise: Das Beispiel Italien; Zachert, H-L.: Korruption und Korruptionsbekämpfung.

Fuhr, W. Korruption - wirtschaftskriminelle Amtsdelikte. In: BKA-Schriftenreihe zur Wirtschaftskriminalität, Teil 2, Band 53, Wiesbaden 1985.

Herbig, G.: Korruptionsfälle in der Stadtverwaltung Frankfurt. Verwaltungsarchiv, Bd. 80, 1989, S. 381 ff.

Kleinfeld, R.: Auswahlbibliographie "Politische Korruption und anverwandte Themengebiete" im deutschsprachigen Schrifttum. In: polis-Reihe, Arbeitspapiere aus der Fernuniversität Hagen, 1990.

- Krieglsteiner, K.: Korruption in der öffentlichen Verwaltung. In: Hessische Polizeirundschau 9, 1992, S. 12 ff.
- Kube, E. und K. F. Koch: Kriminalprävention. Lehr- und Studienbriefe. In: Kriminologie, Nr. 3, Hilden 1992.
- Kube, E. und W. Vahlenkamp: Korruption - hinnehmen oder handeln? In: Verwaltungsarchiv, 85. Band, 3/1994, S. 432 ff.
- Lang, K.: Korruption - Pestilenz unserer Tage. In: Kriminalistik 6, 1993, S. 363 ff.
- Landeskriminalamt Hamburg (Hg.): Abschließender Bericht der Sonderkommission 872 über ihre Ermittlungstätigkeit im sog. Hamburger Bauskandal, 1989.
- Laudreville, P.: Kriminalität und Machtmißbrauch. In: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, 6, 1989, S. 423 ff.
- Ludwig, J.: Tatort Berlin oder Korruption und Öffentlichkeit, Wirtschaftsverbrechen, Köln 1992, S. 119 ff.
- Middendorff, W.: Unterschleif und Korruption im Rahmen des üblichen... In: Kriminalistik 3, 1985, S. 160 ff. und 5, 1995, S. 276 ff.
- Müller, G.: Bedrohung der gewerblichen Wirtschaft durch die Organisierte Kriminalität. In: Kriminalpolizei 2, 1989, S. 75 ff.
- Müller, U. und P. Marcus: Der Korruption auf der Spur. In: Kriminalistik 2, 1995, S. 103 ff.
- Müller, U.: Korruption in der öffentlichen Verwaltung. In: Kriminalistik 8-9, 1993, S. 509 ff.
- Noack, P.: Korruption - die andere Seite der Macht. München 1985.
- Pippig, G.: Verwaltungsskandale; Zur Korruption in der öffentlichen Verwaltung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B7, 1990, S. 11 ff.



- Polizeiführungsakademie: Submission. Unveröffentlichte Seminararbeit zum Projektstudium Wirtschaftskriminalität. Münster 1991.
- Rebscher, E. und W. Vahlenkamp: Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland. In: Sonderband der BKA-Forschungsreihe, Wiesbaden 1988.
- Schaefer, H. C.: Organisierte Kriminalität - eine kaum hilfreiche öffentliche Diskussion. In: NJW 12, 1994, S. 774 ff.
- Schaupensteiner, W.: Korruptions-Kartelle. In: Kriminalistik 10, 1990, S. 507 ff.
- Schaupensteiner, W.: Bekämpfung von Korruptionsdelinquenz. In: Kriminalistik 8-9, 1994, S. 514 ff.
- Schaupensteiner, W.: Korruption in Deutschland. Vortrag anl. der Internationalen Fachtagung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 1995.
- Schönherr, R.: Vorteilsgewährung und Bestechung als Wirtschaftsstrafsachen. In: Kriminologische Forschungsberichte, Band 23, Freiburg 1985.
- Schwarz, K.: Korruption in Deutschland. In: Polizeinachrichten, 3, 1994, S. 10 ff.
- Seidel, B.: Nimmt die Korruption zu? In: Kriminalistik 1, 1993, S. 2 ff.
- Sielaff, W.: Mögliche Schwachstellen der Polizei für korrumpierende Ansätze. Unveröffentlichter Vortrag anl. 15. Vortragsfolge der Kriminalistischen Studiengemeinschaft e.V. Wildeshausen 1986.
- SPD, Pressemitteilung vom 07.06.1994, Maßnahmenpaket zur wirkungsvollen Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität und Korruption
- Stanzel, W.: Danke nein oder danke ja. In: Hessische Polizeirundschau, 12, 1985, S. 31 ff.
- Steiner, R.: Ein vertrautes Du und kostspielige Geschenke oft Auftakt zum Betrug. In: Demokratische Gemeinde 1, 1990, S. 43 ff.

- Steinke, W.: Wer gut schmiert, der gut fährt. In: Kriminalistik 6, 1992, S. 359 ff.
- Stüllenberg, H.: Vorbei an der Steuer. In: Criminal Digest 4, 1988, S. 11 ff.
- Toeberg, H.: Verhaltensanforderungen an Polizeibeamte bei der Aufgabenerfüllung und Konsequenzen für die Ausbildung, Fortbildung und Führung aus der Sicht des BDK. PFA-Schlußbericht, Münster 1989, S. 129 ff.
- Vahlenkamp, W.: Einflußnahme der Organisierten Kriminalität auf Politik, öffentliche Verwaltung und Wirtschaft, Bürgerrechte und Polizei. CILIP 39, 2, 1991, S. 17 ff.
- Walter, P.: Organisiertes Verbrechen und Korruption. In: Deutsches Polizeiblatt, 11. Jahrgang, 5, 1993, S. 18 ff.
- Wittmann, D.: Immer mehr Staatsdiener auf privaten Lohnlisten. In: Criminal Digest 4, 1991, S. 50 ff.
- Zachert, H.-L.: Stand der Dinge. Korruption in der Verwaltung. CD-Sicherheitsmanagement 4, 1994, S. 11 ff.
- Zachert, H.-L.: Im Fadenkreuz der Organisierten Kriminalität: Die öffentliche Verwaltung? In: Magazin für die Polizei 3, 1994, S. 48 ff.
- Zachert, H.-L.: Korruption und Korruptionsbekämpfung. Vortrag anl. einer Fachtagung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 1995.

## **Ausland:**

Anonymus: Korruption in Österreich. In: Wirtschaftskriminalität 8, 1994, S. 135 - 137

Anti-Corruption Conference (5th), Amsterdam 1992: Auswertung der Vorträge: Allan, P.: Empirical Knowledge on Strategies for Corruption Control; Blalock, J.: Mismanagement and Corruption; Bracey, D. H.: Police Corruption and Community Relations; Caiden, G. E.: Public Disillusion and Organizational Self-Policing; Epstein, E.M.: From Public Service Ethics to Ethics in the Public Service to Corruption in an Changing World; Gardiner, J. A.: Defining Corruption; Goldstock, R.: Organized Crime and Corruption; van Manen, J.A.: Fighting Corruption: What can Accountants do?; Reed, A.: Public Awareness of Corruption and Prevention; Thatcher, T. D.: Combatting Corruption and Racketeering: A Successful new Strategy for Reforming Public Contracting in New York City's Construction Industry; Vazquez Nava, M. E.: Controlling Corruption as a Social Responsibility;

Bernasconi, P.: Die Bestechung von ausländischen Beamten nach schweizerischen Straf- und Rechtshilferecht zwischen EG-Recht und neuen Antikorruptionsstaatsverträgen. Überarbeitete Fassung eines Vortrages anl. The V. International Anti-Corruption Conference, Amsterdam 1992.

Bernasconi, P.: About the Necessity of an International Convention Preventing and Combating the Corruption of Public Official. Vortrag anl. The VI International Anticorruption Conference, Cacun/Mexiko 1993.

Botsko, C. A. und R. Wells: Government Whistleblowers. In: FBI Law Enforcement Bulletin, 7, 94, S. 17 ff.

Brünner, C.: Korruption und Kontrolle. Studien zu Politik und Verwaltung. Graz 1981.

van Duyne, P. C.: Corruption - Social-Psychological Opportunities für Organized Crime. Unveröffentlichtes Papier der European Documentation & Research Network on Cross- Border Crime, 1994.

- Ellinger, A.: Über politische Korruption. In: Öffentliche Sicherheit (Österreich), 1, 1991, S. 23 ff.
- Fehervary, J.: Wirtschaftskriminalität und Korruption in Österreich. Beiträge zur Gesellschaftswissenschaftlichen Forschung. In: Liebl, K. (Hg.): Internationale Forschungsergebnisse auf dem Gebiet der Wirtschaftskriminalität, Pfaffenweiler 1987, S. 95 ff.
- Huberts, L. W.J.C.: Public Corruption in Europe: A Sketch of the Problem. Unveröffentlichter Vortrag anl. XVI th World Congress of the International Political Science Association, Berlin 1994
- Müller, O. F.: Die strafrechtliche Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität in Österreich. In: Recht und Politik 3, 1984, S. 140 - 148.
- OECD Member Governments Recommend Action to Counter Illicit Payments in International Business Transactions, Supplement to Transparency International-Newsletter September 1994
- Payne, D. M.: Ethics in Police Decisionmaking. In: FBI Law Enforcement Bulletin, 5, 1993.
- United Nations: Corruption in Government, Report of an International Seminar. Den Haag/NL 1989.
- United Nations: Practical Measures Against Corruption. Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana/Cuba 1990.
- Ward, R. H. und R. Mc Cormack: Managing Police Corruption: International Perspectives. The University of Illinois, Chicago 1987.

## *Anlage 2*

### **Interviewleitfaden für die gewerbliche Wirtschaft**

- Welche Aufgabenbereiche / Positionen / Branchen in der Wirtschaft halten Sie für besonders "korruptionsgefährdet"?
- Worin liegen Ihrer Meinung nach die hauptsächlichen Korruptionsursachen in der Wirtschaft und welche Motive haben Korruptierende / Korruptierte?
- Gibt es typische Warnsignale und Indikatoren für das Vorliegen von Korruption?
- Gibt es in der Wirtschaft Varianten der Korruption, die zwar strafbar oder sozialetisch verwerflich sind, aber dennoch allgemein toleriert werden?
- Welche Auswirkungen hat die Korruption in der Wirtschaft?
- Welche Vorsorge- bzw. Gegenmaßnahmen halten Sie für tauglich, um Korruption zu verhindern bzw. zu bekämpfen?
- Welche Gegenstrategien kennen Sie aus der Wirtschaft?
- Wie werden aufgedeckte Korruptionsfälle in der Wirtschaft im allgemeinen behandelt?
- Gibt es in der Wirtschaft bzw. in Ihrem Unternehmen einen Verhaltenskodex für die Belegschaft / die Unternehmensleitung?
- Wird das Thema "Korruption" in der Wirtschaft offen diskutiert oder ist es eher tabu?
- Hat die Medienberichterstattung zu aufgedeckten Korruptionsskandalen eine Reaktion in der Wirtschaft zur Folge gehabt?

### *Anlage 3*

#### **Interviewleitfaden für die Strafverfolgungsbehörden**

- Welche Korruptionsmethoden bzw. -varianten sind Ihnen aus der Praxis bekannt?
- Welche Personen / Interessenkreise stehen hinter den Einflußnahmen?
- Welche Ziele und Motive verfolgen die Korrumpierenden / Korrumpierten?
- Was läßt sich zum Unrechtsbewußtsein der Korrumpierenden / Korrumpierten feststellen?
- Wie steht es um das Problembewußtsein in der allgemeinen öffentlichen Verwaltung insgesamt?
- Wo sind die Einfallstore für Korruption (Schwachstellen) in der öffentlichen Verwaltung zu finden?
- Hat die Korruption Ihrer Meinung nach in den letzten Jahren zugenommen?
- Welche besonderen Auswirkungen hat die Korruption Ihrer Meinung nach?
- Gibt es typische Indikatoren zum Erkennen von Korruption?
- Welche Probleme (praktische, taktische, rechtliche) treten im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung auf?
- Welche Anti-Korruptionsmaßnahmen (präventive und repressive) halten Sie für effektiv?
- Haben Sie weitere Vorschläge / Empfehlungen für die Korruptionsprävention?

