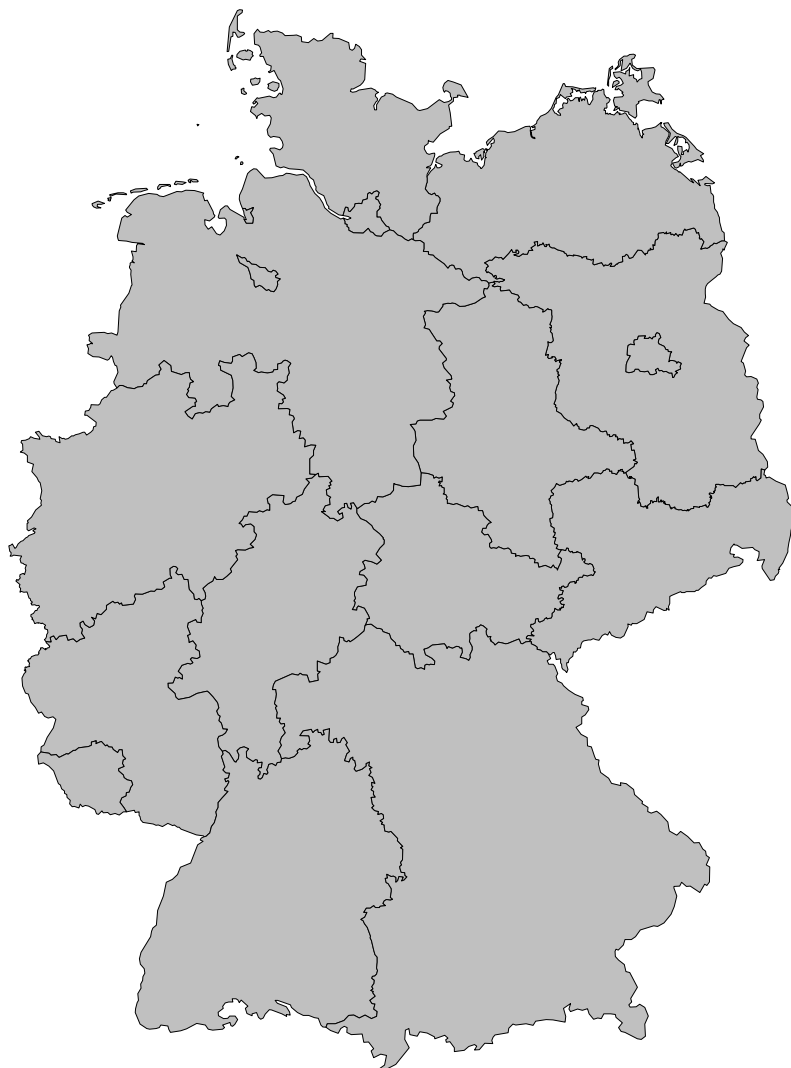




# LAGEBILD KORRUPTION BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND 2003

---



Stand: 4. August 2004

# LAGEBILD KORRUPTION BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

2003

SACHBEARBEITENDE DIENSTSTELLE: OA 34

E-MAIL: [oa34@bka.bund.de](mailto:oa34@bka.bund.de)

## INHALTSVERZEICHNIS

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>EINLEITUNG</b>   | <b>7</b>  |
| 1.1      | Vorbemerkung  | 7         |
| 1.2      | Zielsetzung   | 7         |
| 1.3      | Methodik der Erhebung/Auswertung  | 8         |
| <b>2</b> | <b>KURZDARSTELLUNG</b>  | <b>11</b> |
| 2.1      | Gegenüberstellung der statistischen Eckdaten 1994-2003                              | 11        |
| 2.2      | Gesamtbewertung der statistischen Eckdaten  | 15        |
| 2.3      | Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) 2003   | 16        |
| 2.4      | Verfahren nach dem IntBestG und dem EUBestG   | 18        |
| <b>3</b> | <b>LAGE</b>   | <b>23</b> |
| 3.1      | Verteilung der Ermittlungsverfahren und Straftaten                                  | 23        |
| 3.2      | Zielbereiche der Korruption   | 27        |
| 3.3      | Tatverdächtige  | 29        |
| 3.3.1    | Angaben zu den "Nehmern" (Korrumpierte)   | 29        |
| 3.3.2    | Angaben zu den "Gebern" (Korrumpierer)  | 34        |
| 3.4      | Dauer der korruptiven Verbindung  | 37        |
| 3.5      | Art und Höhe der Vorteile   | 38        |
| 3.5.1    | Art und Höhe der Vorteile der "Nehmer"  | 38        |
| 3.5.2    | Art und Höhe der Vorteile der "Geber"   | 39        |
| 3.5.3    | Wert des Schadens   | 40        |
| 3.6      | Verfahrensbezogene Erkenntnisse   | 40        |
| 3.6.1    | Ursprung der Verfahren  | 40        |
| 3.6.2    | Polizeiliche Bearbeitung der Ermittlungsverfahren                                   | 42        |
| 3.7      | Bezüge zwischen Korruption und OK   | 43        |
| <b>4</b> | <b>BEWERTUNG</b>  | <b>47</b> |
| 4.1      | Allgemeine Bewertung  | 47        |
| 4.2      | OK-Relevanz   | 49        |
| <b>5</b> | <b>PERSPEKTIVEN UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN</b>                                       | <b>53</b> |
| <b>6</b> | <b>MASSNAHMEN ZUR VERBESSERUNG DER BEKÄMPFUNG DER KORRUPTIONS-<br/>KRIMINALITÄT</b> | <b>57</b> |
| 6.1      | Nationale Maßnahmen   | 57        |
| 6.1.1    | Polizeiliche Konzeption zur Bekämpfung der Korruption                               | 57        |
| 6.1.2    | Aktualisierung der Richtlinien für den Nachrichtenaustausch                         | 57        |
| 6.1.3    | Online-Anzeigenaufnahme   | 58        |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| 6.2      | Internationale Maßnahmen   | 59        |
| 6.2.1    | OECD-Evaluierungen   | 59        |
| 6.2.2    | EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption                         | 60        |
| 6.2.3    | UN-Konvention gegen Korruption                                   | 60        |
| 6.3      | Maßnahmen von Nichtregierungsorganisationen                      | 61        |
| <b>7</b> | <b>STRAFVERFOLGUNGSSTATISTIK</b>                                 | <b>65</b> |
| <b>8</b> | <b>TEIL 2 - HISTORIE/DEFINITIONEN</b>                            | <b>69</b> |
| 8.1      | Auftrag  | 69        |
| 8.2      | Begriffsbestimmungen/Definitionen                                | 69        |
| <b>9</b> | <b>ANHANG</b>  | <b>75</b> |
| 9.1      | Richtlinien für den Nachrichtenaustausch bei Korruptionsdelikten | 75        |
| 9.2      | Internationale Initiativen zum Thema Korruption im Jahr 2003     | 81        |

---

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

|  |       |
|--|-------|
| Abb. 1: Entwicklung der Verfahrenszahlen 1994 - 2003                         | S. 11 |
| Abb. 2: Gemeldete Straftaten 1994 - 2003                                     | S. 13 |
| Abb. 3: Anzahl der Tatverdächtigen 1994 - 2003                               | S. 14 |
| Abb. 4: Regionale Verteilung der Verfahren 1994 - 2003                       | S. 15 |
| Abb. 5: Fälle und Tatverdächtige gem. PKS                                    | S. 17 |
| Abb. 6: PKS-Daten für den Phänomenbereich Korruption 1994 - 2003             | S. 18 |
| Abb. 7: Entwicklung der Verfahrenszahlen 2002/2003                           | S. 23 |
| Abb. 8: Entwicklung der Anzahl der Korruptionsstraftaten 2002/2003           | S. 24 |
| Abb. 9: Entwicklung der Anzahl der Korruptionsstraftaten 1994 - 2003         | S. 25 |
| Abb.10: Zielbereiche der Korruption  | S. 28 |
| Abb.11: Verteilung der "Nehmer" nach Behörden und Unternehmen der Wirtschaft | S. 30 |
| Abb.12: Verteilung der "Nehmer" nach Funktion                                | S. 31 |
| Abb.13: Dauer der Aufgabenwahrnehmung  | S. 33 |
| Abb.14: Verteilung der "Geber"   | S. 34 |
| Abb.15: Verteilung der "Geber" mit Angaben zur Branche                       | S. 35 |
| Abb.16: Funktion der "Geber"   | S. 36 |
| Abb.17: Dauer der korruptiven Verbindung                                     | S. 37 |
| Abb.18: Art der Vorteile der "Nehmer"  | S. 38 |
| Abb.19: Art der Vorteile der "Geber"   | S. 39 |
| Abb.20: Sachbearbeitende Dienststelle  | S. 42 |



Teil 1

1.

**EINLEITUNG**





# 1 EINLEITUNG

## 1.1 Vorbemerkung

Das Lagebild Korruption Bundesrepublik Deutschland (nachfolgend als "Bundeslagebild Korruption" bezeichnet) wurde für diese Ausgabe neu strukturiert. Die neue Struktur soll dazu beitragen, die Lagebilder des Bundeskriminalamtes einheitlich zu gestalten und dadurch u.a. eine bessere Vergleichbarkeit der Kriminalitätsentwicklung in unterschiedlichen Deliktsfeldern gewährleisten.

Mit diesem Bericht wird das achte<sup>1</sup> Bundeslagebild Korruption seit 1994 vorgelegt. Damit bietet sich die Möglichkeit, die Entwicklung der Korruptionskriminalität über einen Zeitraum von nunmehr zehn Jahren zu beobachten.

Das Bundeslagebild Korruption stellt im Wesentlichen das **polizeiliche Hellfeld** unter Einbeziehung der Erkenntnisse der Bundeszollverwaltung und der Justizverwaltungen der Länder Berlin, Hamburg, Thüringen, und erstmals Niedersachsen dar.

Da es sich bei der Korruptionskriminalität um typische Kontrollkriminalität handelt, ist von einem Dunkelfeld in beachtlicher Größe auszugehen. Belastbare Aussagen zur Größe des Dunkelfeldes können nicht getroffen werden.

Das Bundeslagebild Korruption 2003 und die Lagebilder vorangegangener Jahre sind über die Homepage des Bundeskriminalamtes

**<http://www.bka.de>**

abrufbar.

## 1.2 Zielsetzung

Die Zielsetzung des Bundeslagebildes kann wie folgt zusammen gefasst werden:

- möglichst exakte Wiedergabe des Hellfeldes der Korruptionskriminalität
- Aufzeigen von Handlungsmöglichkeiten zur Bekämpfung der Korruption sowie
- prognostischer Ausblick auf die zukünftige Entwicklung dieses Deliktsbereiches.

Adressaten des Bundeslagebildes Korruption sind in erster Linie die Polizeiführung, die kriminalpolizeiliche Sachbearbeitung, die Kriminalpolitik sowie Forschung, Wissenschaft und

<sup>1</sup> In den Jahren 1995/1996 und 1997/1998 erschienen jeweils Doppellagebilder Korruption.

die interessierte Öffentlichkeit. Die Heterogenität der Zielgruppe macht es erforderlich, den Bericht inhaltlich und strukturell dem Kenntnisstand, der Erwartungshaltung und den Handlungsmöglichkeiten der Adressaten anzupassen.

### 1.3 Methodik der Erhebung/Auswertung

Als Basis für dieses Bundeslagebild werden die 16 Landeslagebilder Korruption heran gezogen, die durch die zentralen Stellen der Länder (i.d.R. die Landeskriminalämter) erstellt werden. Gemäß der im Mai 1998<sup>2</sup> in Kraft getretenen "Richtlinien für den Nachrichtenaustausch bei Korruptionsdelikten" sind die jeweiligen Meldungen in einem Landeslagebild Korruption zusammen zu fassen und dem Bundeskriminalamt zwecks Zusammenführung in ein Bundeslagebild zu übersenden. Die Aussagekraft des Bundeslagebildes ist insofern vom Umfang und von der Qualität der Zulieferungen aus den Ländern abhängig. Aufgrund der anonymisierten Daten der Landeslagebilder Korruption sind detaillierte Aussagen zum Inhalt und zur Qualität der jeweiligen Ermittlungsverfahren nur selten möglich. Die Überwachung der Qualität der Basisdaten obliegt der jeweiligen zentralen Stelle der Länder.

Alle für das Bundeslagebild benötigten statistischen Daten gehen grundsätzlich aus dem Nachrichtenaustausch hervor, so dass im Normalfall keine gesonderten Erhebungen bei den sachbearbeitenden Dienststellen notwendig sind.

Über den "Nachrichtenaustausch bei Korruptionsdelikten" werden ausschließlich **polizeiliche** Erkenntnisse gemeldet. In den Ländern, die über enge Kontakte zwischen Spezialdienststellen der Polizei und Schwerpunktstaatsanwaltschaften verfügen, besteht darüber hinaus die Möglichkeit, in das jeweilige Landeslagebild auch justitielle Daten mit einzubeziehen. Dieses ist derzeit in den Ländern Berlin, Hamburg<sup>3</sup>, Thüringen, und erstmals Niedersachsen der Fall und erweitert das Lagebild um zusätzliche Erkenntnisse aus dortigen Verfahren, die staatsanwaltschaftlicherseits ohne Beteiligung der Polizei geführt werden.

---

<sup>2</sup> Modifiziert durch AK II-Beschluss vom 30. März 2004.

<sup>3</sup> Aufgrund der besonderen organisatorischen Struktur bei der Korruptionsbekämpfung in Hamburg, verfügen Staatsanwaltschaft und das zuständige "Dezernat Interne Ermittlungen" (D.I.E.) über einen einheitlichen Kenntnisstand.

Teil 1

## 2. KURZDARSTELLUNG



## 2 KURZDARSTELLUNG

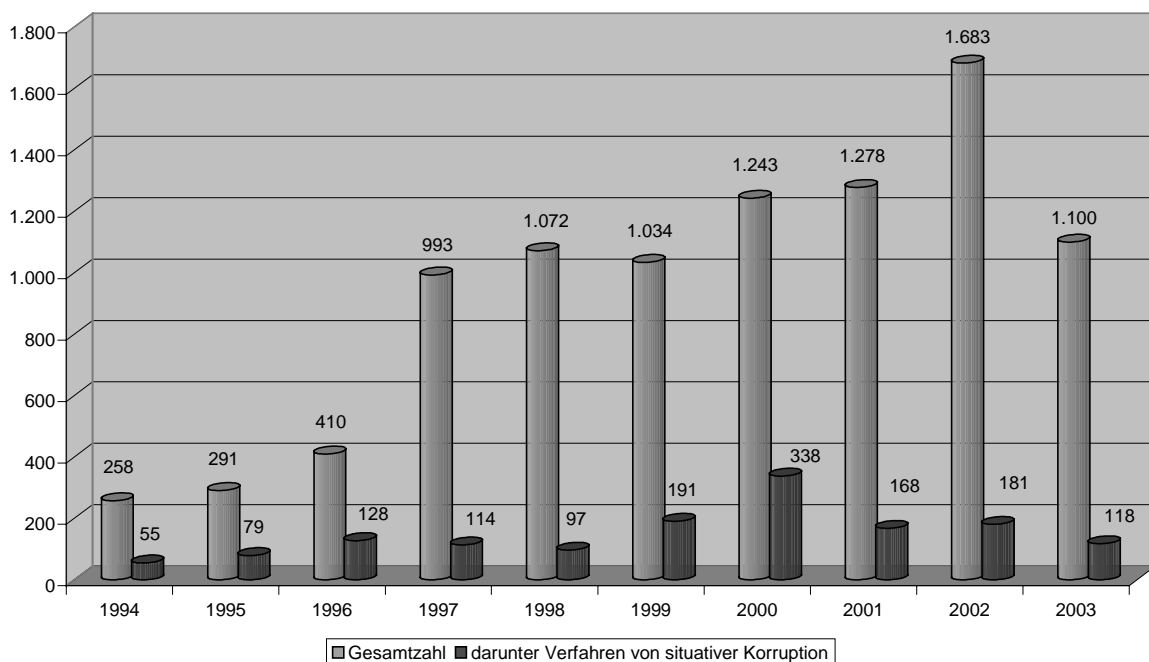
### 2.1 Gegenüberstellung der statistischen Eckdaten 1994-2003

#### Verfahren

Nach einer kontinuierlichen Zunahme der Verfahrenszahl seit dem Jahr 1999, zuletzt einem gravierenden Anstieg von über 31% im Jahr 2002, ist für das Jahr 2003 erstmals ein Rückgang der gemeldeten Verfahren zu verzeichnen. Insgesamt wurden dem Bundeskriminalamt **1.100 Verfahren** gemeldet (Vorjahr: 1.683 Verfahren). Dies entspricht einer Abnahme von 34,6%.

Einen Überblick über die Verfahrenszahlen der Jahre 1994 bis 2003 gibt das folgende Schaubild:

**Abb. 1: Entwicklung der Verfahrenszahlen 1994 - 2003**



Der Anteil der Verfahren, die situative Korruption zum Gegenstand haben, ist im Vergleich zum Vorjahr unverändert geblieben und liegt bei 10,7%. Damit wird deutlich, dass situative Korruption - wie in den Vorjahren auch - weiterhin eine vergleichsweise untergeordnete Rolle bei der Korruptionskriminalität spielt. Situative Korruption liegt i.d.R. dann vor, wenn ein spontaner Willensentschluss für die Korruptionshandlung ausschlaggebend ist. Sie tritt daher vor allem als unmittelbare Reaktion eines Betroffenen auf eine dienstliche Handlung auf und unterliegt keiner gezielten Planung und/oder Vorbereitung. Typische Beispiele sind Versuche, durch spontane Geldzahlungen behördliche Maßnahmen abzuwenden (z.B. Bestimmung des Blutalkoholwertes bei alkoholisierten Verkehrsteilnehmern, Erstattung einer Straf-

anzeige) oder behördliche Genehmigungen zu erhalten (z.B. Aufenthaltsgenehmigung, Zulassung eines Kraftfahrzeugs).

Eine deutliche Steigerung ist bei der Zahl bzw. dem Anteil der Korruptionsverfahren mit Bezügen zur Organisierten Kriminalität zu verzeichnen. Im Vergleich zu den 13 Verfahren im Vorjahr (entspricht 0,8% der Gesamtverfahrenszahl), wurden für das Jahr 2003 insgesamt 39 Verfahren mit entsprechenden Bezügen gemeldet, was einem Anteil von nunmehr 2,7% entspricht. Die Verfahrenszahlen bewegen sich damit nach wie vor jedoch auf niedrigem Niveau.

### **Straftaten**

Im Jahr 2003 wurden insgesamt **7.232 Korruptionsstraftaten** registriert. Dies entspricht im Vergleich zum Vorjahr, in dem 8.283 Korruptionsstraftaten bekannt wurden, einem Rückgang um 12,7%. Im Vergleich zu der deutlichen Abnahme der Verfahrenszahl um 34,6% fällt die Abnahme der Anzahl der Korruptionsstraftaten für das Berichtsjahr insofern deutlich schwächer aus. Bei langfristiger Betrachtung bleibt damit die Anzahl der Korruptionsstraftaten auf annähernd gleichem Niveau.

Neben den Korruptionsstraftaten wurden zusätzlich **3.098 sonstige Straftaten** gemeldet. Bei diesen sogenannten "Begleitdelikten" handelt es sich um Straftaten, die in direktem Zusammenhang mit den betreffenden Korruptionsstraftaten stehen. Korruptionsstraftaten werden in der Regel nicht isoliert begangen, sondern sollen vielmehr andere Straftaten ermöglichen bzw. begangene Straftaten verdecken. Als Begleitdelikte kommen beispielsweise Betrugs- und Untreuehandlungen, Urkundenfälschung, wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen, Strafvereitelung, Falschbeurkundung im Amt, Verletzung des Dienstgeheimnisses und Verstöße gegen strafrechtliche Nebengesetze in Betracht.

### **Fallbeispiel:**

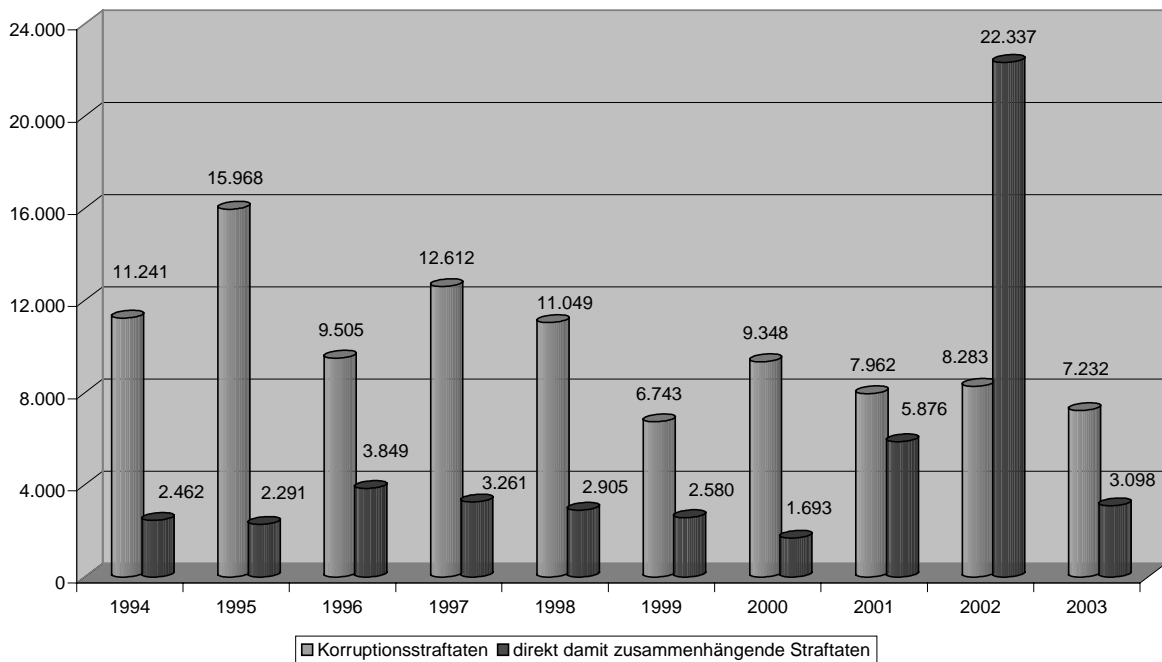
**Die Polizeibehörde A beschäftigte für Übersetzungstätigkeiten innerhalb der dort geführten Ermittlungsverfahren den Dolmetscher B. Der Dolmetscher reichte eine Vielzahl von Rechnungen für angebliche Übersetzungsleistungen ein, obschon er sich in zahlreichen Fällen zur angegebenen Zeit der Leistungserbringung im Urlaub befand und somit offenkundig nicht in diesen Ermittlungsverfahren tätig gewesen sein konnte. Die Rechnungen wurden durch Beamte der Fachdienststelle sachlich richtig gezeichnet und gelangten zur Auszahlung. Es konnte nachgewiesen werden, dass mehrere Beamte für die Abzeichnung der Rechnungen Zuwendungen (z.B. Reisen, Eintrittskarten, Computer) in Empfang genommen haben. Auf diesem Wege entstand im Laufe des mehrjährigen Tatzeitraums ein Schaden von über 900.000 EUR.**

Abgesehen von den Korruptionsermittlungen, die wegen des Verdachts der Vorteilsgewährung bzw. Vorteilsannahme und der Bestechung bzw. Bestechlichkeit gegen den Dolmet-

scher B und die betreffenden Beamten geführt wurden, wurden im vorliegenden Fall durch das Einreichen falscher Rechnungen zudem Betrugshandlungen (§ 263 StGB), Untreuehandlungen (§ 266 StGB) sowie Urkundenfälschungen (§ 267 StGB) zum Nachteil der Polizeibehörde A verwirklicht. Daneben wurden für die handelnden Beamten Verstöße gegen ihre Amtspflichten festgestellt, die auch disziplinarrechtlich verfolgt wurden.