## Anlage 4

### Fragebogen für Mandatsträger der Kommunalpolitik

*Zu Ihrer Person*

*Mandatsträger seit*

- weniger als 5 Jahren
- 5 - 10 Jahren
- 11 - 20 Jahren
- mehr als 20 Jahren

*Gemeindegröße*

- unter 10.000 Einwohner
- 10.000 - 20.000 Einwohner
- 20.000 - 30.000 Einwohner
- über 30.000 Einwohner

*Wie ist Ihrer Meinung nach das Problembewußtsein zur Korruption bei den Mandatsträgern in der Kommunalpolitik ausgebildet?*

- kein Problembewußtsein vorhanden
- geringes Problembewußtsein vorhanden
- ausgeprägtes Problembewußtsein vorhanden
- höchste Sensibilität vorhanden

*Werden unter Kommunalpolitikern Korruptionsversuche offen diskutiert oder werden sie eher verschwiegen?*

- sie werden in aller Regel offen diskutiert
- .....(Freitext)
- das Thema ist grundsätzlich tabu

*Wurden in Ihrer örtlichen Region in den letzten drei Jahren Korruptionsmachenschaften aufgedeckt?*

- ja
- nein

*Gibt es kommunalpolitische Aufgabenbereiche, Gremien oder Positionen, die Sie für besonders korruptionsgefährdet halten?*

- nein
- ja, folgende:
- .....(Freitext)

*Haben Sie sich schon einmal durch "eindeutige Angebote" beeinflusst gefühlt?*

- ja
- nein

*Vermuten Sie, daß die Einflußnehmenden ihre Erfahrungen untereinander austauschen (Weitergabe von Informationen über Schwachstellen, wie etwa korruptionsanfällige politische Mandatsträger)?*

- nein
- ja, das kann im Einzelfall vorkommen
- ja, das könnte des öfteren vorkommen
- ja, das könnte grundsätzlich der Fall sein

*Welche Motive/Interessen könnten die Einflußnehmenden hauptsächlich verfolgen? (Mehrfachnennungen möglich)*

- finanzielle Bereicherung/Gewinnmehrung
- persönliche Vorteile, z.B. ....
- Imageverbesserung
- Streben nach Einfluß und Macht, Stärkung der Beschwerdemacht
- Verbesserung der Voraussetzungen für ein konkretes geschäftliches oder privates Vorhaben
- Aufbau von Abhängigkeitsverhältnissen
- Unterstützung einer Partei
- .....(Freitext)

*Sind Ihnen Schwachstellen in der Kommunalpolitik und -verwaltung bekannt, die Korruption hervorrufen oder begünstigen? Nennen Sie bitte alle, die Ihnen einfallen.*

- .....(Freitext)



*Mandatsträger in der Kommunalpolitik sind oft ehrenamtlich tätig. Ihre berufliche/gesellschaftliche Tätigkeit bleibt im wesentlichen unverändert bestehen.*

*Halten Sie es für möglich, daß es dadurch bei bestimmten politischen Planungen und Entscheidungen zu Abwägungen, Verknüpfungen und/oder Kollisionen mit privaten Interessen kommen könnte?*

- ja, durchaus
- ja, von Fall zu Fall
- nein, das schließe ich aus
- .....(Freitext)

*Mandatsträger haben in der Regel gegenüber dem Bürger einen besseren Kenntnisstand über künftige Planungen und Auftragsvergaben der Kommune.*

*Halten Sie es für möglich, daß dieser Wissensvorsprung Korruption hervorruft bzw. begünstigt?*

- nein
- ja, das kann vorkommen
- ja, das kann häufig vorkommen
- .....(Freitext)

*Hin und wieder werden Fälle bekannt, in denen Amts- und Mandatsträger Verwandte/Freunde/gute Bekannte bei Auftragsvergaben und Genehmigungsverfahren bevorzugt bzw. begünstigt haben.*

*Wie stark ist Ihrer Einschätzung nach diese Praktik auf kommunaler Ebene verbreitet?*

- praktisch nicht vorhanden
- kommt von Fall zu Fall vor
- kommt häufiger vor
- stark verbreitet
- .....(Freitext)

*Fällt diese Praktik Ihrer Meinung nach unter Korruption?*

- nein, auf keinen Fall
- nein, es sei denn, es erfolgt eine Gegenleistung
- nein, aber es ist eine Vorstufe zur Korruption
- nein, .....(Freitext)
- ja, .....(Freitext)

*Haben Mandatsträger, die sich korrumpieren lassen, Ihrer Meinung nach Unrechtsbewußtsein?*

- ja, davon gehe ich aus
- ja, die meisten
- das ist von Fall zu Fall verschieden
- am Anfang ja, später nein
- nein, die wenigsten
- nein, das nehme ich nicht an
- .....(Freitext)

*Ist eine ausführliche Medienberichterstattung zu Korruptionsskandalen Ihrer Meinung nach dazu geeignet, das Unrechtsbewußtsein in Politik, öffentlicher Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft zu schärfen?*

- ja
- nein

*Welche kommunalpolitischen/landespolitischen Kontrollinstrumente zum Aufdecken und zur Vorbeugung von Korruption sind Ihnen bekannt?*

- .....(Freitext)

*Woran kann man Korruption in der Kommunalpolitik erkennen?  
(Anzeichen, Warnsignale)*

- .....(Freitext)

*Im folgenden finden Sie einige Möglichkeiten/Vorschläge zur Korruptionsvorbeugung. Kreuzen Sie bitte die Vorschläge an, die Ihnen wichtig erscheinen, und ergänzen Sie die Auflistung nach Ihren Vorstellungen.*

- strafrechtliche Ahndung der Bestechung und Bestechlichkeit von Mandatsträgern
- Aufklärung zur Korruption betreiben
- Einbau von Kontrollmechanismen in die kommunalpolitischen Entscheidungsabläufe
- Erlaß von Verhaltensmaßregeln ("Ehrenkodex") für Mandatsträger; z.B. Empfehlung: Selbstverpflichtung zur Stimmenthaltung bei Entscheidungen, die private Interessen berühren
- .....(Freitext)

*Was halten Sie von einer **unabhängigen** Beschwerdestelle als Anlaufstelle für den Bürger, der Hinweise auf mögliche Korruptionsvorfälle in der Kommunalpolitik geben möchte?*

- das finde ich gut
- das wäre zu überlegen
- das halte ich für problematisch
- das lehne ich ab
- .....(Freitext)

*Bitte begründen Sie kurz Ihre Meinung:*

- .....(Freitext)

*Halten Sie es für sinnvoll bzw. erforderlich, Mandatsträger auf kommunaler Ebene ausführlich über die Gefährdung durch Korruption zu informieren?*

- ja, aber nur bei gegebenem Anlaß
- ja, in Form von
  - \* Einzelgesprächen mit Mandatsträgern
  - \* Informationsblättern
  - \* Aufklärungsveranstaltungen
  - \* .....(Freitext)
- ja, .....(Freitext)
- nein, .....(Freitext)

*Ist das nach Ihrer Kenntnis schon geschehen?*

- nein
- ja, bereichsweise
- ja

(Wenn mit "ja" beantwortet)

*In welcher Art und in welchen Gremien?*

- .....(Freitext)

*Mangelnde Sensibilisierung wird mitunter als Defizit bezeichnet, das Korruption begünstigt. Wo und wann sollte Ihrer Meinung nach Aufklärung zur Vorbeugung von Korruption in der Kommunalpolitik ansetzen? (Mehrfachnennung möglich)*

- schon im Vorfeld in parteipolitischen Diskussionen
- vor dem Antreten eines politischen Amtes (Kandidatenaufklärung)
- nach dem Antreten eines politischen Amtes
- sporadisch im Verlauf der Legislaturperiode
- Aufklärung/Belehrungen in festen Zeitabständen
- .....(Freitext)

*Wer sollte Ihrer Meinung nach mit der Sensibilisierung und Aufklärung beauftragt werden?*

- .....(Freitext)

*Wie schätzen Sie insgesamt gesehen die Auswirkungen der Korruption in der Gesellschaft ein?*

- keine nennenswerten Auswirkungen
- geringe Auswirkungen; kein Anlaß zur Besorgnis
- erhebliche Auswirkungen; Anlaß zur Besorgnis
- es besteht höchste Alarmstufe

*Bitte nennen Sie einige typische Auswirkungen.*

- .....(Freitext)

*Vermuten Sie, daß Ihr Ansehen beim Bürger angesichts bekanntgewordener Korruptionsskandale leidet?*

- nein
- ja

*Was ist Ihrer Meinung nach zu tun, um den Argumenten und Empfehlungen der Korruptionsgegner mehr Gewicht zu verschaffen?*

- .....(Freitext)

*Was könnte die Kommunalpolitik tun, um den Kampf gegen die Korruption zu unterstützen?*

- .....(Freitext)

*Was könnten Sie persönlich dazu beitragen?*

- .....(Freitext)

*Wie groß ist Ihrer Meinung nach in den folgenden Bereichen die Bereitschaft, gegen die Korruption vorzugehen?*

(1 = Ablehnung, 2 = geringe Bereitschaft, 3 = große Bereitschaft, 4 = übertriebener Eifer)

- a) öffentliche Verwaltung:    1    2    3    4
- b) Politik:                            1    2    3    4
- c) Medien:                            1    2    3    4
- d) Bevölkerung:                    1    2    3    4

*Welchen Stellenwert sollte Ihrer Einschätzung nach die Korruptionsvorsorge künftig in der Kommunalpolitik haben?*

- sehr wichtig
- wichtig
- geringere Bedeutung
- von Bedeutung nur bei gegebener Veranlassung
- keine Bedeutung

*Wie beurteilen Sie die Erfolgsaussichten einer konsequenten Korruptionsbekämpfung?*

- Korruption wird sich nicht ausmerzen lassen, keine Chance
- Korruption könnte wirkungsvoll bekämpft werden
- Korruption könnte ausgemerzt werden

*Hat diese Umfrage Einfluß auf Ihre zukünftige Aufmerksamkeit hinsichtlich Korruptionsgefahren?*

- ja
- nein

*Haben Sie weitere Anregungen, Empfehlungen, Hinweise oder Anmerkungen, die in dieser Untersuchung berücksichtigt werden sollten?*

- .....(Freitext)

Anlage 5

**Fragebogen für  
Amtsleiter und Sachbearbeiter der Kommunalverwaltung  
Behördenleiter und Sachbearbeiter der Bundes-/Landesverwaltung**

*Zu Ihrer Person:* (nur für **Amtsleiter/Sachbearbeiter** der **Kommunalverwaltung**)

Aufgabenbereich(e):

- öffentliche Aufträge, davon
- Bauwesen (Hoch- und Tiefbau)
- Beschaffungswesen
  
- Behördliche Erlaubnisse, davon
- nach dem Baurecht
- nach dem Gewerbeamt

Dienstjahre:

- unter 5
- 5 - 10
- 11 - 20
- 21 - 30
- über 30

Gemeindegröße:

- unter 50.000 EW
- 50 - 100.000 EW
- 100 - 250.000 EW
- über 250.000 EW

(nur für **Behördenleiter/Sachbearbeiter** der **Bundes-/Landesverwaltung**.)