Dem nachfolgenden Schaubild kann die Entwicklung der erfassten Korruptionsstraftaten und Begleitdelikte im Zeitraum von 1994 bis 2003 entnommen werden.

**Abb. 2: Gemeldete Straftaten 1994 - 2003**



Die auffälligen Schwankungen beim Straftatenaufkommen sind auf einzelne Verfahren zurückzuführen, in denen aufgrund der längeren Dauer der korruptiven Verbindung eine größere Anzahl von Straftaten zu verzeichnen waren. So ist der statistische Höchstwert im Jahre 1995 dadurch zu begründen, dass um die 6.500 Korruptionsstraftaten auf lediglich zwei Verfahren zurückzuführen waren.

Bei den Begleitdelikten nimmt die Anzahl der Straftaten für das Berichtsjahr um 19.239 Delikte ab. Dieser signifikante Rückgang ist auf die ungewöhnlich hohe Anzahl von im Jahr 2002 gemeldeten Begleitdelikten aus einem hessischen Großverfahren zurück zu führen.

Eine verlässliche Trendaussage lässt sich ausschließlich auf Basis des Straftatenaufkommens der vergangenen Jahre nicht treffen.

## Tatverdächtige

Bei der Anzahl der ermittelten Tatverdächtigen ist für das Berichtsjahr im Vergleich zum Vorjahr ein Rückgang von 34,3% zu verzeichnen. Während im Vorjahr noch eine Steigerung von 55% auf insgesamt 3.506 Tatverdächtige zu verzeichnen war, wurden für das Jahr 2003 insgesamt 2.301 Tatverdächtige gemeldet. Bei einer langfristigeren Betrachtung ist die Anzahl der Tatverdächtigen jedoch unter das Durchschnittsniveau der Vorjahre gesunken.

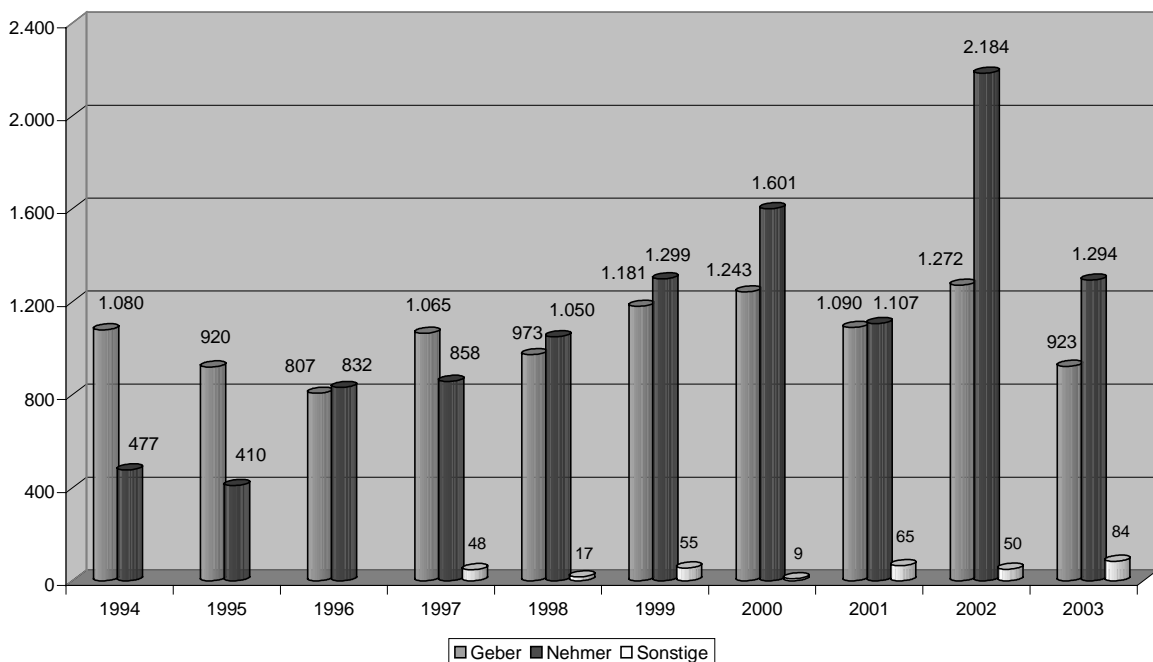
Zur Erleichterung des Verständnisses wird im folgenden Text der Begriff des Vorteilsnehmers bzw. Korruptierten durch "Nehmer" und der Begriff des Vorteilsgewählers bzw. Korruptierenden durch "Geber" ersetzt.

Wie im Vorjahr dominiert der Anteil der "Nehmer", allerdings ist deren Anzahl um 40,8%, die Zahl der "Geber" um 27,4% zurückgegangen. Gemessen an der Gesamtzahl der Tatverdächtigen hat sich der Anteil der "Nehmer" mit nunmehr 56,2% (Vorjahr: 62,2%) und der Anteil der "Geber" mit aktuell 40,1% (Vorjahr: 36,2%) jedoch nur geringfügig geändert.

Der Anstieg der Zahl der sonstigen Tatverdächtigen, deren Tatbeitrag nicht unmittelbar zuzuordnen war, z.B. Vermittler, Gehilfen oder Geldboten, ist allerdings maßgeblich darauf zurückzuführen, dass in einem Bundesland 65 Tatverdächtige weder der Nehmer- noch der Geberseite zugeordnet werden konnten.

Die nachstehende Abbildung verdeutlicht die Gesamtentwicklung:

**Abb. 3: Anzahl der Tatverdächtigen 1994 - 2003**





## 2.2 Gesamtbewertung der statistischen Eckdaten

Im Vergleich zum Vorjahr ist im Berichtszeitraum 2003 sowohl die Zahl der Verfahren, die Zahl der Straftaten als auch die der Tatverdächtigen rückläufig und geht sogar teilweise auf das Niveau der Jahre 1997 bis 1999 zurück. Während der Rückgang der Korruptionsstraftaten um 12,7% etwas moderater ausfällt, ist die Abnahme der Anzahl der Verfahren um 34,6% als erheblich anzusehen. Außer in den Ländern Bayern, Niedersachsen und Sachsen ist in allen Bundesländern ein zum Teil beträchtlicher Rückgang der Verfahrenszahlen festzustellen. Der Rückgang der Tatverdächtigenzahl um 34,3% ist im Zusammenhang mit dem Rückgang der Fall- und Verfahrenszahlen zu sehen.

Im Einzelnen stellt sich die regionale Verteilung der Verfahren wie folgt dar:

| Land                   | 1994       | 1995       | 1996       | 1997       | 1998         | 1999         | 2000         | 2001         | 2002         | 2003         | Differenz<br>2002/<br>2003 |
|------------------------|------------|------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------------------|
| Baden-Württemberg      | 24         | 27         | 67         | 52         | 76           | 43           | 40           | 27           | 41           | 35           | -14,6%                     |
| Bayern                 | 27         | 36         | 46         | 222        | 145          | 156          | 132          | 151          | 127          | 163          | +28,3%                     |
| Berlin*                | -          | 32         | 59         | 130        | 193          | 91           | 67           | 172          | 374          | 95           | -74,6%                     |
| Brandenburg            | 11         | 2          | 5          | 8          | 9            | 45           | 54           | 47           | 104          | 54           | -48,1%                     |
| Bremen**               | 7          | 2          | 6          | -          | 24           | 8            | 17           | 53           | 37           | 32           | -13,5%                     |
| Hamburg                | 33         | 27         | 38         | 54         | 198          | 111          | 90           | 69           | 116          | 65           | -44,0%                     |
| Hessen                 | 36         | 20         | 39         | 29         | 56           | 30           | 39           | 29           | 37           | 14           | -62,2%                     |
| Mecklenburg-Vorpommern | 15         | 13         | 10         | 59         | 7            | 34           | 38           | 53           | 57           | 31           | -45,6%                     |
| Niedersachsen          | 9          | 5          | 7          | 15         | 14           | 147          | 253          | 179          | 62           | 114          | +83,9%                     |
| Nordrhein-Westfalen    | 26         | 43         | 39         | 256        | 176          | 27           | 68           | 134          | 277          | 242          | -12,6%                     |
| Rheinland-Pfalz        | 24         | 14         | 20         | 12         | 7            | 8            | 18           | 11           | 33           | 10           | -69,7%                     |
| Saarland               | 3          | 3          | 12         | 29         | 17           | 45           | 52           | 58           | 76           | 49           | -35,5%                     |
| Sachsen                | 17         | 27         | 33         | 51         | 35           | 39           | 86           | 97           | 60           | 67           | +11,7%                     |
| Sachsen-Anhalt         | 10         | 9          | 4          | 16         | 20           | 20           | 114          | 43           | 58           | 23           | -60,3%                     |
| Schleswig-Holstein     | 5          | 15         | 14         | 52         | 83           | 208          | 111          | 51           | 103          | 67           | -35,0%                     |
| Thüringen              | 9          | 16         | 11         | 8          | 12           | 19           | 63           | 100          | 121          | 37           | -69,4%                     |
| Bund***                | 2          | -          | -          | -          | -            | 3            | 1            | 4            | -            | 2            |                            |
| <b>Gesamt</b>          | <b>258</b> | <b>291</b> | <b>410</b> | <b>993</b> | <b>1.072</b> | <b>1.034</b> | <b>1.243</b> | <b>1.278</b> | <b>1.683</b> | <b>1.100</b> |                            |

\* Für Berlin liegen für 1994 keine Zahlen vor.

\*\* Für Bremen liegen für 1997 keine Zahlen vor.

\*\*\* Für den Bund (Verfahren des Bundeskriminalamtes und der Bundeszollverwaltung)<sup>4</sup> wurden für die Jahre 1995 bis 1998 und 2002 keine Korruptionsverfahren gemeldet.

Abb. 4: Regionale Verteilung der Verfahren 1994 - 2003

Diese Hellfeldentwicklung lässt jedoch nicht den Schluss zu, dass ein Rückgang der Korruptionskriminalität in Deutschland zu verzeichnen ist. Ein wesentlicher Faktor für das Bekannt-

<sup>4</sup> Korruptionsverfahren im Zuständigkeitsbereich des Bundesgrenzschutzes werden an das jeweils zuständige Landeskriminalamt gemeldet und fließen in die Landeslagebilder ein.

werden von Korruptionssachverhalten ist der personelle Ansatz, welcher der Polizei zur Bekämpfung der Korruption zur Verfügung steht. Die kriminalpolizeiliche Praxis zeigt, dass aufwändige Verfahren längere Bearbeitungszeiten zur Folge haben und nicht immer innerhalb eines Berichtsjahres abgeschlossen werden können. Soweit einzelne Verfahren die Ressourcen der verfahrensbeteiligten Dienststellen nahezu ausschöpfen, können in diesem Zeitraum im Regelfall keine weiteren Verfahren initiiert und demzufolge gemeldet werden. Zudem können seriöse Aussagen über die Verbreitung von Korruptionskriminalität nicht mittels einer isolierten und kurzfristigen Betrachtung der Entwicklung des reinen Zahlenwerks im Vergleich zum Vorjahr getroffen werden. Vielmehr bedarf es einer längerfristigen Betrachtung der Entwicklung.