Aufgabenbereich(e):

- Öffentliche Aufträge (einschließlich Beschaffungswesen)
- Behördliche Erlaubnisse

(Dienstjahre wie oben)

*Wie ist Ihrer Meinung nach das Problembewußtsein zur Korruption bei den Verwaltungsbediensteten ausgebildet?*

- kein Problembewußtsein vorhanden
- geringes Problembewußtsein vorhanden
- ausgeprägtes Problembewußtsein vorhanden
- höchste Sensibilität vorhanden

*Welche Aufgabenbereiche/Sachgebiete in der öffentlichen Verwaltung halten Sie für besonders korruptionsgefährdet? (Eine Bewertung Ihrer eigenen Verwaltung ist damit nicht verbunden)*

- .....(Freitext)

**(nur für Amtsleiter/Sachbearbeiter der Kommunalverwaltung:)**

*Wurden in Ihrer örtlichen Region in den letzten drei Jahren Korruptionsmachenschaften aufgedeckt?*

- ja
- nein

*Haben Sie sich schon einmal von Antragstellern oder sonstigen Verwaltungs"kunden" durch "eindeutige Angebote" beeinflusst gefühlt?*

- ja
- nein

*Falls Ihrer Kenntnis nach "eindeutige Angebote" (auch erfolglose Versuche) in Ihrem näheren Umfeld vorgekommen sind: Werden derartige Einflußnahmen im Kollegenkreis diskutiert oder werden sie eher verschwiegen? (Mehrfachnennungen möglich)*

- sie werden nur im engen Kollegenkreis diskutiert
- sie werden im weiteren Kollegenkreis diskutiert
- sie werden auf der Ebene der Amtsleiter diskutiert
- sie werden eher verschwiegen
- Diskussionen hierüber sind tabu
- .....(Freitext)



*Mangelnde Sensibilisierung wird oft als Defizit bezeichnet, das Korruption begünstigt. Wo und wann sollte Ihrer Meinung nach die Sensibilisierung der Bediensteten der öffentlichen Verwaltung zur Vorbeugung von Korruption ansetzen? (Mehrfachnennungen möglich)*

- zum Dienstantritt im öffentlichen Dienst generell
- zum Dienstantritt im korruptionsgefährdeten Sachgebiet
- bei der Wahrnehmung selbständiger Aufgaben in korruptionsgefährdeten Sachgebieten
- bei entsprechenden Vorkommnissen in der Dienststelle/Behörde
- gezielte Aufklärung aller Bediensteten der Behörde (Informationsblätter, Fortbildungsveranstaltungen, Mitarbeiterbriefe)
- in der Ausbildung
- .....(Freitext)

*Wurden Sie schon im Rahmen Ihrer dienstlichen Tätigkeit über die Erscheinungsformen und Folgen der Korruption informiert?*

- nein
- ja

*(folgende Zusatzfrage nur für **Amts-** und **Behördenleiter**)*

*Wenn ja, wie ist das geschehen? (Mehrfachnennungen möglich)*

- im Rahmen der Ausbildung Führungskräfte
- im Rahmen von Amts-/Behördenleiterbesprechungen
- in Form von Aufklärungsveranstaltungen
- in Form von Dienstanweisungen/Anleitungen
- in Form von Informationsblättern/Rundschreiben
- im Rahmen von Fortbildungsveranstaltungen/Seminaren etc.
- ich habe mich eigeninitiativ informiert
- .....(Freitext)

(folgende Zusatzfrage nur für **Sachbearbeiter**)

*Wenn ja, wie ist das geschehen?* (Mehrachennungen möglich)

- in Form von Gesprächen mit Vorgesetzten
- in Form von Aufklärungsveranstaltungen
- in Form von Informationsblättern/Rundschreiben
- im Rahmen der Ausbildung
- im Rahmen der Fortbildung (Seminare etc.)
- ich habe mich eigeninitiativ informiert
- in Form von Diskussionen im Kollegenkreis
- .....(Freitext)

*Vermuten Sie, daß die Einflußnehmenden/Korrumpierenden ihre Erfahrungen austauschen?* (Weitergabe von Informationen über behördliche Schwachstellen wie etwa korrupsionsanfallige Verwaltungsbedienstete)

- nein, das glaube ich nicht
- ja, das dürfte im Einzelfall vorkommen
- ja, das dürfte des öfteren vorkommen
- ja, das dürfte grundsätzlich der Fall sein

*Welche Motive/Interessen dominieren Ihrer Meinung nach bei den Einflußnehmenden?* (Mehrfachnennungen möglich)

- persönliche Bereicherung/Gewinnmehrung
- persönliche Vorteile, z.B. ....(Freitext)
- Imageverbesserung
- Streben nach Einfluß und Macht, Stärkung der Beschwerdemacht
- Verbesserung der Voraussetzungen für ein konkretes geschäftliches oder privates Vorhaben
- Aufbau von Abhängigkeitsverhältnissen
- .....(Freitext)

*Welche Motive/Interessen dominieren Ihrer Meinung nach bei Verwaltungsbediensteten, die für Korruption empfänglich sind? (Mehrfachnennungen möglich)*

- Karrierevorteile
- Schaffung und Aufrechterhaltung eines hohen Lebensstandards
- Beeinflussung aus dem privaten Umfeld
- Streben nach Einfluß und Macht
- Begleichung von Schulden
- Unzufriedenheit/Frust
- bestehendes Abhängigkeitsverhältnis; Erpreßbarkeit
- .....(Freitext)

*Haben Verwaltungsbedienstete, die sich korrumpieren lassen, Ihrer Meinung nach Unrechtsbewußtsein?*

- ja, davon gehe ich aus
- ja, die meisten
- das ist von Fall zu Fall verschieden
- am Anfang ja, später nein
- nein, die wenigsten
- nein, das nehme ich nicht an
- .....(Freitext)

*Woran könnte man Korruption in der öffentlichen Verwaltung erkennen (Anzeichen, Warnsignale)?*

- .....(Freitext)

*Halten Sie das Überreichen/Hinterlassen einer "kleinen Aufmerksamkeit" an einen Bediensteten der öffentlichen Verwaltung für problematisch?*

- nein, kleinere Aufmerksamkeiten halte ich grundsätzlich für unproblematisch
- nein, wenn die kleine Aufmerksamkeit einen Bezug zur Diensthandlung bzw. Tätigkeit hat (z.B. Kugelschreiber oder Kalender, nicht jedoch freie Kinobesuche o.ä.)
- nein, .....(Freitext)
- ja, wer einmal nimmt, ist stets gefährdet
- ja, aber nur, wenn die Aufmerksamkeit mit einer deutlichen Forderung oder mit einer Beeinflussung verbunden wird

- ja, da ist meiner Meinung nach Korruption
- ja, .....(Freitext)
- .....(Freitext)

*Bei welchem geldwerten Vorteil hört Ihrer Meinung nach die "kleine Aufmerksamkeit" auf?*

- bei .....DM
- bei etwa.....DM; eine exakte Angabe möchte ich nicht machen
- da kann ich so nicht beantworten; das ist von Fall zu Fall verschieden
- .....(Freitext)

*Beziehen sich Ihre Angaben zur "kleinen Aufmerksamkeit" auch auf die nachträgliche Belohnung?*

- ja
- nein

**(nur für Sachbearbeiter:)**

*Denken Sie sich folgenden Fall:*

*Ein Sachbearbeiter wird versetzt und stellt nach kurzer Zeit fest, daß seine neuen Kollegen schon über einen längeren Zeitraum korrumpiert werden. Er wird zum Stillschweigen und Mitmachen aufgefordert.*

*Wie wird der Sachbearbeiter Ihrer Meinung nach reagieren? (Mehrfachnennungen möglich)*

- das ist schwer zu sagen; auf keinen Fall wird er den Vorfall auf dem Dienstweg dem Behördenleiter melden
- er wird nicht mitmachen, aber die Machenschaften stillschweigend dulden/übersehen
- er wird den Vorfall der Behördenleitung melden
- er wird aus Loyalität zum Vorgesetzten bzw. Solidarität zu den Kollegen mitmachen
- er wird bedenkenlos mitmachen
- er wird mitmachen, weil er sich in einer gewissen Zwangssituation befindet und Repressalien fürchten muß (z.B. schlechte Beurteilung, "Kaltstellen" im Kollegenkreis)
- .....(Freitext)

- das ist von Fall zu Fall verschieden; die angekreuzten Möglichkeiten halte ich für realistisch  
(Mehrfachnennungen möglich)

*Ist eine ausführliche Medienberichterstattung zu Korruptionsskandalen Ihrer Meinung nach dazu geeignet, das Unrechtsbewußtsein in Politik, öffentlicher Verwaltung und Gesellschaft zu schärfen?*

- ja
- nein

*Glauben Sie, daß das Ansehen der öffentlichen Verwaltung angesichts der bekanntgewordenen Skandale gelitten hat?*

- nein
- ja, geringfügig
- ja, fühlbar
- ja, stark

(falls mit "nein" beantwortet, entfallen beide nachfolgende Fragen)

*Glauben Sie, daß dadurch auch Ihr persönliches Ansehen (dienstlich und privat gesehen) gelitten hat?*

- nein
- ja, geringfügig
- ja, fühlbar
- ja, stark

*Wurden Sie daraufhin schon vom Bürger angesprochen?*

- nein
- ja, hin und wieder
- ja, häufig

*Wo sehen Sie die wesentlichsten und häufigsten Schwachstellen in der öffentlichen Verwaltung, die eine Behörde bzw. einzelne Arbeitsbereiche korruptionsanfällig machen?*

- .....(Freitext)

*Glauben Sie, daß behördliche/kommunale Entscheidungsabläufe für den Bürger bzw. "Verwaltungskunden" genügend transparent sind?*

- ja
- nein

(falls mit "nein" beantwortet:)

*Wo sehen Sie Verbesserungsmöglichkeiten?*

- .....(Freitext)

*Wie sollte Korruptionsvorbeugung in der öffentlichen Verwaltung Ihrer Auffassung nach vorrangig angegangen werden? (Mehrfachnennungen möglich)*

- aufgabenbezogene Anleitung für den Sachbearbeiter/den Vorgesetzten und Kontrollen zu deren Einhaltung
- spezielle Dienstanweisungen für gefährdete Arbeitsbereiche
- Hausverfügung, die auch dem Bürger (nach außen) zur Kenntnis gebracht wird.
- auf die gesamte öffentliche Verwaltung bezogene Kampagne gegen Korruption
- .....(Freitext)

*Im folgenden finden Sie Möglichkeiten/Vorschläge zur Korruptionsvorbeugung. Kreuzen Sie bitte die Vorschläge an, die Ihnen am wichtigsten erscheinen. Ergänzen Sie bitte ggf. die Vorschläge und streichen Sie solche, die Sie für ungeeignet halten. (Mehrfachnennungen möglich)*

- konsequente Ahndung von Verstößen (straf- und disziplinarrechtlich)
- Aufwertung der Tätigkeit in korruptionsgefährdeten Verwaltungsbereichen (mit entsprechender Qualifikation)
- Aufklärung innerhalb der Verwaltung
- Aufklärung des Bürgers
- verstärkte Kontrolle durch Vorgesetzte (Dienst-/Fachaufsicht)
- gegenseitiges Überwachen/Überprüfen der Vorgänge innerhalb des Amtes
- Einrichtung einer Innenrevision
- verstärkte Kontrolle durch Rechnungshof/Rechnungsprüfungsamt
- Einschaltung einer Prüfstelle
- Personalrotation

- Aus- und Fortbildung zu Korruptionsmethoden und -folgen
- Aufsplitten korruptionsgefährdeter Aufgabenbereiche
- Einsatz unabhängiger Sachverständiger
- Erlaß von Dienstanweisungen (Verhalten bei Korrumpierungsversuchen)
- Führung von Korruptionsdateien in der öffentlichen Verwaltung mit der Möglichkeit, Unternehmen von Vergaben auszuschließen
- Öffentlichkeitsarbeit
- Möglichkeit der Meldung von Verdachtsmomenten unter Umgehung des Dienstweges
- Zulassung und Anerkennung anonymer Hinweise
- Einführung eines Kontrollsystems für laufende Vorgänge
- .....(Freitext)

nur für **Amts- und Behördenleiter:**

*Sind Personalrotation und Aufsplittung von Aufgabenbereichen/Kontrollfunktionen in Ihrem Amt personalmäßig umsetzbar?*

- ja
- nein

*Gibt es Ihrer Meinung nach auch Argumente, die gegen diese Maßnahmen sprechen?*

- .....(Freitext)

nur für **Amts- und Behördenleiter**

*Was halten Sie davon, wenn zur Aufdeckung bestehender Korruptionsstrukturen oder bei entsprechenden Verdachtsmomenten von der Behördenleitung, der Innenrevision oder dem Rechnungsprüfungsamt gezielt "verdeckte Korruptionsermittler" in korruptionsgefährdeten Bereichen der öffentlichen Verwaltung eingesetzt würden?*