In der Vergangenheit hat sich ebenso gezeigt, dass aufgrund des Meldeverhaltens der sachbearbeitenden Dienststellen Diskrepanzen bei der Ermittlung der Verfahrens- und Fallzahlen auftreten. So werden verschiedene Sachverhalte zunächst nicht oder nur rudimentär gemeldet, da zum Zeitpunkt der im Grunde erforderlichen Meldung die genauen Einzelfallzahlen noch nicht abschließend festgestellt werden konnten. Die in den Richtlinien für den Nachrichtenaustausch bei Korruptionsdelikten vorgesehenen Meldungen werden in der Folge verspätet oder - soweit es um Nachtragsmeldungen geht - in der Regel überhaupt nicht mehr vorgenommen.

Aufgrund der deliktspezifischen Besonderheiten der Korruptionskriminalität (Kontrollkriminalität) ist davon auszugehen, dass die dokumentierten Fälle nur einen Teil des tatsächlichen Kriminalitätsaufkommens ausmachen und somit das Dunkelfeld beträchtlich ist.

### 2.3 Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) 2003

Neben den durch den Meldedienst Korruption gewonnenen Daten über Fälle von Korruptionskriminalität steht als weitere Quelle die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) zur Verfügung, die Auskunft über polizeilich registrierte Korruptionskriminalität geben kann.

Bei der PKS handelt es sich um eine Ausgangsstatistik, bei der die relevanten Daten erst nach Abschluss der polizeilichen Ermittlungen bei Abgabe an die Staatsanwaltschaft erfasst werden.

Im Gegensatz dazu werden die Meldedienstdaten zeitnah erfasst, in der Regel zu Beginn der polizeilichen Ermittlungen (Eingangsstatistik). Aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsmodalitäten und der verschiedenen Zielrichtungen sind die Daten der PKS und des Bundeslagebildes Korruption nicht vergleichbar.

Die PKS liefert lediglich Informationen über die Höhe des Straftaten- und Tatverdächtigenaufkommens. Weitergehende Informationen z. B. über Tatverdächtige (Branchen-/ Behördenzugehörigkeit) oder die Tatbegehung (Dauer der korruptiven Verbindung, Vorteilsarten, etc.) enthält die PKS nicht.

Die zuletzt genannten Daten, die eine genauere kriminologische Betrachtung des Phänomens Korruption erst ermöglichen, liefert nur der Meldedienst Korruption. Insofern können sich beide Statistiken in gewissem Umfang ergänzen.

Analog zu den vorliegenden Daten des polizeilichen Nachrichtenaustausches verzeichnet auch die PKS für das Jahr 2003 für den Korruptionsbereich einen deutlichen Rückgang sowohl bei der Zahl der Straftaten als auch bei den Tatverdächtigen. Insgesamt werden für die Delikte §§ 108e, 299, 300, 331-335 StGB **2.480 Straftaten** mit **2.090 Tatverdächtigen** aufgeführt. Einen Überblick über die Entwicklung der PKS-Daten über den Zeitraum der Jahre 1994 bis 2003 ermöglicht die folgende Übersicht:

| Jahr | Fälle<br>"passiv" | Fälle<br>"aktiv" | Fälle<br>"privat"*** | Summe<br>Fälle | Tatver-<br>dächtige<br>"passiv" | Tatver-<br>dächtige<br>"aktiv" | Tatver-<br>dächtige<br>"privat"*** | Summe<br>Tatver-<br>dächtige |
|------|-------------------|------------------|----------------------|----------------|---------------------------------|--------------------------------|------------------------------------|------------------------------|
|      | 6510*             | 6520*            | 6570/<br>7191*       |                | 6510*                           | 6520*                          | 6570/<br>7191*                     |                              |
| 1994 | 1.142             | 2.111            | ***                  | 3.253          | 393                             | 1.055                          | ***                                | 1.448                        |
| 1995 | 1.059             | 1.816            | 161**                | 3.036          | 448                             | 1.630                          | 180**                              | 2.258                        |
| 1996 | 1.902             | 2.391            | 149**                | 4.442          | 754                             | 1.329                          | 120**                              | 2.203                        |
| 1997 | 2.307             | 1.899            | 198**                | 4.404          | 1.052                           | 1.044                          | 174**                              | 2.270                        |
| 1998 | 2.375             | 1.136            | 55                   | 3.566          | 1.651                           | 912                            | 58                                 | 2.621                        |
| 1999 | 1.621             | 1.331            | 63                   | 3.015          | 760                             | 994                            | 86                                 | 1.840                        |
| 2000 | 4.038             | 1.061            | 124                  | 5.223          | 3.497                           | 964                            | 132                                | 4.593                        |
| 2001 | 2.115             | 1.547            | 238                  | 3.900          | 977                             | 1.015                          | 263                                | 2.255                        |
| 2002 | 1.925             | 981              | 324                  | 3.230          | 1.420                           | 713                            | 274                                | 2.407                        |
| 2003 | 1.200             | 849              | 431                  | 2.480          | 971                             | 812                            | 307                                | 2.090                        |

\* Straftatenschlüssel ("Schlüsselzahlen") gem. PKS, siehe dort S. 249 ff. (PKS 2002).

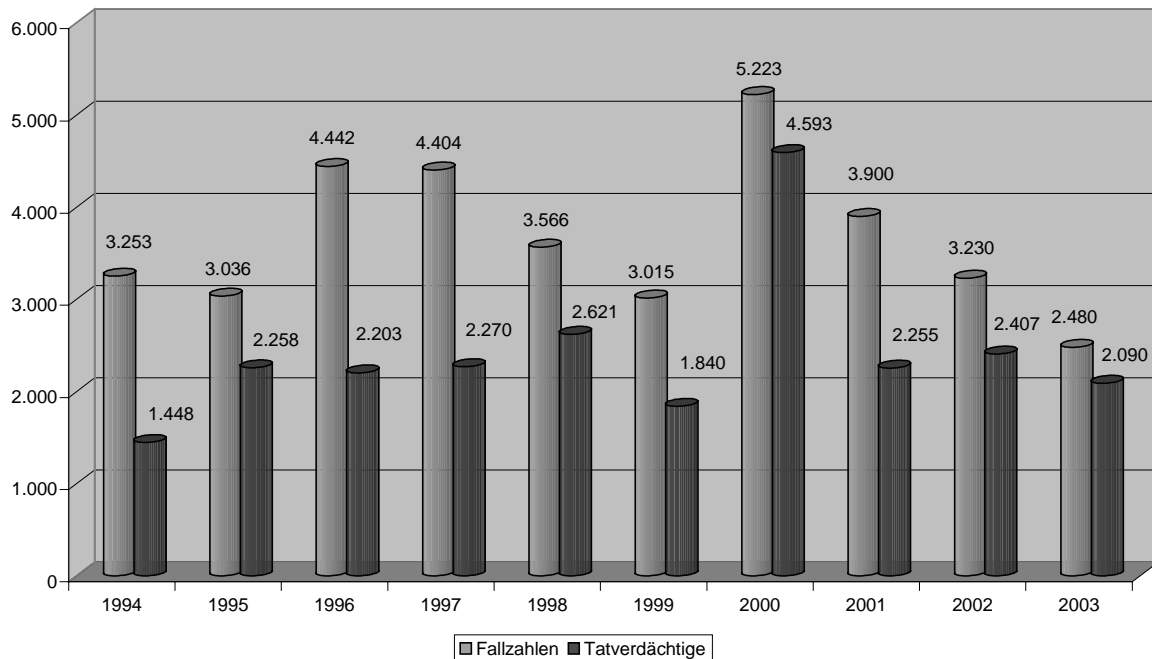
\*\* 1995-1997: § 12 UWG.

\*\*\* § 12 UWG nicht gesondert ausgewiesen.

Abb. 5: Fälle und Tatverdächtige gem. PKS

Wie im Bundeslagebild Korruption unterliegen die PKS - Daten für den Phänomenbereich Korruption - wie abgebildet - starken Schwankungen. Ursache sind einzelne Verfahrenskomplexe mit einem hohen Straftaten- und Tatverdächtigenaufkommen. Unter Berücksichtigung dieses Umstandes und der Dunkelfeldproblematik ist auch der PKS ein eindeutiger Trend der Entwicklung der Korruptionskriminalität nicht zu entnehmen.

Abb. 6: PKS-Daten für den Phänomenbereich Korruption 1994 - 2003



## 2.4 Verfahren nach dem IntBestG und dem EUBestG<sup>5</sup>

Für das Jahr 2003 wurden **drei Ermittlungsverfahren** gemeldet, die wegen des Verdachts des Verstoßes gegen das IntBestG eingeleitet wurden. Es handelt sich in allen drei Fällen um gegenwärtig noch nicht abgeschlossene Verfahren in Baden-Württemberg, Niedersachsen und beim Bundeskriminalamt. Aufgrund des Bearbeitungsstandes der Verfahren und der erst für die Erstellung der Landeslagebilder für das Berichtsjahr 2004 verpflichtende Berücksichtigung der Fälle gem. IntBestG und EUBestG, können im vorliegenden Bundeslagebild noch keine Detailangaben über die Tatverdächtigen und die jeweiligen Verfahren wiedergegeben werden.

Verfahren wegen des Verdachtes des Verstoßes gegen das EUBestG sind dem Bundeskriminalamt nicht gemeldet worden. Ein in der Strafverfolgungsstatistik erfasstes Verfahren gemäß EUBestG (vgl. Abschnitt 7, S. 65 f.) ist nach Auskunft des für die Erfassung dieses Datensatzes zuständigen Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen eine Fehlerfassung.

### Fallbeispiel:

**Die Spedition A betätigt sich im Transportgewerbe mit eigenem Fuhrpark. Dem beschuldigten Geschäftsführer B wird vorgeworfen, seit 1999 Zahlungen in teilweise sechsstelliger Höhe an hochrangige Amtsträger ehemaliger Sowjetrepubliken veran-**

<sup>5</sup> Hierbei handelt es sich um das Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG) sowie um das EU-Bestechungsgesetz (EUBestG). Die Strafbestimmungen traten am 15. Februar 1999 in Kraft.

lasst zu haben. Im Gegenzug dazu sollen durch die ausländischen Behörden unzulässigerweise internationale Transportlizenzen ausgestellt worden sein, die zum grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr zwischen den Vertragsstaaten berechtigen. Voraussetzung für die Nutzung der Lizenzen mit ausländischen Fahrern ohne deutsche Aufenthaltserlaubnis ist allerdings, dass die Fahrzeuge im Ausland bei einem dortigen Unternehmen zugelassen und die Fahrer bei diesem Unternehmen angestellt sind sowie dass die EWR-Außengrenzen bei einem Transportvorgang überschritten werden. Die Ermittlungen ergaben indes Anhaltspunkte, dass die Fahrzeuge vorrangig für Transporte innerhalb des EWR eingesetzt wurden. Da sich die Firma A weiterhin einer Vielzahl von Fahrern aus den ehemaligen Sowjetrepubliken bediente, bestand in diesem Zusammenhang außerdem der Verdacht der Hinterziehung von Sozialabgaben in Millionenhöhe und der illegalen Beschäftigung von Ausländern.

Insbesondere der internationale Rechtshilfeverkehr mit den betroffenen Staaten erschwert die Ermittlungen in Verfahren, die wegen Verstoßes gegen das IntBestG geführt werden. Hinderlich wirken sich die verschiedenartigen Rechtssysteme, die Notwendigkeit, umfangreiche Übersetzungen zu fertigen und langwierige Antwortzeiten aus.



Teil 1

3.

LAGE





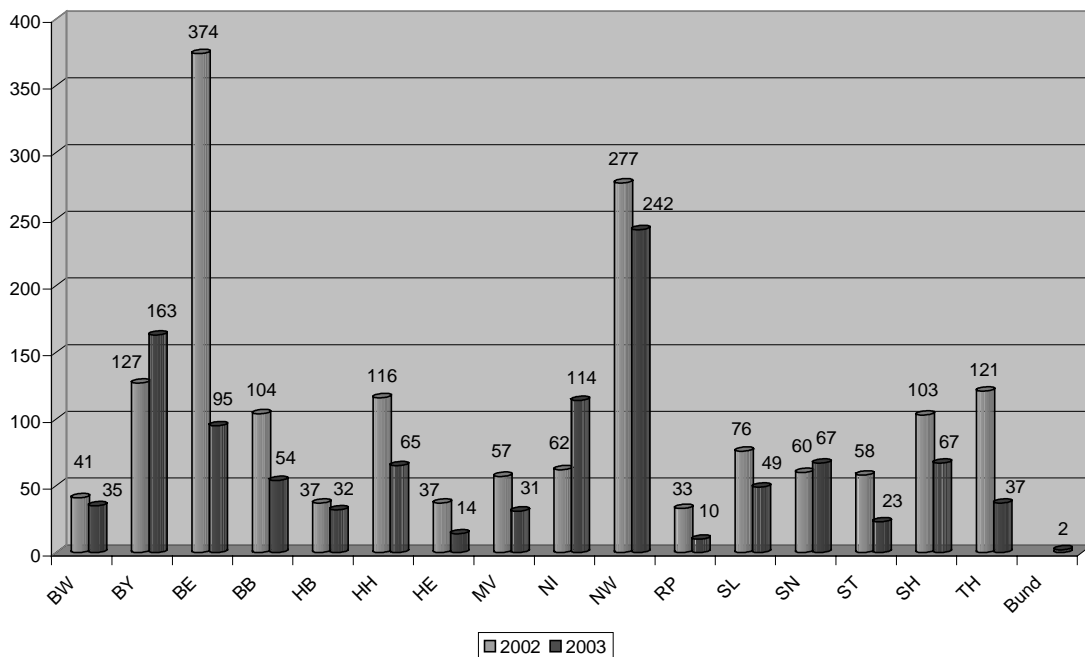
### 3 LAGE

#### 3.1 Verteilung der Ermittlungsverfahren und Straftaten

Für das Jahr 2003 wurden in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt **1.100 Korruptionsermittlungsverfahren** gemeldet.

Bei insgesamt rückläufiger Entwicklung der Verfahrenszahlen im Jahr 2003 weisen die Länder Nordrhein-Westfalen (242 Verfahren) und Bayern die höchsten Verfahrenszahlen auf. Während für Nordrhein-Westfalen 242 Verfahren einen Rückgang um 12,6% bedeuten, wurde für Bayern entgegen den allgemein rückläufigen Verfahrenszahlen mit 163 Verfahren ein Zuwachs um 26 Verfahren (entspricht 28,3%) gemeldet. Im Land Berlin, im Vorjahr aufgrund seiner Verfahrenszahl noch an der Spitze des Ländervergleichs zu finden, wurden für das Berichtsjahr 75% weniger Verfahren gemeldet. Ursache hierfür könnte die Bearbeitung und der Abschluss des sog. "Dolmetscher-Komplexes" sein.

Abb. 7: Entwicklung der Verfahrenszahlen 2002/2003



Anzumerken ist, dass ein Vergleich der Verfahrenszahlen von nur geringer Aussagekraft ist, da den Landeslagebildern nach wie vor bisweilen unterschiedliche Zählweisen zugrunde liegen.

Um die Vergleichbarkeit der statistischen Angaben der Bundesländer herzustellen und die Aussagekraft der Verfahrenszahlen zukünftig zu erhöhen, sollte in Erwägung gezogen werden, einheitlich auf die Einzeldeliktzahlen bzw. realisierten Straftaten als Vergleichsbasis abzustellen. Dieses auch vor dem Hintergrund des Beschlusses des Bundesgerichtshofes

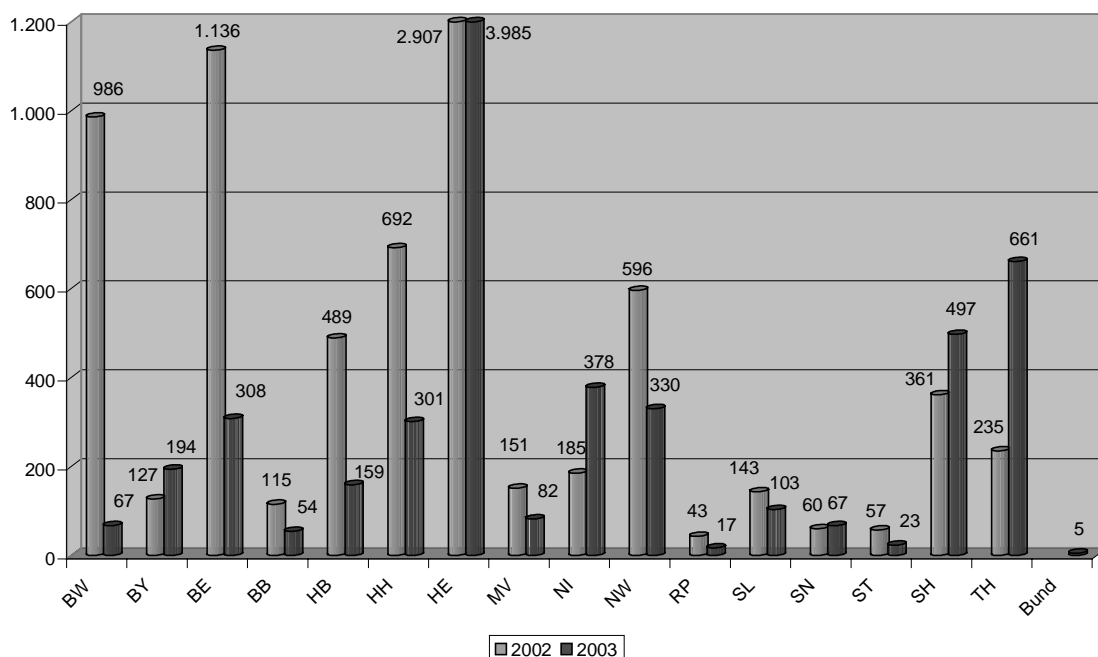
vom 03. Mai 1994 zur Einengung des Fortsetzungszusammenhanges und dem darauf basierenden Urteil des BGH vom 13. Oktober 1994 zur Annahme einer fortgesetzten Handlung bei Bestechlichkeit. Hieraus ergibt sich, dass zumindest für die Delikte gemäß §§ 331 - 334 StGB im Regelfall kein Fortsetzungszusammenhang anzunehmen ist und einzelne Bestechungshandlungen sowohl auf Nehmer- als auch auf Geberseite als jeweils eigenständige rechtswidrige Handlungen zu werten sind. Analog hierzu sollte auch die Erfassung und Darstellung der Fälle in den Lagebildern erfolgen.

Für das Jahr 2003 wurden innerhalb der registrierten 1.100 Verfahren **7.232 Korruptionsstraftaten bzw. -handlungen** ermittelt.

Betrachtet man die **Korruptionsstraftaten bzw. -handlungen, ergibt sich zahlenmäßig eine rückläufige Entwicklung.** Der Rückgang der Fallzahlen um 12,7% fällt allerdings deutlich geringer aus als der Rückgang der Verfahrenszahlen, der 34,6% beträgt.

Entgegen dem allgemeinen Trend verzeichnen Hessen und Thüringen einen Anstieg der festgestellten Korruptionsstraftaten. So wurden in Hessen bei einer Steigerung von 37,1% im Jahr 2003 insgesamt 3.985 Delikte (im Vorjahr: 2.907 Delikte) registriert. In Thüringen hat sich die Anzahl der Delikte von 235 Delikten im Vorjahr auf nunmehr 661 Delikte fast dreifacht. Die gravierende Steigerung der Zahlen in Hessen ist darauf zurückzuführen, dass allein in einem Großverfahren annähernd 3.000 Einzelstraftaten (im wesentlichen § 299 StGB - Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr) im Zusammenhang mit dem Betrieb und der Veräußerung einer Druckerei zu verzeichnen waren. In Thüringen wurden alleine in zwei Ermittlungsverfahren insgesamt 574 besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§ 300 StGB) registriert.

**Abb. 8: Entwicklung der Anzahl der Korruptionsstraftaten 2002/2003**



Auch in Bayern ist - allerdings auf insgesamt niedrigerem Stand - eine Zunahme der Korruptionsstraftaten um 52,2% festzustellen. Eine deutliche Zunahme - was die Anzahl der Korruptionsdelikte (als auch die Anzahl der Verfahren) - anbelangt, hat Niedersachsen zu verzeichnen. Mit einer Steigerung von 194 Delikten hat sich deren Anzahl mehr als verdoppelt. Niedersachsen ist daher neben Bayern, Hessen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen das sechste Land, welches keine abnehmenden Zahlen verzeichnet.

Der prozentual größte Rückgang wurde in Baden-Württemberg registriert (93,2%). Nachdem im Jahr 2002 noch 986 Delikte gezählt wurden, ist diese Zahl im Berichtsjahr auf 67 Delikte zurück gegangen. Einen Rückgang der Fallzahlen um annähernd 73% hat zudem Berlin zu verzeichnen.

Die folgende Tabelle veranschaulicht zum einen die quantitative Entwicklung der Korruptionsstraftaten aller bisherigen Berichtsjahre, zum anderen illustriert sie die Divergenz zwischen der Entwicklungen der Anzahl der Korruptionsstraftaten auf der einen und der Anzahl der Ermittlungsverfahren auf der einen Seite<sup>6</sup>:

| Land                | 1994          | 1995          | 1996         | 1997          | 1998          | 1999         | 2000         | 2001         | 2002         | 2003         | Differenz 2002/2003 | Zum Vergleich: Verfahren |
|---------------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------|--------------------------|
| Baden-Württemberg   | 91            | 448           | 2.179        | 315           | 365           | 1.126        | 680          | 254          | 986          | 67           | -93,2%              | -14,6%                   |
| Bayern              | 815           | 558           | 1.394        | 335           | 1.056         | 287          | 2.737        | 87           | 127          | 194          | +52,8%              | +28,3%                   |
| Berlin              | -             | 326           | 269          | 347           | 738           | 559          | 196          | 500          | 1.136        | 308          | -72,9%              | -74,6%                   |
| Brandenburg         | 14            | 4             | 84           | 66            | 39            | 526          | 56           | 47           | 115          | 54           | -53,0%              | -48,1%                   |
| Bremen              | 63            | 22            | 56           | -             | 2.122         | 25           | 23           | 278          | 489          | 159          | -67,5%              | -13,5%                   |
| Hamburg             | 509           | 8.947         | 165          | 538           | 2.373         | 442          | 539          | 669          | 692          | 301          | -56,5%              | -44,0%                   |
| Hessen              | 2.088         | 62            | 1.586        | 1.337         | 901           | 624          | 304          | 4.065        | 2.907        | 3.985        | +37,1%              | -62,2%                   |
| Meckl.-Vorpommern   | 617           | 53            | 87           | 387           | 11            | 88           | 184          | 111          | 151          | 82           | -45,7%              | -45,6%                   |
| Niedersachsen       | 2.648         | 304           | 376          | 173           | 173           | 333          | 525          | 290          | 185          | 379          | +104,9%             | +83,9%                   |
| Nordrhein-Westfalen | 2.743         | 4.682         | 2.368        | 8.869         | 2.770         | 1.867        | 3.261        | 1.040        | 596          | 330          | -44,6%              | -12,6%                   |
| Rheinland-Pfalz     | 1.414         | 52            | 432          | 39            | 185           | 19           | 19           | 10           | 43           | 17           | -60,5%              | -69,7%                   |
| Saarland            | 76            | 3             | 40           | 29            | 17            | 83           | 61           | 101          | 143          | 103          | -28,0%              | -35,5%                   |
| Sachsen             | 27            | 341           | 242          | 59            | 60            | 39           | 86           | 97           | 60           | 67           | +11,7%              | +11,7%                   |
| Sachsen-Anhalt      | 63            | 63            | 14           | 17            | 26            | 30           | 150          | 57           | 57           | 23           | -59,6%              | -60,3%                   |
| Schleswig-Holstein  | 17            | 74            | 152          | 67            | 150           | 429          | 318          | 136          | 361          | 497          | +37,7%              | -35,0%                   |
| Thüringen           | 15            | 29            | 61           | 34            | 63            | 95           | 208          | 232          | 235          | 661          | +181,3%             | -69,4%                   |
| Bund                | 41            | -             | -            | -             | -             | 108          | 1            | 8            | -            | 5            |                     |                          |
| <b>Gesamt</b>       | <b>11.241</b> | <b>15.968</b> | <b>9.505</b> | <b>12.612</b> | <b>11.049</b> | <b>6.743</b> | <b>9.348</b> | <b>7.962</b> | <b>8.283</b> | <b>7.232</b> |                     |                          |

Abb. 9: Entwicklung der Anzahl der Korruptionsstraftaten 1994 - 2003

<sup>6</sup> Die Meldungen des Bundes werden in den Berechnungen nicht berücksichtigt, da sich ansonsten durch die unregelmäßige Verteilung der Fallzahlen größere statistische Missweisungen ergeben würden.