- das finde ich gut
- das wäre zu überlegen
- das halte ich für problematisch
- das lehne ich ab

*Bitte begründen Sie kurz Ihre Entscheidung:*

- .....(Freitext)

*Was halten Sie von einer **unabhängigen** Beschwerdestelle als Anlaufstelle für den Bürger, der Hinweise auf mögliche Korruptionsvorfälle geben möchte?*

- das finde ich gut
- das wäre zu überlegen
- das halte ich für problematisch
- das lehne ich ab

- .....(Freitext)

Zusatz:

*Bitte begründen Sie kurz Ihre Meinung:*

- .....(Freitext)

nur **Amts- und Behördenleiter:**

*Wie schätzen Sie das Anzeigeverhalten in den Amtsleitungen in Fällen von Korruption insgesamt gesehen ein?*

- es werden alle Fälle angezeigt
- es werden die meisten Fälle angezeigt
- es werden nur einzelne Fälle angezeigt

- .....(Freitext)



Zusatz:

*Diese Aussage gilt*

- für alle Korruptionsfälle (einschließlich Verdachtsfälle)
- nur für Fälle mit aussichtsreicher Beweislage

*Wie schätzen Sie die Auswirkungen der Korruption insgesamt gesehen in der Gesellschaft ein?*

- keine nennenswerten Auswirkungen
- geringe Auswirkungen; kein Anlaß zur Besorgnis
- erhebliche Auswirkungen; Anlaß zur Besorgnis
- es besteht höchste Alarmstufe

Zusatz:

*Nennen Sie einige typische Auswirkungen.*

- .....(Freitext)

*Welchen Stellenwert hat Ihrer Einschätzung nach heute die Korruptionsvorsorge in der öffentlichen Verwaltung?*

- keine Bedeutung
- geringe Bedeutung
- große Bedeutung

*Welcher Stellenwert sollte der Korruptionsvorsorge nach Ihrer Meinung tatsächlich zukommen?*

- keine Bedeutung
- geringe Bedeutung
- große Bedeutung

*Hat diese Umfrage Einfluß auf Ihre zukünftige Aufmerksamkeit hinsichtlich Korruptionsgefahren?*

- ja
- nein

*Was könnten Sie in Ihrer Stellung/Position tun, um den Kampf gegen Korruption zu unterstützen?*

- .....(Freitext)

*Wie beurteilen Sie die Erfolgsaussichten einer konsequenten Korruptionsbekämpfung?*

- Korruption wird sich nicht ausmerzen lassen; keine Chance
- Korruption könnte wirkungsvoll bekämpft werden
- Korruption könnte ausgemerzt werden

*Haben Sie weitere Anregungen, Empfehlungen, Hinweise oder Anmerkungen, die in dieser Untersuchung berücksichtigt werden sollten?*

- .....(Freitext)

## *Anlage 6*

### **Aktivitäten des Bundes und der Länder zur Korruptionsbekämpfung**

- Ergebnis einer Länderumfrage (Stand: März 1995) -

#### **Bund:**

Bundeskriminalamt:

Februar 1995: Einrichtung einer PG Korruption mit dem Ziel, die wesentlichen Inhalte der derzeitigen Aktivitäten des BKA auf diesem Gebiet zusammenzuführen, zu bewerten und daraus Möglichkeiten zur Erarbeitung von Bekämpfungs- und Präventionskonzepten zu gewinnen.

Erarbeitung eines Erfassungsbogens zur Kriminalitätsform "Korruption" durch die KOK (11. Tagung der AG Kripo).

#### **Baden-Württemberg:**

Bearbeitung von Korruptionsdelikten grundsätzlich in den Landespolizeidirektionen (Sonderfälle der Wirtschaftskriminalität) oder im LKA.

Landeskriminalamt:

Hellfeldauswertung zu Korruptionsdelikten, aufbauend konzeptionelle Überlegungen, Maßnahmenkatalog und Diskussion in Fachgruppen (die Ergebnisse lagen bei Redaktionsschluß noch nicht vor).

#### **Berlin:**

Landeskriminalamt:

Bearbeitung in Kriminalinspektion (LKA 311). Im Rahmen der Aufgabenerledigung Durchführung von Maßnahmen nach dem ASOG Berlin.

1994: Einrichtung eines Sachgebietes "Interne Revision" für Verwaltungsermittlungen.

## **Hessen:**

Innenministerium:

1992: Bildung einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe; Entwicklung eines Maßnahmenkataloges für die Handhabung des Auftrags- u. Vergabewesens  
→ Ziel: Entwicklung eines ressortübergreifenden Konzepts zur Verhinderung von Korruption; Erarbeitung einer Richtlinie für die Annahme von Belohnungen u. Geschenken.

Im polizeilichen Bereich mehrere temporäre Arbeitsgruppen; → Zusammenarbeit mit der Steuerfahndung und dem Rechnungshof unter Federführung der Staatsanwaltschaft; gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen.

Landeskriminalamt:

Strafverfolgung:

Einrichtung eines Sachgebietes zur Korruptionsbekämpfung im HLKA; Benennung von Korruptionsdezernenten bei den Staatsanwaltschaften; Einrichtung einer Abteilung für Korruptionsdelikte bei der StA Frankfurt/M. und Korruptionskammern beim LG Frankfurt; Ausbildung von Korruptions-sachbearbeitern (Seminare)

Aufsicht - Prüfinstanzen:

Einrichtung von Prüfgruppen mit Fachingenieuren bei der Innenrevision des HMdF sowie einer Revisionsprüfungsgruppe bei der OFD; verstärkte Kontrolle durch kommunale Einrichtungen; Einsatz verbesserter Prüftechnik (Prüfungsraster mit EDV, Bodenradar zur Prüfung von Tiefbaumaßnahmen).

Der Rechnungshof erhielt per Gesetz die Kompetenz zur überörtlichen Prüfung des Verwaltungs- u. Finanzgebarens der hessischen Kommunen und kommunalen Körperschaften.

Vorschriften:

Kabinettsbeschuß: Bildung von interdisziplinären Kommissionen unter Leitung des HMdI zur Erarbeitung von ressortübergreifenden Konzepten zur Verhinderung von Korruption; Erlaß HMdI "Korruptionsfälle in hessischen Kommunalverwaltungen" vom 03.07.92 mit Maßnahmenkatalog zur Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten durch innerorganisatorische Maßnahmen. (ständige Fortschreibung); gemeinsamer Runderlaß über den

Ausschluß von Bewerbern und Bieterern wegen schwerer Verfehlungen; Entwurf eines Merkblattes über die Annahme von Belohnungen und Geschenken für Beschäftigte des Landes.

**Niedersachsen:**

Innenministerium:

Einsetzung einer Arbeitsgruppe, die das Beschaffungswesen im Polizeibereich überprüft. Ergebnisse sollen für Entscheidungen über Präventionsmaßnahmen einbezogen werden.

Landeskriminalamt:

Oktober 1994: Einrichtung der "AG-Erhebungsraster Korruption"; Einflußnahme auf strategische und taktische Maßnahmen im Rahmen der Prävention.

**Nordrhein-Westfalen:**

Landeskriminalamt:

August 1994: Einrichtung einer Arbeitsgruppe "Korruption" unter der Federführung LKA; Einbeziehung u.a. des Justizministeriums, des Ministeriums für Wirtschaft, des Landesrechnungshofs und des Polizeipräsidiums Dortmund.

**Sachsen:**

Landeskriminalamt:

Erstellung eines Bekämpfungskonzeptes gegen Korruption für den Freistaat Sachsen (April 94).

Öffentliche Verwaltung:

Bildung eines Dezernats zur Bekämpfung von Korruption in der öffentl. Verwaltung; zielgruppenorientierte Präventionsveranstaltungen.

**Schleswig-Holstein:**

Innenministerium:

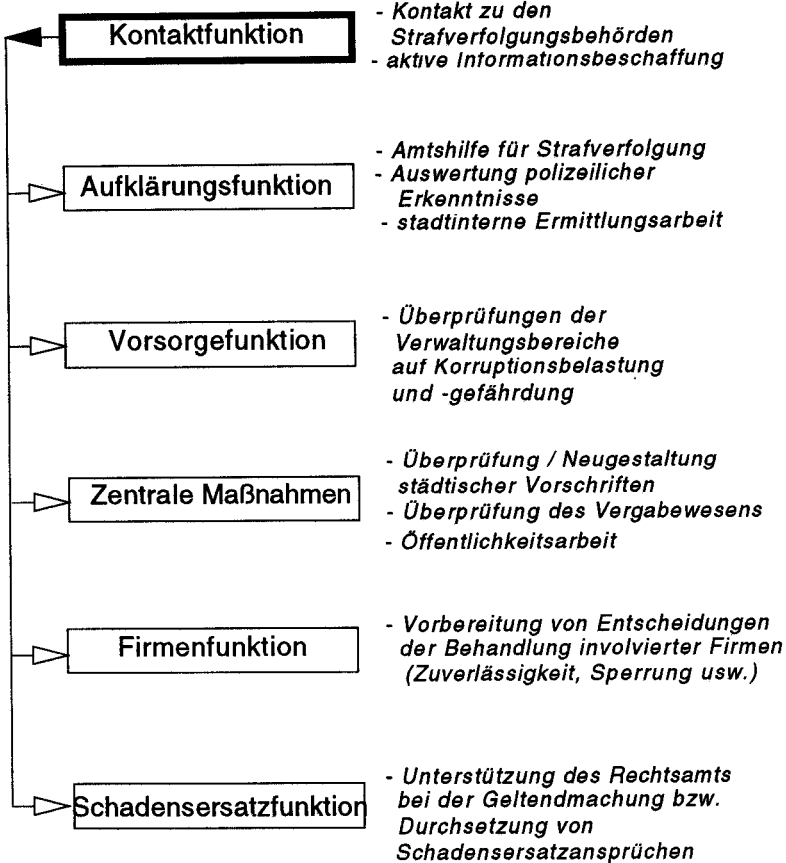
Januar 1995: Erlaß von "Revisions-Richtlinien" für die Landespolizei Schleswig-Holstein.

**Sonstige:**

Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von partiellen Aktivitäten zur Korruptionsprävention innerhalb der öffentlichen Verwaltung, die in der Länderumfrage unberücksichtigt blieben. Als Beispiele sollen an dieser Stelle lediglich die Anti-Korruptionsreferate der Städte München und Frankfurt (zu Frankfurt/Main siehe dazu auch Anlage 7) sowie das sogenannte Limburger Modell (systematisierte Zusammenarbeit zwischen der Staatsanwaltschaft, Polizei, Steuerfahndung und dem Landesrechnungshof bei der Korruptionsbekämpfung) herausgestellt werden.

## Das Anti-Korruptions-Referat der Stadt Frankfurt/M.

### - Funktionen -



aus: Tobiasch, Achim, Das Anti-Korruptions-Modell der Stadt Frankfurt/M., Vortrag anl. der GEMINI-Fachtagung "Korruption in der öffentlichen Verwaltung" am 09.11.94 in Wiesbaden

## Teil 6

### 1 Kurzzusammenfassung

Im Zentrum dieser *empirischen Untersuchung* steht die Korruption im Rahmen wirtschaftlicher Betätigung und im Zusammenhang mit dem Verwaltungshandeln.

Mittels schriftlicher und mündlicher Befragungen wurden praxisorientierte Erkenntnisse und Einschätzungen über dieses Kriminalitätsphänomen erhoben. Darüber hinaus wurden Anregungen und Empfehlungen zur Korruptionsbekämpfung und -verhütung eingeholt, bewertet und in eine umfassende *Anti-Korruptions-Konzeption* eingearbeitet. Dieses Strategiepapier ist somit nicht als BKA-eigene Konzeption zu verstehen, sondern als Empfehlungskatalog von der Praxis für die Praxis.

An der Befragungsaktion wirkten *165 Mandatsträger* aus den Kommunalvertretungen zweier Bundesländer sowie *276 öffentlich Bedienstete* aus über 50 Städten und aus verschiedenen Landes- und Bundesbehörden mit. Interviews mit *22 Experten* aus der gewerblichen Wirtschaft, allgemeinen öffentlichen Verwaltung, Polizei und Staatsanwaltschaft rundeten die Ergebnisse ab.

Die vorgestellten Ergebnisse befassen sich mit den Umfeld- und Rahmenbedingungen korruptiven Verhaltens und geben Auskunft über Möglichkeiten und Grenzen der Korruptionsprävention bzw. einzelner Anti-Korruptions-Maßnahmen. Darüber hinaus erfolgt eine intensive Auseinandersetzung mit polizeilichen Bekämpfungsproblemen und rechtlichen wie auch ethischen Aspekten.

*Korruptionssensible Aufgabenressorts, Funktionen und Positionen* gibt es nach Auffassung der Befragten in vielen öffentlichen und wirtschaftlichen Sektoren. In der gewerblichen Wirtschaft werden in erster Linie die Bereiche Einkauf, Planung und Entwicklung erwähnt. In der öffentlichen Verwaltung



sind vor allem Auftragsvergaben aller Art (Baufträge, Logistikbeschaffung usw.), behördliche Genehmigungen und Kontrollfunktionen sowie Vergaben von Fördermitteln bzw. Subventionen (z. B. Wirtschafts- und Wohnungsförderung) zu nennen. Grundsätzlich ergibt sich eine erhöhte Gefährdung immer dort, wo beträchtliche Haushaltsmittel für Vergaben der öffentlichen Hand zur Verfügung stehen oder Außenkontakte wahrgenommen bzw. "gepflegt" werden. In der Politik müsse praktisch jeder Mandatsträger schon deshalb als gefährdet gelten, weil er mit seinem Votum einen entscheidenden Einfluß auf politische sowie verwaltungstechnische Planungen, Entscheidungen und Verfahren ausüben kann, die u. U. Individualinteressen entsprechen oder entgegenstehen könnten.

In den Politik-, Verwaltungs- und Wirtschaftsstrukturen gibt es vielfältige *Schwachstellen*, die Korruption begünstigen können. Die Befragten erwähnen hier etwa Mißmanagement, fehlende Transparenz des Verwaltungshandelns, unzureichende Kontrollen und schwer verständliche rechtliche Vorschriften. Mangelnde Dienst- und Fachaufsicht habe nicht selten zur "Verselbständigung" einzelner Bediensteter, zu einem Übermaß an Freiraum und damit auch in gewisser Weise zur Unkontrollierbarkeit geführt. Der Korruption werden dadurch offene Einfallstore geboten. Auch die "Schwachstelle Mensch" wird von vielen Befragten angesprochen.

*Korruptionsprävention* dürfte sich als besonders wirksam herausstellen, wenn sie *zweigleisig* betrieben wird. Sie sollte unverzüglich und auf breiter Ebene mit Präventionsbemühungen, die auf innerbehördliche Bereiche sowie auf deren politische Schaltstellen und Steuermechanismen konzentriert werden, ansetzen (Stichworte: politische Hygiene, Reinhaltung der öffentlichen Verwaltung). Die Wirksamkeit von Vorbeugungsmaßnahmen kann sich dann bereits kurz- bis mittelfristig einstellen. Langfristig gesehen kann Prävention auf diesem schwierigen Terrain jedoch nur dann beständige Erfolge verbuchen, wenn sie darüber hinaus auch gesamtgesellschaftlich angegangen wird (Stichworte: Ethik, Sensibilisierung).

Korruptionsvorbeugung ist im Ansatz vergleichbar mit der Brandverhütung. So wie es auch ohne Ausbruch eines Feuers Brandverhütungsvorschriften und Warn- und Löschvorrichtungen für öffentliche Gebäude gibt, so sollten

auch Verhütungsvorschriften zur Korruption sowie Kontroll- und Bekämpfungseinrichtungen eine Selbstverständlichkeit sein. Die Bereitschaft zur Diskussion von Gegenmaßnahmen sollte deshalb nicht von der Frage abhängig gemacht werden, ob sich die Korruption in einer Behörde bereits offen gezeigt hat oder nicht.

Die befragten Experten raten im Zusammenhang mit der Einleitung von Vorsorgemaßnahmen (z. B. Anpassung des Rechts, zielgruppenorientierte Aufklärung, strenge Personalauswahl in korruptionssensiblen Ressorts, Intensivierung der Kontrollen, Flexibilisierung der Vorgangsbearbeitung oder Aufspaltung von komplexen Vorgangsabläufen bzw. Zuständigkeiten), das Vorgehen gegen die Korruption nicht etwa als Mißtrauen gegenüber den Betroffenen zu deuten, sondern als dringendes Gebot des Schutzes der Politik, öffentlichen Verwaltung und Wirtschaft vor unlauteren bzw. kriminellen Einflüssen. Anti-Korruptions-Politik setze insofern Vertrauen, Einsicht und die Akzeptanz ggf. auch unpopulärer Gegenmaßnahmen zwingend voraus. Dieses Verständnis könne aber weniger mit einer öffentlichen Kampagne gegen die Korruption, als mit der persönlichen Ansprache und Sensibilisierung der Betroffenen geweckt werden.

Die Bekämpfung der Korruption erfordert den *gemeinsamen Schulterschuß* von Strafverfolgung, Politik, allgemeiner öffentlicher Verwaltung und Wirtschaft. Auch der Bürger selbst sollte bei gemeinsamen Bemühungen einbezogen werden.

Mit der BKA-Untersuchung konnte kein Allheilmittel gegen die Korruption gefunden werden. Dies war auch nicht zu erwarten. Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung, insbesondere die Erklärung der Entstehungs- und Umfeldbedingungen korruptiver Verhaltensweisen, die Auseinandersetzung mit den Folgen und Auswirkungen sowie das Aufzeigen möglicher Gegenmaßnahmen durch erfahrene Praktiker, bilden jedoch eine solide Grundlage für die künftige *Anti-Korruptions-Politik* des Bundes, der Länder und der Kommunen.

## 2 English Summary

Corruption control has become a major topic in criminal policy discussions. Though there is widespread agreement that corruption has to be combated without delay and in a suitable way, thus far only limited attempts have been made, mainly in the area of prevention. However, in the overall picture these may only be considered insular solutions.

Prevention of corruption should not only aim at promoting "clean" politics and keeping public administration free of corruption, but has to be combined with similar efforts in the business sector and society. Prevention in this difficult area can only be pursued effectively if the ground is prepared for a general rejection of this type of crime and if the necessary widespread acceptance of countermeasures can be expected. Due to the fact that prevention of corruption is not possible without infringing on previously uncontrolled areas, prevailing mechanisms and established procedures, it cannot be pursued against the conviction of those affected by anti-corruption measures.

A significant part of this research project consisted of examining the existing basis upon which an effective anti-corruption policy can be built. This partial objective was achieved by an empirical survey carried out primarily in the form of written or oral interviews in the fields of local government policy, public administration, trade and industry, and criminal prosecution.

### **Problem Awareness**

In the top management of *trade and industry* the question of "corruption" is usually not an issue. This can be attributed to the fact that controls or restraints on established business practices and external contacts are viewed with displeasure, because they interfere with the principle of profit maximization. On the other hand, a flawless enterprise image is desired. This is in accordance with an apparently widespread management policy.

In trade and business a trend towards informal settlement of cases of corruption is clearly recognisable. Thus even the term "corruption" is completely avoided in enterprises. Manipulations of this kind are usually classified as "economic offences detrimental to the enterprise". In this

respect, on the whole willingness to counteract this type of crime by taking specific measures can be viewed as fairly limited.

In *local government policy* the corruption scandals of the past years have led to a change in awareness of problems. While formerly corruption tended to be a taboo subject, today a certain - in some areas even pronounced - awareness can be noted, as indicated by continuing - and ever more frequent - discussions of this subject. The deep personal concern of elected officials is symptomatic of this trend. The great majority of the interviewed municipal politicians believes that the recent corruption cases have damaged their reputation in the public view.

Civil servants in *public administration* are also concerned. Their more anonymous role in the system of public administration - compared to elected officials - could explain why there is less concern than in the field of politics. Nevertheless, in public administration as well one can speak of growing problem awareness, although there is a clear lack of available education / information programmes and measures to promote sensitivity. This also applies to the inadequate exchange of experience among government agencies and could explain why willingness to call in criminal justice authorities when suspicious circumstances emerge is relatively limited.

This unwillingness to file complaints is criticised especially by the *criminal justice authorities*. Even though in some areas there have been positive experiences regarding cooperation with administrative agencies in the field of corruption control, criminal justice authorities state that, on the whole, awareness of such problems is inadequate.

### **Consequences of corruption**

The consequences and effects of corruption are multifarious and complex; they can be tangible as well as intangible. The enormous financial damage that results from corruption should be mentioned in this connection.

The additional financial expenditures for bribe money are usually included in enterprise calculations. In trade and industry this can result in reduced competitiveness due to excessive purchase and sales prices and also in poorer merchandise quality. In the public sector, the state as well as

municipalities have to put up with disproportionately high investment costs and excessive expenditures for materials and equipment, e. g. precalculated sums for buildings are substantially exceeded or major projects are realised which should never have been planned on such a large scale. Dubious promotion projects are also often associated with corrupting influences. In the end, the costs of financing corruption are borne by the citizen in form higher charges and taxes, i. e. the public sector can be regarded only as a temporary victim.

The intangible damages are substantial as well. In particular the loss of credibility in politics and the loss of trust in public administration are to be regretted. This also is one reason why citizens are increasingly "fed up" with politics and are no longer willing to accept the "nest-feathering" mentality displayed by some public officials. This leads to complaints about a marked decline of ethical and moral values in society and in government institutions that is exacerbated by each new case of corruption. To this extent it is possible that the threshold for dishonest enrichment might be lowered gradually, even for persons who today still take up the causes of integrity and respectability. The indispensable communication and interaction between citizen and state have already suffered serious damage in certain areas.

The risk is great that organised crime will exploit these virulent business and personal structures and will infiltrate profitable areas of business and parts of the public sector. The indicators of organised crime that can be observed (providing legal counsel and assistance to prisoners, influencing witnesses, etc.) are evidence of such a development.

### **Areas susceptible to corruption and potential weak points**

Areas of responsibility, functions and positions susceptible to corruption are found in trade and industry as well as in politics and public administration. Otherwise relatively unproblematic weak points may prove to be particularly injurious to the system as targets for corruption.

*Representatives of trade and industry* refer above all to occurrences in the vast area of purchasing by enterprises, which includes not only the purchase of merchandise but also internal supplies of material and equipment.

Furthermore the sectors planning and development as well as major construction contract awards are reported to be susceptible to corruption.

A special risk aspect arises from the direct relationship between client and contractor representatives which, as a rule, is accompanied by close business and personal contacts.

The problematic nature of such contacts can also be seen in *public administration*. Weak points bring about an increased risk of corruption in sectors where substantial public funds are employed and decisions are made on public contract awards, permits and licenses issued by authorities, official controls, promotion funds, and subsidies. In these areas the civil servant has regular external contacts. The field of construction deserves particular attention, as it provides targets for corruption on the one hand in the area of planning and realisation of building construction and civil engineering and, on the other hand, in connection with building licensing and building inspection in the public sector. In particular, civil engineering firms are strongly dependent upon public authorities due to the fact that state and municipalities award most contracts.

As weak points in public administration, above all the lack of transparency of administrative actions (e. g. confusing administrative structures, unclear regulations on responsibility and competency for decisions, complex legal regulations) and the lack of administrative and technical supervision in connection with inadequate controls (e. g. unauthorized independence of individual departments or officials in charge, superficial controls, etc.) have become evident.