Die Übersicht macht deutlich, dass die Entwicklung der Verfahrenszahlen mit der Anzahl der ermittelten Korruptionsstraftaten/-delikte nicht zwangsläufig korrespondiert und teilweise sogar gegenläufig ist (siehe Hessen und Schleswig-Holstein). Zum anderen zeigt sie auf, dass alleine die Anzahl der Verfahren nicht maßgeblich ist für das festgestellte Korruptionsaufkommen.

In den "alten Bundesländern" (inkl. Berlin) waren im Jahre 2003 insgesamt 886 (entspricht 80,5%) aller gemeldeten Korruptionsverfahren anhängig. In den "neuen Bundesländern" wurden 214 oder 19,5% der Ermittlungsverfahren bearbeitet. Gegenüber dem Vorjahr (76,2% versus 23,8%) bedeutet dies eine leichte Änderung zu Lasten der "alten Bundesländer". Dabei wurden in den "alten Bundesländern" mit 6.340 Korruptionsstraftaten insgesamt 87,7% aller registrierten Korruptionsstraftaten festgestellt. Für das Berichtsjahr 2002 wurden noch 7.665 Korruptionsstraftaten (entspricht 92,5% aller Korruptionsstraftaten) in den "alten Bundesländern" registriert.

Die insgesamt 7.232 Korruptionsstraftaten/-handlungen setzen sich wie folgt zusammen:

|  |                        |   |                              |
|--|------------------------|---|------------------------------|
| - Bestechung/Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr                                 | 3.806 Delikte          | ≅ | 52,6% (20,37% <sup>7</sup> ) |
| - Vorteilsannahme  | 980 Delikte            | ≅ | 13,6% (21,84%)               |
| - Vorteilsgewährung  | 628 Delikte            | ≅ | 8,7% (11,03%)                |
| - Bestechlichkeit  | 616 Delikte            | ≅ | 8,5% (17,90%)                |
| - besonders schwere Fälle der Bestechung/<br>Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr | 605 Delikte            | ≅ | 8,4% (1,70%)                 |
| - Bestechung   | 554 Delikte            | ≅ | 7,7% (18,92%)                |
| - besonders schwere Fälle der Bestechung/<br>Bestechlichkeit                           | 40 Delikte             | ≅ | 0,6% (8,23%)                 |
| - IntBestG   | 3 Delikte <sup>8</sup> |   |                              |
| - Wählerbestechung   | 0 Delikte              |   |                              |
| - Abgeordnetenbestechung   | 0 Delikte              |   |                              |
| - EUBestG  | 0 Delikte              |   |                              |

Im Vergleich zum Vorjahr wird insbesondere eine Zunahme bei den Delikten der Bestechung/Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr (§ 299 StGB) und - jedoch weitaus schwächer - bei den besonders schweren Fällen der Bestechung/Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr (§ 300 StGB) deutlich, während bei den Delikten der §§ 331 - 335 StGB ein weitgehend gleichmäßiger Rückgang zu verzeichnen ist.

<sup>7</sup> Prozentualer Anteil im Vorjahr.

<sup>8</sup> Für das Jahr 2003 konnten das IntBestG betreffende Sachverhalte (Verfahren) noch nicht in Einzelfälle aufgeschlüsselt werden.

Der erwähnte besondere Anstieg ist auf die bereits genannten Verfahren in Hessen und Thüringen zurück zu führen. Wie im Vorjahr wurden keine Verfahren nach den §§ 108b und 108e StGB bekannt.

Neben den Korruptionsstraftaten wurden **3.098 in direktem Zusammenhang mit den Korruptionshandlungen stehende Straftaten** verzeichnet. Während die Anzahl dieser Delikte im vergangenen Berichtsjahr - maßgeblich aufgrund von Untreue- und Betrugshandlungen im Zusammenhang mit einem Ermittlungskomplex eine hessische Baubehörde betreffend - auf 22.337 Straftaten massiv anstieg, bewegt sich die Zahl der nunmehr gemeldeten Begleitdelikte wieder auf dem Niveau der Jahre 1996/1997.

### 3.2 Zielbereiche der Korruption

Die Zielbereiche der Korruption lassen sich wie folgt untergliedern:

- Allg. öffentliche Verwaltung      883 Verfahren<sup>9</sup>
- Wirtschaft                              131 Verfahren
- Strafverfolgungs-/  
Justizbehörden                      93 Verfahren
- Politik                                      7 Verfahren

Wie bereits in den Vorjahren war die **allgemeine öffentliche Verwaltung** der Hauptzielbereich der Korruption. Besonders betroffen sind die folgenden Verwaltungszweige:

- Vergabe öffentlicher Aufträge                      in 477 Verfahren
  - darunter bei Beschaffungen                      in 132 Verfahren
  - darunter bei Bauvorhaben                      in 114 Verfahren
- Dienstleistungen<sup>10</sup>                      in 109 Verfahren.

Dass im öffentlichen Bereich auch andere Sachbereiche als die Auftragsvergabe von Korruption betroffen sein können, zeigt das folgende Beispiel.

<sup>9</sup> Es wurden Mehrfachnennungen getroffen.

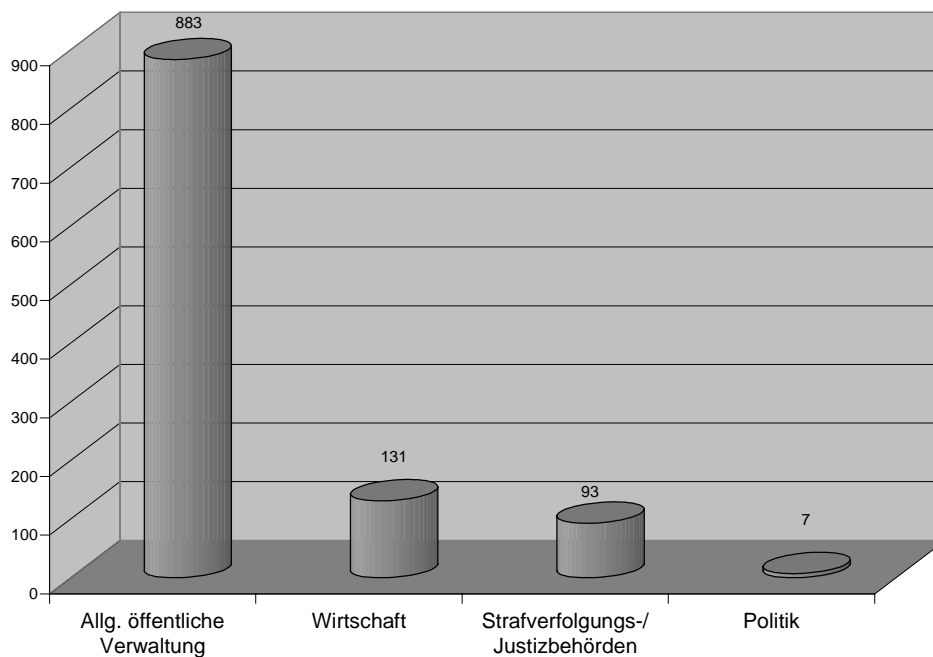
<sup>10</sup> Erteilung behördlicher Genehmigungen, z.B. Arbeits-, Aufenthalts-, Fahr- und waffenrechtliche Erlaubnisse etc.

**Fallbeispiel:**

**Leitende Mitarbeiter zweier Hochschulen arbeiteten mit Sprachlehrinstituten und Vermittlungsagenturen zusammen, welche vorrangig ausländische Studenten betreuten. Für die "enge Zusammenarbeit" erhielten die Hochschulangehörigen Geldzahlungen. Als Gegenleistung verschafften sie den ausländischen Studenten, die mehrheitlich nicht über eine entsprechende Hochschulzugangsberechtigung verfügten bzw. entsprechende Zulassungsvoraussetzungen nicht erfüllten, gefälschte Unterlagen, die letztlich die Zulassung ermöglichten.**

Allerdings vergeben auch private Unternehmen und Betriebe lukrative Aufträge, so dass Korruption dort gleichsam vertreten sein dürfte. Im Berichtsjahr wurde in 12% der gemeldeten Verfahren die "Wirtschaft" als Zielbereich für korruptive Handlungen festgestellt.

**Abb. 10: Zielbereiche der Korruption**



**Fallbeispiel:**

**Eine Führungskraft einer Investmentgesellschaft forderte und erhielt in mehreren hundert Fällen Zuwendungen (Bargeld, Warenlieferungen oder Arbeitsleistungen) von verschiedenen Lieferanten und Dienstleistern dafür, dass er diese mit Aufträgen versah. Für unbare Geldzuwendungen stellte er fingierte Rechnungen über Leistungen oder Beratungen aus, die nie erbracht wurden.**

**Die dadurch entstandenen Kosten wurden durch die Geberseite mittels überhöhter Rechnungen wieder abgerechnet.**

Mit 93 Verfahren (entspricht 8,4%) am dritthäufigsten (im Vorjahr an zweiter Stelle) betroffen waren im Berichtsjahr Strafverfolgungs- und Justizbehörden. Mutmaßlich durch den höheren Grad der Außenwirkung, des Zuganges zu geheimhaltungsbedürftigen Daten und die Wahr-

nehmung einer Kontrollfunktion sind Angehörige von Polizeibehörden dabei am häufigsten korruptiven Anbahnungsversuchen ausgesetzt. Von den genannten 93 Verfahren betrafen alleine 73 Verfahren den polizeilichen Bereich. Im Vergleich zum Vorjahr hat die diesen Bereich betreffende Zahl deutlich zugenommen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass in einer Vielzahl dieser Fälle "nicht-tatbereite Nehmer" involviert waren, vorrangig Schutzpolizeibeamte im Streifendienst. Es dürfte sich daher in der Regel um Fälle situativer Korruption handeln, wie beispielsweise der spontane Versuch, Einfluss auf Strafverfolgungsmaßnahmen zu nehmen (z.B. Absehen von der Ahndung einer Alkoholfahrt etc.).

### **Fallbeispiel:**

**Zwei osteuropäische Staatsangehörige ließen über einen Mittelsmann Polizeivollzugsbeamten einer Grenzkontrollstelle eines Flughafens Geldbeträge zukommen. Als Gegenleistung sollten diese ihnen die Umgehung der Grenzkontrolle und die Weiterreise in ein Nachbarland ermöglichen. Die Polizeibeamten wurden zwischenzeitlich aus dem Dienst entfernt.**

## 3.3 Tatverdächtige

### 3.3.1 Angaben zu den "Nehmern" (Korruptierte)

In den 1.100 Ermittlungsverfahren wurden insgesamt 2.217 Tatverdächtige ermittelt, darunter **1.263 tatbereite "Nehmer"**.

Angaben zur Zugehörigkeit zu Behörden bzw. privatwirtschaftlichen Unternehmen liegen zu 1.003 "Nehmern" vor.