The human factor must be regarded as the source of many weak points. To this extent, the motto "The weak point is the human being" is particularly true here. Personal instability and excessive demands on the individual, dissatisfaction with the employer, indifference and misunderstood esprit de corps should be mentioned here. "Underpayment" is also a weak point. Relatively often criticism is voiced that administrators of budgets in public administration have to accept a far lower income than their counterparts in trade and industry with the same activity and responsibility. In this connection public prosecutors speak of the "I deserve compensation" mentality

among civil servants, who by this illegitimate method procure profits and benefits they feel they deserve.

The discharging of responsibilities in areas susceptible to corruption often is regarded by the public servant as a balancing act where law and integrity are on one side and crime and immorality on the other.

The assessment of weak points in public administration is essentially the same as the view of *criminal justice authorities* on this subject. They urgently advise the heads of government agencies and public authorities to analyse weak points and risk areas in their spheres of responsibility.

In *local government policy* the degree of risk as a rule depends on the political position or the function of the public representative. Though elected officials must generally be considered susceptible due to their possibilities for influencing municipal planning and their advance information, above all those elected officials must be named who exercise certain administrative functions above and beyond their original mandates.

Many weak points in politics that are targets for corruption can be found where self-interest overrides concern for public welfare.

### **Objectives and motives**

The objectives and motives of the offenders focus on economic interests. Thus a major motive of the corrupters is maximization of profit, which as a rule is accompanied by the facilitation and furtherance of business and private ventures. On the part of the corrupted, the personal desire for enrichment has to be emphasized. Financial gain is the true motivating force behind corruption.

In *trade and industry* further motives are reported to be striving for influence and power on the part of the corrupter as well as the desire for prestige, frustration, dissatisfaction, lack of promotion prospects and lack of identification with the enterprise on the part of the corrupted. Corruption is often seen in close connection with mismanagement.

In *public administration* and *local government policy* it is suspected that the reasons for the targeted exercise of influence may be attempts to cultivate close contacts and diversely exploitable interdependencies, the need for recognition, image cultivation, and striving for power. Furthermore it may be the intention of the person exercising influence to erect barriers against official intervention in order to facilitate lasting business activities in economic and legal grey areas.

*Criminal prosecutors* also find the objectives and motives of offenders to be their individual personal desire for profit or business interests. In court those parties often use altruistic motives as a pretext, for example safeguarding jobs or the location of the enterprise.

Economic pressures in an increasingly shrinking market can also cause businessmen to abandon their reservations and participate in corruption. This applies especially to enterprises that have concentrated all of their business logistics on carrying out public contracts.

### **Awareness of illegality**

Corruption is a confidential matter! All participants are offenders! These two guiding principles and the fact that concealment of practices often is an essential component of explanations of the concept imply that, as a rule, the offenders are assumed to have a more or less pronounced consciousness of the wrongful character of their acts. Yet some aspects must be viewed in a more differentiated way.

In the event of corruption in *trade and industry*, awareness of illegality generally is suppressed by speaking of the "custom of the trade" and by referring to the possibility of tax write-offs for bribe money as "beneficial expenditures". In all surveyed areas the reproach is repeatedly heard that the government advocates corrupt tax practices by this means. Therefore it is stated that an awareness of illegality cannot necessarily be expected from those who take advantage of this legitimate right.

Even if the initiation of business transactions in trade and industry by "methods typical of corruption" is considered legitimate by many business-



men, representatives of trade and industry nevertheless caution against heedlessly transferring customs of the trade to the public sector.

In *local government policy*, cultivation of a sense of right and wrong in trade and industry and in the public sector is considered an important aspect of prevention. An important reason that consciousness of illegality already seems to have disappeared in certain areas is lack of awareness and the fact that, in former years, there were rarely objections to practices for "cultivating clients", also in the public sector. Furthermore it should be pointed out that awareness of illegality, especially among elected officials, may not always be assumed to exist because political corruption - except in connection with voting in elections - is not subject to sanctions under criminal law. Of course, suppression / decreasing awareness of illegality are not due solely to lack of penalisation. In principle, corruption is ethically and morally reprehensible and is therefore not compatible with the oath public representatives have sworn.

In *public administration* it is pointed out that, as far as inadequate awareness of illegality is concerned, there are limits to what prevention can achieve, and these can be reached quickly.

In the view of representatives of *criminal justice authorities*, legal and ethical boundaries in business life have expanded continually and also have become less clearly defined. This has led to a decline in awareness of illegality. Failure to condemn corruption in society has had a noticeable impact on ethics in business and public administration. Experience from the work of criminal prosecutors shows that customs of trade often are transferred to public service without reservations. However, the simple fact that mutual giving and taking is usually hidden or covered up professionally is viewed as indication that the parties involved are aware of acting illegally in most cases.

There is agreement that awareness of illegality may be assumed in all cases when cash is handed over or benefits in money's worth are granted that involve large amounts.

## Combating corruption

The representatives of trade and industry, elected officials, heads of public authorities and officers in charge as well as criminal prosecutors who were interviewed made explicit recommendations and personal suggestions for the prevention of corruption.

In all investigated areas it is criticised that today's corruption prevention, due to the overall lack of sensitivity, is built on a very unstable foundation. Consequently corruption in the public sector - despite occasional efforts - is still discussed rather hesitantly. Many statements reveal that neither government nor society have yet come to terms with this new challenge.

In particular, representatives from the business sector point to attempts at anti-corruption measures in the area of *industry and trade*. Here the focus should be on making the business sector more sensitive to this problem. Further recommendations for internal measures include issuing codes of ethical conduct, developing a corporate identity, improving the work atmosphere, placing greater emphasis on managers as role models, expanding organisational measures (e. g. splitting of job tasks and personnel rotation), increasing the transparency of decision-making and related operations, introducing project groups, quality controls, and rigid preliminary costing.

Furthermore, the business sector representatives who were interviewed would consider imposing rigorous sanctions on all manipulations associated with corruption and fraud, among other things by immediately terminating cooperation with corrupting companies. This would make it necessary to find an acceptable way to establish limits for the acceptance of rewards, gifts and benefits in money's worth, or to penalise such acceptance as a matter of principle.

For public administration, economic representatives recommend a review of the guidelines for awarding contracts, especially full disclosure of bidding and other tendering procedures with strict preliminary costing and comparison of price and performance. The following is also suggested: Increasing the transparency of administrative structures, consideration of possible privatisation of public enterprises, introduction of salaries based on achievement and tasks, abolition of automatic promotion, and avoidance of

concentration of responsibilities in one person. Recommendations are directed towards politics, for instance more stringent penal provisions, review of tax deductibility of bribe money, abolition of "expense misuse" as well as making it possible for federal audit offices to impose sanctions, which is not yet the case.

*Representatives of local government policy* recommend making corruption control the primary political concern in the future. In particular, this recommendation is made in view of the devastating effects of corruption in the political landscape. The effectiveness of anti-corruption programmes and measures essentially depends upon the willingness of politicians to exercise self-criticism and to express and demonstrate publicly the will to promote "clean" politics. Mere declarations of intent will not suffice here.

To intensify the deterrent effect on potential offenders, relatively often the expansion of and more frequent recourse to already existing controlling authorities like federal audit offices, auditing committees and offices, and operational audits are recommended for strategic corruption control. Suggestions for further anti-corruption approaches include making those in the political sector more sensitive to this problem (e. g. seminars, information brochures, instructions, etc.), penalisation of political corruption, the reinstatement of lost ethical values in politics and society, the immediate relinquishment or withdrawal of a mandate in the event of bribery and corruption and the reinforcement of controls by the politically responsible parties.

Transparency and openness in state and community institutions, both internally and externally, is the "first commandment" for the prevention of corruption. Citizens are increasingly disturbed by and fail to understand the hushing up and hiding of what are apparently insignificant incidents or suspicious circumstances. However, an optimal exercise of democracy and exemplary behaviour by government representatives as well as a policy of transparency and publicly demonstrated resistance to corruption would be respected by citizens.

Those in *public administration* recommend taking stock of all government departments and areas of responsibility susceptible to corruption and favour an anti-corruption strategy that focuses on these sensitive areas. It is

particularly important to introduce virtues like "trust", "openness" and "honesty" into internal discussions of ethics in government offices in order to link them to the function of the supervisor as a role model. This constitutes a special task and challenge for the administrative management.

Often the demand is heard for the establishment of anti-corruption departments as well as for the appointment of special "corruption commissioners" and their integration into an all-inclusive information network.

An action catalogue on corruption prevention directed primarily at public administration focuses on the following approaches: rigorous imposition of sanctions, sensitisation measures (education, training and advanced training, public relations work), more controls (possibly use of independent experts), avoidance of concentration of responsibilities in one person (splitting of functions), personnel rotation, strengthening the role of the federal audit offices, setting up of operational audits, maintaining a data file on corruption and setting up a hotline (reporting of suspicious circumstances that circumvents official channels).

During evaluation of individual preventive measures, there should be consideration of the extent to which independent complaint authorities easily accessible to citizens should be set up for cases where corruption and obvious discrimination are suspected.

Personnel transfers in connection with areas of responsibility susceptible to corruption invariably present problems. For this reason, rotation of personnel is a controversial subject of discussion in public administration. The sceptics therefore object above all to the loss of valuable expert knowledge and the long training times in certain government departments (e. g. building and construction).

Thus it does seem appropriate to devote more attention to the maxim "fluctuation rather than rotation" when this subject is considered, i. e. to examine whether relatively simple measures (e. g. changes in office assignments, changes in two-man teams, intensification of person-oriented control, etc.) might have a comparable impact.

*Criminal justice authorities* recommend similar anti-corruption approaches, as do public administrators. However they do point out the

problems associated with the repressive approach to combating corruption. A basic problem results from the fact that the offenders have managed to develop a special relationship of trust that makes breaking down the respective structures more difficult.

Moreover readiness to report someone who commits an offence in this area is very limited. The available legal and tactical instruments are not set up to deal adequately with such a situation.

Even though it has been pointed out repeatedly that existing legal remedies are not fully exploited, in practice various legal problems arise that greatly hinder the work of criminal prosecutors. In this connection the elaboration of a statutory definition is considered urgently necessary.

In the organisational and tactical area, special problems arise due to lack of personnel in government offices, to lack of institutionalised cooperation between the administrative offices affected by corruption, and to deficiencies associated with police reporting channels.

Even though the work of inspection offices such as auditing offices or accounting control offices does aim primarily at detecting wasteful expenditure of public funds, there are obvious overlaps with the work of criminal prosecutors. Especially because experience has shown that the field of auditing provides particularly meaningful corruption indicators, including these offices in the battle against corruption more often can be recommended. The same applies to the work of the tax authorities.

## **Conclusion**

Corruption can only be stopped if the instruments repression and prevention are coordinated in an optimal manner. A solo effort by the criminal justice authorities will inevitably fail to have a long-term effect. Therefore it is imperative to coordinate joint efforts in the areas of politics, public administration, industry and trade, and criminal prosecution with regard to prevention, as well as to promote cooperation between criminal prosecution offices, controlling authorities in general public administration, and the authorities affected by corruption with regard to suppression of such offences.

Even though reforms are urgently needed in the field of criminal law, the existing legal remedies should be applied with greater consistency and fully exploited. In this connection all possibilities of penal, disciplinary, civil and tax law should be exploited and directed to the greatest possible extent at the confiscation of profits obtained through corruption.

Impediments to prosecution not only arise from legal deficiencies and problems, but also from structural and organisational inadequacies. However these can be rectified at least to some extent by setting up offices that focus on specific areas, increasing manpower (employment of expert knowledge), improving information flow, and intensifying cooperation between the criminal justice authorities within the framework of a joint concept for combating corruption.

The introduction of control mechanisms and other preventive measures should not depend on whether or not corruption has already come to light. As a consequence, such measures should not be delayed until circumstances of definite incidents call for prompt action.

The acceptance of anti-corruption measures presupposes openness and trust. Here it should be made clear that corruption prevention is mandated by the need to keep business and public administration "clean" and, as a matter of principle, cannot be founded on suspicion. If this is not understood, then the suspicions that arise amongst the parties involved and the defensive reaction of entire branches of business or administration could counteract useful efforts at an early stage.

Anti-corruption strategies cannot be imposed, but must be developed independently by those who apply them within the respective target areas. Here it is necessary to present a joint course of action in the form of an overall concept as a basis for individual approaches that could also be applied to complex administration structures. The comprehensive anti-corruption concept developed on the basis of this study should serve as a guideline.

### 3 Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Auffassung
a.a.O.	am angegebenen Ort
abl.	ablehnend
AE	Alternativ-Entwurf eines Strafgesetzbuches
AEAO	Anwendungserlaß zur Abgabenordnung 1977
a.F.	alte Fassung
AO	Abgabenordnung
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BBG	Bundesbeamtengesetz
BDHE	Entscheidungen des Bundesdisziplinarhofs
BDO	Bundesdisziplinarordnung
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI. I	Bundesgesetzblatt Teil I
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt.	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BRat-Drucks.	Drucksache des Deutschen Bundesrates
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BTag-Drucks.	Drucksache des Deutschen Bundestags
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
EStG	Einkommenssteuergesetz
GA	Goltdammer's Archiv für Strafrecht
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
hpr	Hessische Polizeirundschau
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KG	Kammergericht
LG	Landgericht
LK	Leipziger Kommentar, Großkommentar zum Strafgesetzbuch

m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OLG	Oberlandesgericht
OK	Organisierte Kriminalität
OrGK	Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik für die Bundesrepublik Deutschland , Bundeskriminalamt (Hg.)
RGBI. I	Reichsgesetzblatt Teil I
RGSt.	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
Rn.	Randnummer
SoldG	Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozeßordnung
StrV	Strafverteidiger
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VBG	Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung und anderer Gesetze (Verbrechensbekämpfungsgesetz)
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VwKostG	Verwaltungskostengesetz
WStG	Wehrstrafgesetz
wistra	Zeitschrift für Wirtschaft, Steuer und Strafrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft



#### 4 Stichwortverzeichnis

- Abgeordnetenbestechung, 20, 288, 289  
Abhängigkeitsverhältnis, 76, 78, 84, 86, 87, 90, 128, 130, 145, 148, 164, 200, 205, 206, 210, 212, 335  
Ämterpatronage, 25, 144, 362  
Amtsdelikt, 21, 168, 236  
Amtsethos, 441  
Amtshaftung, 240  
Amtsträgereigenschaft, 61, 90, 103, 104, 219, 236, 237, 239, 243, 266, 275 - 277, 279, 286, 288, 336, 345, 361, 397, 398  
Amtsverhältnis, 275, 278  
Anbahnungsprozeß, 26, 64, 148, 206, 218, 237, 240, 299, 300, 301, 302  
Anfüttern → Anbahnungsprozeß  
Angestelltenbestechung, 20, 38, 57, 251, 316, 318  
Antragsdelikt, 38, 237, 239, 317, 318, 398  
Anzeige (-bereitschaft, -pflicht), 51, 120, 144, 163, 185, 199, 200, 205, 227 - 229, 231, 238, 245, 269, 287, 288, 292, 303, 318, 333, 345, 355, 380  
Architekten und Ingenieure, 81, 138, 219, 222, 243, 276, 283, 286, 390  
Aufgabenkonzentration, 180  
Aufgabensplitting, 179, 181, 190, 248, 342, 344, 384  
Aus- und Fortbildung, 42, 56, 124, 168, 243, 249, 344, 387, 396, 397  
Ausschreibungsbetrug, 239, 240, 315, 316, 326, 398  
Außenkontakte, 48, 138, 152, 155, 156, 158, 210, 332, 335, 341, 375, 377, 384, 389  
  
Baubehörde (-verwaltung), 23, 138, 286, 331, 389  
Baucontrolling, 38, 53, 388  
Beamtenum, 134, 258, 277, 278  
Begleitdelikte, 38, 230, 251, 267, 312  
Begünstigung, 80, 88, 89, 92, 128, 129, 146, 148, 154, 157, 214, 216, 225, 237, 345, 362, 380, 393  
Belehrung, 102, 191, 219, 326, 382  
Belohnung, 41, 54, 161, 228  
Benachteiligung, 48, 68, 129, 132, 372, 393

Bereicherungsabsicht (-mentalität), 68, 70, 85, 126, 130, 131, 134, 159, 194,  
201, 202, 337, 338

Berufsethik, 410

Berufsethos, 403, 410, 425, 439, 441

Beschaffungswesen, 40, 67, 74, 116, 118, 139, 154, 335, 376

Beschwerdestelle, 107 - 110, 174 - 179, 383

Betriebsausgaben, 43, 56, 57, 132, 165, 217, 226, 232, 234, 319, 320, 338,  
345, 363

Betriebsklima, 54

Bevorzugung → Begünstigung

Bewährung, 235

Beweislastumkehr, 238

Bürgernähe, 75, 89, 107, 174, 175, 364

Chancengleichheit, 68, 81, 129, 134, 362, 380, 393

Corporate Identity, 53, 187, 341

Daseinsvorsorge, 280, 281, 283

Definition, 20, 234, 242, 251, 276, 300, 345, 380, 383, 397

Dienst- und Fachaufsicht, 142, 143, 168, 169, 173, 221, 243, 244, 245, 336,  
378, 383

Dienst- und Treueverhältnis, 259, 278

Disziplinarmaßnahmen, 63, 104, 120, 172, 234 - 236, 242

Drittzuwendungen, 305, 307, 326

Dunkelfeld, 21, 52, 200, 256

EDV, 53, 244, 379, 389

Ehrenkodex, 42, 292, 432

Einziehung, 308, 312

Entbürokratisierung, 57, 360, 365, 372

Einziehung, 239

Erkennungsraster → Indikatoren

Ermessensmißbrauch, 272

Ermessensspielraum, 78, 84, 143, 153, 156, 168, 180, 221, 264, 269, 271

Erpressung, 154, 211, 313

Erpreßbarkeit, 49, 130, 148, 300, 302

Fördermittel, 68, 73, 135, 139, 335  
Fortsetzungszusammenhang, 236, 239, 296  
freihändige Vergabe, 92, 154, 388  
Fürsorgepflicht, 194, 213, 230, 334, 375, 383

Gegenleistung, 44, 80, 207, 227, 237, 262, 264, 265, 293, 298, 300  
Geldwäsche, 211, 303, 311 - 313  
Gemeinwohl, 45, 75, 93, 94, 125, 258, 337, 369, 392  
Genehmigung, 23, 30, 32, 61, 73, 80, 105, 206, 214  
Gewinnabschöpfung, 233, 238, 240, 307, 309, 311, 312, 326, 345, 398  
Gutachter, 234, 237, 243, 246, 379

Hinweisgeber, 57, 107, 122, 228, 342

Idealangebot, 46, 53, 58, 157, 246, 249, 342, 388  
Indikatoren, 46 - 48, 87 - 95, 151 - 160, 213, 224 - 228, 334, 340, 341, 349  
Informant → Hinweisgeber  
Informantenschutz, 227, 345, 380  
Ingenieure → Architekten und Ingenieure  
Innenrevision, 38, 53, 55, 99, 107, 116, 170, 173, 184, 187, 230, 231, 244,  
377, 378, 379, 393, 397

Kartell, 46, 83, 146, 208, 213, 215, 226, 229, 233, 234, 314  
Klimapflege, 82, 164, 210, 295, 298, 359  
Konfliktlösung, 382  
Konnivenz, 200, 227, 240, 257, 260, 313  
Kooperation → Zusammenarbeit  
Kontrollbehörden, 97, 105, 179, 231, 343 346, 379, 396  
Kontrollinstanzen → Kontrollbehörden  
Kontrollkriminalität, 63, 200  
Kontrollmaßnahmen (-mechanismen), 53, 55, 105, 136, 142, 157, 171, 173,  
174, 179, 244, 341, 347, 351, 360, 361, 378, 379, 383, 388  
Korruptionsbeauftragter, 171, 172, 192, 204, 228, 247, 344, 363  
Korruptionsdatei, 344, 390  
Kronzeugenregelung → Selbstanzeige  
Kündigung, 45, 50

Lean Management, 53, 370

Legaldefinition → Definition

Leistungsverzeichnis, 55, 142, 208, 225, 230, 246, 249, 388

Logistikbeschaffung → Beschaffungswesen

Loyalitätsverpflichtung, 417

Medien, 19, 39, 40, 60, 63, 69, 71, 96, 99, 101, 103, 121, 122 - 125, 130,  
150, 151, 205, 242, 251, 255, 256, 339, 354, 357, 359

Meldedienst, 21, 242

Minister, 278, 286, 287

Mißmanagement, 46, 57, 143, 337, 375

Monopol, 68, 71, 145, 202, 214

Moral, 49, 134, 202, 217

Nebentätigkeit, 105, 142, 155, 210, 222, 225, 249, 292

Nepotismus → Vetternwirtschaft

nützliche Aufwendungen → Betriebsausgaben

Offenlegungspflicht, 274

öffentliche Ausschreibung, 42, 47, 55, 79, 92, 154, 249, 373

Öffentlichkeitsarbeit, 51, 137, 169, 344, 357, 359, 370, 371, 377

Opfer, 49, 67, 72, 131, 295, 301, 334, 355

Organisationsphilosophie 58, 59, 125, 369, 375

Organisierte Kriminalität, 130, 396

Partei, 25, 70, 134, 101, 355, 362, 362, 365

Parteispende, 81, 90

Personalführung, 75, 143, 192, 377, 445

Personalrotation, 53, 58, 59, 170, 179, 180 - 182, 342, 344, 384, 389

pflichtwidrige Diensthandlung, 265, 270

Preisabsprache, 313 - 315, 326

Privatisierung, 58, 70, 134, 282, 326, 342, 360, 370

Protektion, 29, 427, 429 - 432, 441, 438

Rechnungshof, 169, 396, 397

Rechnungsprüfung, 79, 97, 124, 169, 173, 177, 343, 346, 361, 369, 379,  
387, 397

Rechtsgeschichte, 259

Rechtsgut, 257, 258, 290, 299, 307

Regreß → Schadensersatz

Sachverständiger, 171, 379

Schaden, 20, 66, 67, 101, 104, 105, 131, 132, 149, 202, 203, 205, 234, 236,  
239, 267, 297, 314, 319, 322, 333, 334, 355, 366

Schadensersatz, 50, 104, 238, 249, 280, 309, 390

Schulden → Vermögenslage

Schwachstelle, 29, 37, 51, 325

Selbstanzeige, 228, 239, 303

Selbstverpflichtung, 424, 425, 432, 441, 445

Soldaten, 264 - 266, 275, 297

Sozialadäquanz, 165, 210, 211, 219, 234, 272 - 274, 275, 300, 302, 304

Sponsoring, 44, 86, 156, 199, 359, 365

Statistik, 21

Steuerfahndung, 234, 397

Steuergeheimnis, 321 - 323

steuerliche Absetzbarkeit → Betriebsausgaben

Steuerhinterziehung, 24, 233, 234

Strafantrag → Antragsdelikt

Strafanzeige → Anzeige

Strafmilderung, 302, 303, 326

Strafrahmen, 56, 172, 235, 263, 266 - 268, 297, 318, 325, 326, 372, 398

Strafvergünstigung → Strafmilderung

Submission, 30, 79, 91, 101, 111,

Submissionsbetrug → Ausschreibungsbetrug

Telefonüberwachung, 236, 240, 297, 345

Unrechtsbewußtsein, 26, 43, 86, 87, 214, 217, 218, 219, 220, 238, 276, 289,  
300, 319, 338, 339, 340, 398