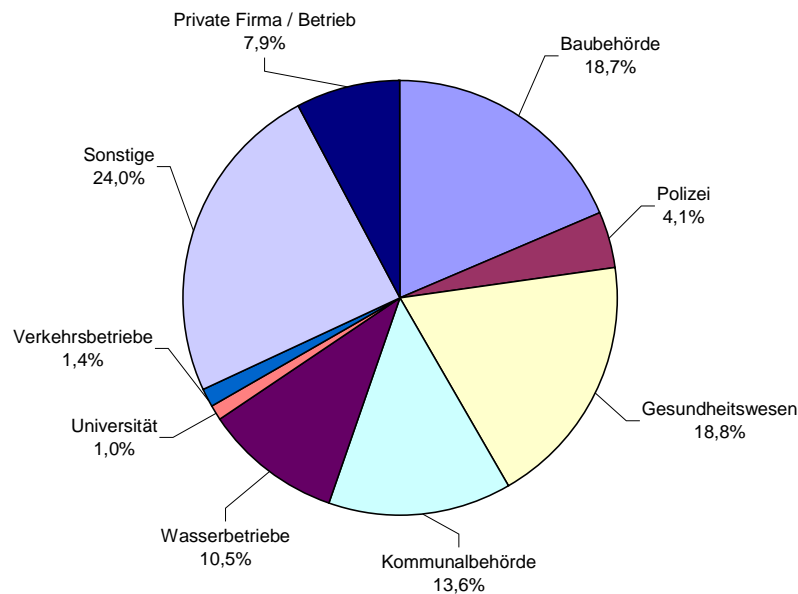
Wie im Vorjahr auch, stellen die "Nehmer" aus dem Gesundheitswesen und den Baubehörden mit jeweils etwa 19% den größten Anteil. Im Vorjahr betrug der Anteil der "Nehmer" aus dem Gesundheitswesen aufgrund eines Verfahrens der StA München gegen eine in München ansässige, internationale Pharmafirma und die in diesem Zusammenhang bekannt gewordene Anzahl von mit Vorteilen bedachten Ärzten noch 34,3%.

Durch die Abnahme der Meldungen zu "Nehmern" im Gesundheitswesen haben sich die prozentualen Anteile der Meldungen bezüglich anderer Bereiche verschoben.

Der Anteil der "Nehmer" in Baubehörden hat um 8% zugenommen und nähert sich daher wieder dem Anteil aus den Jahren vor 2001. Grund hierfür, dass neben den "Nehmern" aus dem Gesundheitswesen auch die Mitarbeiter in Baubehörden für "Geber" interessant sind, dürfte darin zu sehen sein, dass im Bausektor ein großer Teil der öffentlichen Mittel des Bundes, der Länder und Kommunen aufgewendet wird.

Ein weiterer Schwerpunkt auf der "Nehmerseite" liegt bei den Mitarbeitern von Kommunalbehörden. Hier hat es im Vergleich zum Vorjahr eine Steigerung von 7,3% gegeben. So ist im Berichtsjahr eine Zunahme von Verfahren festzustellen, in denen sich "Geber" durch korruptives Handeln die Erlangung von behördlichen Genehmigungen versprochen haben.

**Abb. 11: Verteilung der "Nehmer" nach Behörden und Unternehmen der Wirtschaft**



**Fallbeispiel:**

**Zum Aufgabenfeld eines leitenden Mitarbeiters eines Ordnungsamtes gehörte die Vergabe von Standplätzen auf Volksfesten und Märkten. In diesem Zusammenhang erhielt er von Kaufleuten, Betreibern der Fahrgeschäfte und Festwirten Zuwendungen in Form von Geldzahlungen, Eintrittskarten, Essens- und Getränkergutscheinen und Freifahrten. Als Gegenleistung nahm er Einfluss auf die Vergabe der Standplätze.**

**Es konnte weiterhin nachgewiesen werden, dass er in über 500 Fällen Bußgeldverfahren nicht bearbeitet hatte.**

**Der Mitarbeiter wurde wegen Vorteilsannahme und Urkundenunterdrückung zu einer Haftstrafe auf Bewährung verurteilt.**

Auch Mitarbeiter von Wasserversorgungs- bzw. -entsorgungsbetrieben wurden in der Vergangenheit zunehmend als "Nehmer" bekannt. Im Jahr 2001 noch nicht vertreten, betrug der Anteil im folgenden Jahr schon 5,2%. Für das Berichtsjahr 2003 ist eine weitere Steigerung auf nunmehr 10,5% zu verzeichnen. Dieser letzte Anstieg ist maßgeblich auf einen einzigen Verfahrenskomplex gegen Mitarbeiter eines städtischen Entwässerungsunternehmens in Niedersachsen zurück zu führen, denen wiederholt nicht mehr sozialadäquate Bewirtungen, Weihnachtspräsente sowie weitere Bargeld- und Sachzuwendungen zuteil wurden.



Eine geringfügige Steigerung der "Nehmerzahlen" ist auch für den Polizeibereich festzustellen. Mit aktuell 4,1% liegt der Anteil zwischen dem der Jahre 2000/2001 (etwa 8%) und dem des Jahres 2002 (1,4%).

Auffällig ist, dass der Anteil der "Nehmer" aus "sonstigen Behörden oder Unternehmen der Wirtschaft" zurück gegangen ist. Von diesen Einrichtungen waren u.a. am häufigsten betroffen:

- Ausländerbehörden
- Finanzbehörden
- Justiz bzw. Justizvollzugsanstalten
- Ingenieurbüros
- Technische Überwachungs-Gesellschaften
- Universitäten
- Sozialämter

Für das Jahr 2003 wurden aus diesem Bereich 304 Personen (entspricht 24% aller Nehmer) registriert. In den vergangenen Jahren lag der Anteil jeweils oberhalb der Marke von 30%.

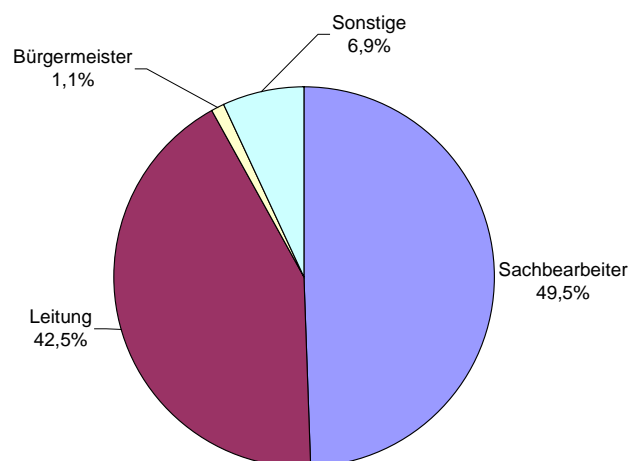
Insgesamt ist festzustellen, dass - zumindest in Einzelfällen - nahezu alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung von Korruption bedroht sind.

### Funktion

Zu 1.099 von insgesamt 1.263 "tatbereiten Nehmern" liegen Angaben zu deren Funktion zur Tatzeit vor. Haben im Vorjahr die "Nehmer" in sachbearbeitender Funktion mit 59,5% im Vergleich zu den "Nehmern" in leitender Funktion (mit 30,3%) noch dominiert, haben sich diese Anteile größtenteils angenähert. So waren im Jahr 2003 insgesamt 544 Tatverdächtige (das entspricht 49,5%) in sachbearbeitender Funktion tätig. Der Anteil der "Nehmer" in leitender Funktion hat um 12,2% auf 42,5% zugenommen.

Bei 12 "Nehmern" handelte es sich um Bürgermeister. 72 weitere "Nehmer" waren einer Leitungs- bzw. Sachbearbeiterfunktion nicht eindeutig zuzuordnen und wurden daher unter "Sonstige" erfasst.

**Abb. 12: Verteilung der "Nehmer" nach Funktion**



Faktisch ist jedoch der Anteil der Leitungsebene überrepräsentiert, was damit zu erklären sein dürfte, dass diese Personengruppe mit größeren Entscheidungsvollmachten ausgestattet und damit für die Korumpierenden "attraktiver" ist.

### **Amtsträgereigenschaft**

Von den 1.294 "Nehmern", zu denen Angaben vorliegen, sind 986 oder 77,6% Amtsträger (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB), Richter (§ 11 Abs. 1 Nr. 3 StGB) bzw. für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete (§ 11 Abs. 1 Nr. 4 StGB).

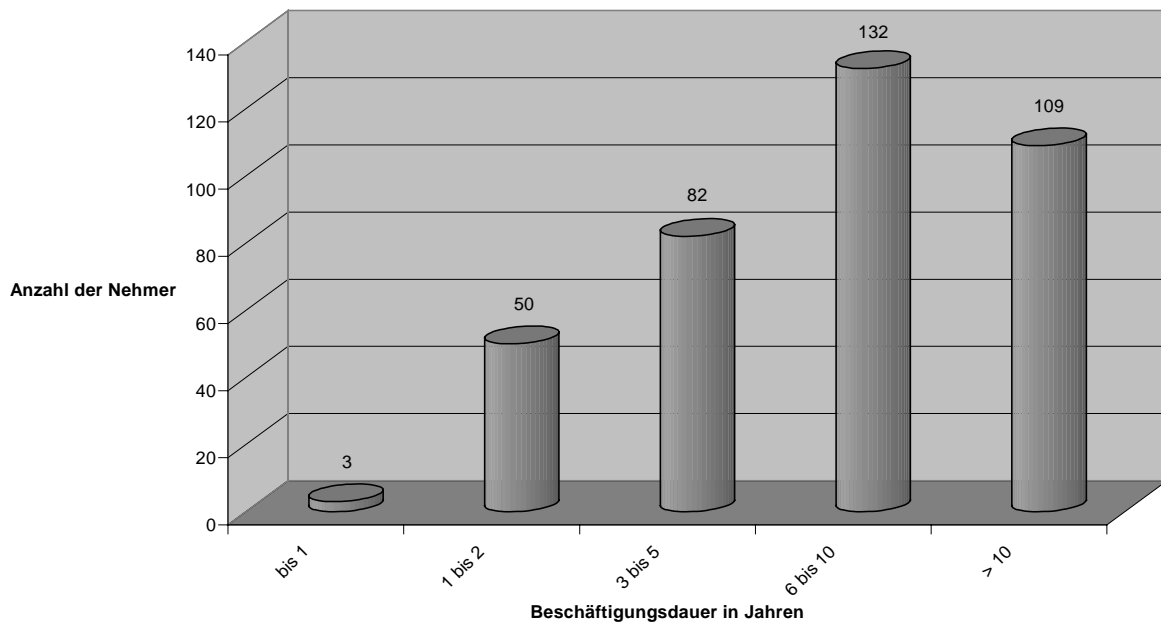
Für eine Strafbarkeit gemäß §§ 331-335 StGB bedarf es zwingend einer der drei oben genannten Alternativen. Um Amtsträger zu sein, ist jedoch nicht zwingend ein "klassisches" Beamten- oder Angestelltenverhältnis im Öffentlichen Dienst erforderlich. Gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 2 Alt. c StGB reicht auch schon die Bestellung, bei einer Behörde oder sonstigen Stelle oder in deren Auftrag Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen. Dieses kann ebenfalls im Rahmen von privatrechtlichen Organisationsformen geschehen, da es auf die Art der Aufgabe und nicht auf die gewählte Organisationsform ankommt. Dieses ist von Relevanz, da Kommunen, Länder und Bund immer häufiger Aufgaben, welche bislang behördlich wahrgenommen wurden, in privatrechtlichen Organisationsformen erbringen lassen. Zu nennen sind hier insbesondere die Bereiche Abfallentsorgung und Wasser- bzw. Energieversorgung.

284 oder 22,4% der Tatverdächtigen sind keine Amtsträger. Es ist davon auszugehen, dass es sich hierbei im wesentlichen um Tatverdächtige aus den genannten Verfahren gemäß §§ 299 und 300 StGB (Delikte der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr) handelt.