Unrechtsvereinbarung, 227, 230, 235 - 237, 240, 345

Unternehmenskultur → Corporate Identity

Untersuchungshaft, 235

Verantwortungsethik, 423

Verbrechen, 213, 260, 263, 268, 325, 327, 334

Verdachtsgewinnung, 17, 87, 160, 230, 231, 340, 349, 397

verdeckte Ermittlungen, 184, 185, 187

Verdunkelungsgefahr, 235, 240  
 Verfall, 210, 334  
 Verfolgungsdruck, 232, 242  
 Vergehen, 261, 263, 266, 267, 311, 316  
 Verhaltensmaßregeln, 42, 106, 355  
 Vermögenslage, 45, 101, 147, 167, 246, 393  
 Verpflichtung, 219, 228, 236, 369, 380, 382  
 Verschleierung, 93, 295  
 Verschuldung → Vermögenslage  
 Verselbständigung, 78, 105, 142, 221, 336, 361, 378, 383  
 Versuch, 206, 213, 253, 265, 267, 327, 337  
 Vertragsstrafe, 169, 238, 373, 390  
 Vertrauen, 51, 56, 59, 69, 83, 107, 125, 127, 133, 208, 221, 227, 245, 258,  
 294, 299, 319, 322, 334, 338, 343, 345, 347, 350, 356, 375, 377  
 Vetternwirtschaft, 29, 61, 70, 80 - 82, 88, 89, 362  
 VOB, 54, 57, 99, 179, 363  
 Vorbildfunktion, 39, 53, 84, 86, 111, 134, 167, 190, 201, 217, 245, 336,  
 341, 343, 355, 356, 375, 382, 419  
 Vorgangskontrolle, 53, 93, 105, 143, 153, 379, 383, 388  
 Vorkalkulation → Idealangebot  
 Vorsatz, 276, 286  
  
 Werte, -wandel, 45, 71, 73, 87, 106, 292, 334, 343, 401, 412, 421  
 Wettbewerb, -ausschluß 20, 38, 48 - 50, 55, 68, 79, 132, 133, 145, 169,  
 202, 208, 234, 237, 238, 240, 251, 253, 271, 314, 316, 370, 371  
 Wirtschaftsförderung, 74, 77, 140, 361, 364  
 Wissensvorsprung, 69, 82, 240, 336, 365  
  
 Zufallsprinzip, 174, 249, 360, 373, 380, 384  
 Zusammenarbeit, 42, 47, 55, 148, 164, 204, 222, 225, 230 - 234, 241, 295,  
 301, 333, 342, 345 - 347, 370, 371, 378, 396, 397

## **BKA - Forschungsreihe**

*In der "BKA - Forschungsreihe" werden Abschlußberichte von kriminalistisch-kriminologischen Projekten veröffentlicht, die entweder von der Forschungsgruppe des Bundeskriminalamts selbst durchgeführt oder vom BKA finanziert wurden. Weiterhin werden in dieser Reihe Vorträge und Diskussionsbeiträge von der alljährlichen BKA-Arbeitstagung und von wissenschaftlichen Symposien publiziert. Schließlich erscheinen in dieser Reihe auch Bibliographien.*

*Die Bände der "BKA - Forschungsreihe" werden in der Regel nur an Polizeidienststellen, Justizbehörden und amtliche Institutionen sowie an einschlägige wissenschaftliche Einrichtungen und Bibliotheken abgegeben. Der Bezug ist für die genannten Stellen kostenlos. Interessenten wenden sich bitte an:*

*Bundeskriminalamt  
Kriminalistisch-kriminologische  
Forschungsgruppe  
Fachbereich KI 11  
65173 Wiesbaden*

In den letzten Jahren sind folgende Bände erschienen  
(vergriffene Bände sind besonders gekennzeichnet):

## 1989

Bundeskriminalamt (Hg.):  
Ausländerkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland  
Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes vom 18. - 21.10.1988  
(BKA-Vortragsreihe Bd. 34)

Hans-Dieter Schwind, Wilfried Ahlborn und Rüdiger Weiß:  
Dunkelfeldforschung Bochum 1986/87  
(BKA-Forschungsreihe Bd. 21)

Heinz Leineweber, Heinz Bächler und Karl-Heinz Dufner:  
Falschalarme  
(BKA-Forschungsreihe - Sonderband)

Jürgen Meyer, Axel Dessecker und Jürgen Rüdiger Smettan (Hg.):  
Gewinnabschöpfung bei Betäubungsmitteldelikten  
(BKA-Forschungsreihe - Sonderband)

Bundeskriminalamt (Hg.):  
Symposium: Polizei und Gewalt  
In: Was ist Gewalt? - Auseinandersetzung mit einem Begriff -  
Band 3  
(BKA-Forschungsreihe - Sonderband)

Bundeskriminalamt (Hg.):  
Technik im Dienste der Straftatenbekämpfung (Bibliographie)  
Teil1: Polizeitechnik (1985 - 1989)  
Teil2: Kriminaltechnik (1987 - 1989)  
(COD-Literatur-Reihe Bd. 9)

## 1990

Bundeskriminalamt (Hg.):  
Technik im Dienste der Straftatenbekämpfung  
Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes vom 7. - 10.11.1989  
(BKA-Vortragsreihe Bd. 35)

Wolfram Keup:  
Kokainmißbrauch in der Bundesrepublik Deutschland  
(BKA-Forschungsreihe - Sonderband) (*vergriffen*)



Uwe Dörmann, Karl-Friedrich Koch, Hedwig Risch und Werner Vahlenkamp:  
Organisierte Kriminalität - wie groß ist die Gefahr?  
(BKA-Forschungsreihe - Sonderband)

Bernd-Uwe Loll:  
Prognose der Jugendkriminalität von Deutschen und Ausländern  
(BKA-Forschungsreihe - Sonderband) (*vergriffen*)

Bundeskriminalamt (Hg.):  
Organisierte Kriminalität in einem Europa durchlässiger Grenzen  
(Bibliographie)  
(COD-Literatur-Reihe Bd. 10)

Bundeskriminalamt (Hg.):  
Kriminalstatistik  
(Bibliographie) zusammengestellt von Wolfgang Heinz  
(bka Bibliographien-Reihe Bd. 5)

## 1991

Bundeskriminalamt (Hg.):  
Organisierte Kriminalität in einem Europa durchlässiger Grenzen  
Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes vom 6. - 9.11.1990  
(BKA-Vortagsreihe Bd. 36)

Michael C. Baurmann und Wolfram Schädler:  
Das Opfer nach der Straftat - seine Erwartungen und Perspektiven  
(BKA-Forschungsreihe Bd. 22)

Hans-Heiner Kühne und Thomas Görgen:  
Die polizeiliche Bearbeitung von Umweltdelikten  
(BKA-Forschungsreihe Bd. 23)

Arthur Kreuzer, Ruth Römer-Klees und Hans Schneider:  
Beschaffungskriminalität Drogenabhängiger  
(BKA-Forschungsreihe Bd. 24)

Hans-Heiner Kühne und Koichi Miyazawa:  
Kriminalität und Kriminalitätsbekämpfung in Japan  
Versuch einer soziokulturellen-kriminologischen Analyse (1979)  
2. überarbeitete und ergänzte Auflage  
(BKA-Forschungsreihe - Sonderband)

Bundeskriminalamt (Hg.):  
Symposium: Vorbeugung des Mißbrauchs illegaler Drogen  
(BKA-Forschungsreihe - Sonderband) (*vergriffen*)

Bundeskriminalamt (Hg.):  
Verbrechensbekämpfung in europäischer Dimension  
(Bibliographie)  
(COD-Literatur-Reihe Bd. 11)

## 1992

Bundeskriminalamt (Hg.):  
Verbrechensbekämpfung in europäischer Dimension  
Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes vom 26. - 28.11.1991  
(BKA-Vortragsreihe Bd. 37)

Helmut Kury, Uwe Dörmann, Harald Richter und Michael Würger:  
Opfererfahrungen und Meinungen zur Inneren Sicherheit in Deutschland  
(BKA-Forschungsreihe Bd. 25)

Hermann J. Liebel und Joachim Oehmichen:  
Motivanalyse bei Opfern von Kapitalanlagebetrug  
(BKA-Forschungsreihe Bd. 26)

Alfons Bora, Karlhans Liebl, Peter Poerting und Hedwig Risch:  
Polizeiliche Bearbeitung von Insolvenzkriminalität.  
(BKA-Forschungsreihe Bd. 27)

Karl-Friedrich Koch:  
Kriminalitätslagebilder  
Zur Erstellung überregionaler Kriminalitätslagebilder  
auf der Basis von kriminologischen Regionalanalysen  
(BKA-Forschungsreihe - Sonderband) (*vergriffen*)

Bundeskriminalamt (Hg.):  
Standortbestimmung und Perspektiven der polizeilichen  
Verbrechensbekämpfung (Bibliographie)  
(COD-Literatur-Reihe Bd. 12)

## 1993

Bundeskriminalamt (Hg.):  
Standortbestimmung und Perspektiven  
der polizeilichen Verbrechensbekämpfung  
Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes vom 20. - 23.10.1992  
(BKA-Vortragsreihe Bd. 38)

Ulrich Sieber und Marion Bögel:  
Logistik der Organisierten Kriminalität  
(BKA-Forschungsreihe Bd. 28)

Elmar Erhardt und Heinz Leineweber:  
Drogen und Kriminalität  
(BKA-Forschungsreihe - Sonderband)

Ina Knauß und Elmar Erhardt:  
Freigabe von Drogen: Pro und Contra  
(BKA-Forschungsreihe - Sonderband)

Bundeskriminalamt (Hg.):  
Symposium: Polizeibezogene kriminologische Forschung  
im zusammenwachsenden Europa  
(BKA-Forschungsreihe - Sonderband) (*vergriffen*)

Volker Krey u. a.:  
Rechtsprobleme des strafprozessualen Einsatzes verdeckter  
Ermittler einschließlich des "Lauschangriffs" zu seiner Sicherung  
und als Instrument der Verbrechensbekämpfung  
(BKA-Forschungsreihe - Sonderband) (*vergriffen*)

Bundeskriminalamt (Hg.):  
Rechtsextremismus  
Erscheinungsformen, Entwicklungstendenzen (Bibliographie)  
(COD-Literatur-Reihe Bd. 13)

Bundeskriminalamt (Hg.):  
Aktuelle Phänomene der Gewalt (Bibliographie)  
(COD-Literatur-Reihe Bd. 14)

## **1994**

Ulrich Oevermann, Erwin Leidinger, Andreas Simm, Thomas Störmer und  
Jörg Tykwer:  
Kriminalistische Datenerschließung  
Zur Reform des Kriminalpolizeilichen Meldedienstes  
(BKA-Forschungsreihe - Sonderband)

**Ab September 1994 sind die bisherigen vier Buchreihen  
(BKA-Forschungsreihe, BKA-Vortragsreihe sowie COD-Literaturreihe bzw.  
bka Bibliographien-Reihen) in der BKA - Forschungsreihe zusammengefaßt.**

Bundeskriminalamt (Hg.):  
Aktuelle Phänomene der Gewalt  
Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes vom 23. - 26.11.1993  
(BKA - Forschungsreihe Bd. 29)

Robert Mischkowitz:  
Fremdenfeindliche Gewalt und Skinheads  
Eine Literaturanalyse und Bestandsaufnahme  
polizeilicher Maßnahmen  
(BKA - Forschungsreihe Bd. 30)

## **1995**

Heinz Büchler, Dieter Wagner, Achim Grawert und Anne-Katrin Fiedler:  
Effektivität und Effizienz kriminalpolizeilicher  
Organisationsformen auf Zeit  
(BKA - Forschungsreihe Bd. 31)

Bundeskriminalamt (Hg.):  
Aktuelle Methoden der Kriminaltechnik und Kriminalistik  
Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes vom 08. - 11.11.1994  
(BKA - Forschungsreihe Bd. 32)

Werner Vahlenkamp und Ina Knauß:  
Korruption - hinnehmen oder handeln?  
Mit einem Beitrag von Ernst-Heinrich Ahlf  
(BKA - Forschungsreihe Bd. 33)

## **1996**

Dieter Dölling:  
Drogenprävention und Polizei  
(BKA - Forschungsreihe Bd. 34)

Gerhard W. Wittkämper, Peter Krevert und Andreas Kohl:  
Europa und die innere Sicherheit  
(BKA - Forschungsreihe Bd. 35)