### **Dauer der Aufgabenwahrnehmung**

Von den insgesamt 1.294 tatbereiten bzw. "nicht-tatbereiten Nehmern" können lediglich zu 376 Personen (entspricht 33,8% der Meldungen) Angaben hinsichtlich der Dauer ihrer Aufgabenwahrnehmung gemacht werden. Die Auswertung dieser Angaben zeigt, dass mit 241 "Nehmern" (entspricht 64,1%) der weitaus überwiegende Teil der Tatverdächtigen mehr als fünf Jahre die selbe Tätigkeit ausübte, 109 Personen sogar mehr als zehn Jahre. Diese Aussage steht im Einklang mit den Erkenntnissen der bisherigen Bundeslagebilder und führt zu der Schlussfolgerung, dass mit zunehmender Verweildauer in ein und derselben Tätigkeit die Gefahr zunimmt, auf korruptives Handeln einzugehen. Um diesem präventiv zu begegnen, wurden für die besonders korruptionsanfälligen Bereiche (z.B. Auftragsvergabe, Beschaffungswesen) Rotationskonzepte und Kontrollinstrumentarien gefordert und zum Teil bereits eingeführt.

Abb. 13: Dauer der Aufgabenwahrnehmung

**Fallbeispiel:**

Der Beschuldigte A war schon seit seiner Jugend auf kommunaler Ebene sehr aktiv. Nachdem er Mitte der 70er Jahre zum Oberbürgermeister der Stadt B gewählt worden war, hatte er daneben auch die Funktion des Aufsichtsratsvorsitzenden der städtischen Wohnungsbaugesellschaft C inne. Zusammen mit dem Geschäftsführer der Wohnungsbaugesellschaft sowie weiteren Funktionsträgern (Amtsträger) der Stadt B hat A im Verlauf der folgenden 15 Jahre ein korruptives Netz aufgebaut, welches im Immobilienbereich und im Bereich der Vergabe von Liefer- und Bauleistungen im Zusammenhang mit der geschäftlichen Aktivität der Stadt B und Firma C tätig war. Den beschuldigten Amtsträgern wurde in diesem Zusammenhang vorgeworfen, unter Verletzung ihrer Vermögensbetreuungspflichten Rechtsgeschäfte getätigt zu haben, bei denen der Stadt B materielle Schäden in Millionenhöhe entstanden. Zwischenzeitlich haben involvierte Firmen erhebliche Zuwendungen an die Amtsträger eingestanden. Die fast undurchdringbaren Verflechtungen von Abhängigkeiten, Verquickungen des Hauptamtes der Amtsträger mit Nebentätigkeiten, Ämtern und Funktionen innerhalb von Firmen, Institutionen und Vereinen sowie der Umfang verschiedener geschäftlicher Transaktionen erschwerten die Korruptionsermittlungen in besonderem Maße.

Der Sachverhalt wurde im Zuge einer Kommunalprüfung der zuständigen Rechnungsprüfungsbehörde aufgedeckt. In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, dass insbesondere die Dauer der Aufgabenwahrnehmung, eine fehlende Kontrolle und das über den langen Tatzeitraum abnehmende Unrechtsbewusstsein auf Seiten der Tatbeteiligten die Tatvoraussetzungen schuf. Durch effiziente Kontrollmechanismen und konsequente präventiv wirkende Maßnahmen hätte der Umfang der Korruptionshandlungen verhindert bzw. frühzeitiger erkannt werden können.

### 3.3.2 Angaben zu den "Gebern" (Korruptierer)

Von insgesamt 2.217 Tatverdächtigen können 923 der "Geber-Seite" zugeordnet werden, darunter vier "nicht-tatbereite Geber".

Für 851 dieser 923 "Geber" konnte eine Zuordnung vorgenommen werden. Demnach handelten 69 Personen (entspricht 8,1%) ohne erkennbaren Bezug zu einer Branche, das heißt als Privatpersonen.

Die "Geber" aus der Bau-  
branche stellen, wie in den  
Vorjahren, den mit Abstand  
größten Anteil. Fast jede  
zweite Person, die einem  
bestimmten Tätigkeitszweig  
zugeordnet werden konnte,  
stammt aus dieser Branche  
(vgl. dazu S. 29).

Ein deutlicher Anstieg ist  
bei den "Gebern" aus dem  
Bereich des Dienstleist-  
ungsgewerbes zu erken-  
nen. Entstammten im Vor-  
jahr 6,4% der tatverdächti-  
gen "Geber" diesem Be-  
reich, sind es für das Berichtsjahr bereits 15,4%.

Mit den Zahlen des Jahres 2003 ist für den Bereich des Dienstleistungsgewerbes das Niveau des Jahres 2000 wieder erreicht.

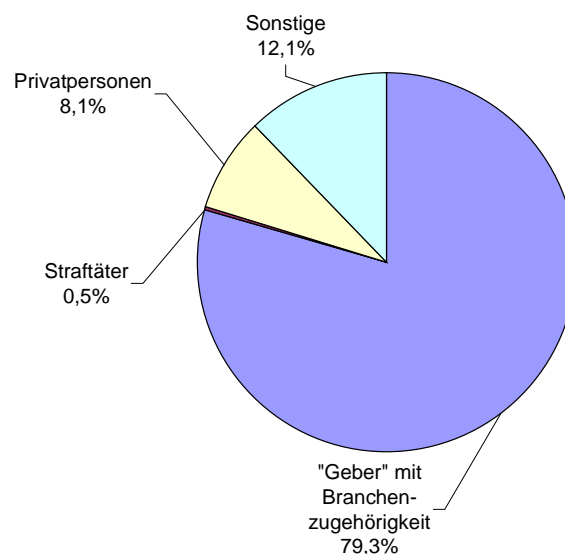
Bei vier ermittelten "Gebern" (entspricht 0,5%) handelte es sich um Straftäter, beispielsweise in Haft befindliche Personen, welche versuchten, JVA-Bedienstete zu bestechen, um Vergünstigungen zu erhalten (Alkohol, Zigaretten, Mobiltelefone etc.).

Zu 103 "Gebern" (entspricht 12,1%) lieferten die Landeslagebilder Korruption keine Angaben zur Herkunft, so dass eine Einordnung unter "Sonstige" erfolgte.

Unter dieser Rubrik "Sonstige" sind insbesondere die folgenden Branchen zusammengefasst:

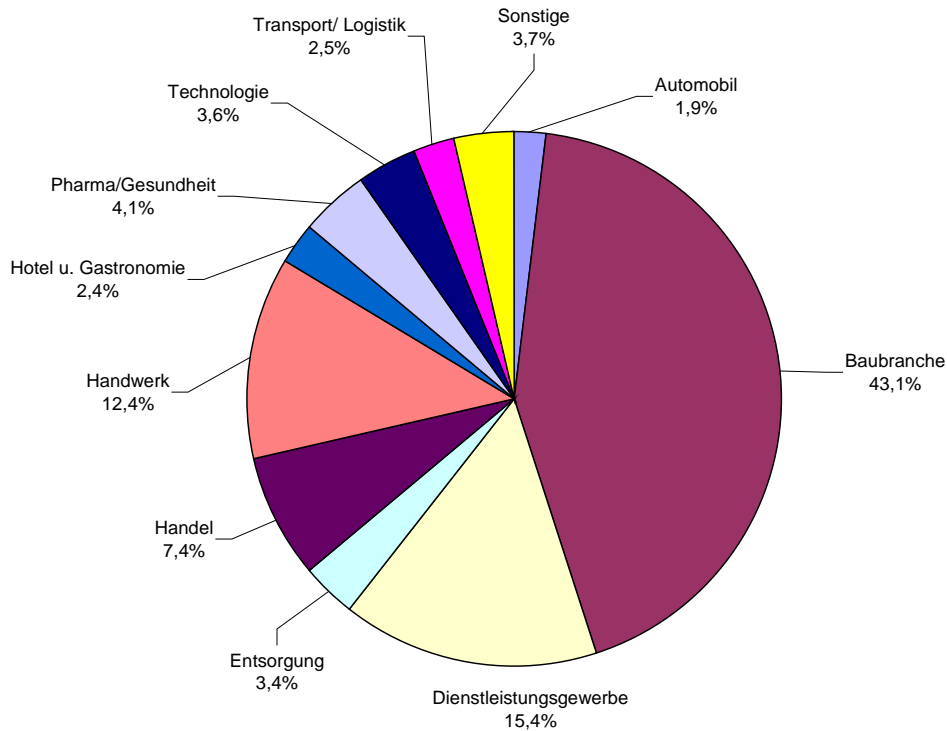
- Maschinenbau 1,0%
- Rüstung 0,9%
- Nahrungs- und Genussmittel 0,6%

Abb. 14: Verteilung der "Geber"



- Landwirtschaft 0,4%
- Banken und Finanzen 0,4%
- Telekommunikation 0,1%
- Chemie und Grundstoffe 0,1%

Abb. 15: Verteilung der "Geber" mit Angaben zur Branche



### Funktion

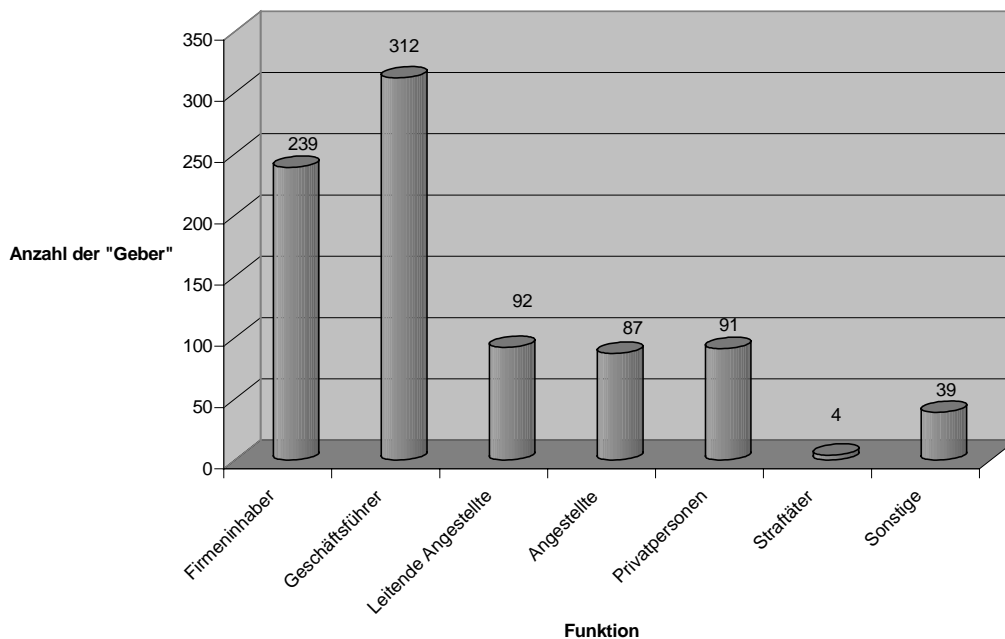
Zu 861 "Gebern" liegen Angaben über ihre Funktion vor. Die Verteilung stellt sich wie folgt dar:

- Geschäftsführer 312 Personen
- Firmeninhaber 239 Personen
- Leitende Angestellte 92 Personen
- Angestellte 87 Personen

Wie im Vorjahr ist mit 551 Personen (entspricht 74,7%) der Hauptanteil der "Geber" der oberen Führungsebene (Firmeninhaber, Geschäftsführer oder Leitende Angestellte) zuzuordnen. Im Vergleich zum Vorjahr (mit 87,1%) ist dieser Anteil wieder auf das Niveau des Jahres 2001 zurückgegangen.

Lediglich 87 Tatverdächtige (entspricht 10,1%) waren Angestellte ohne herausgehobene Führungsverantwortung. 36 Personen (entspricht 4,2%) hatten eine sonstige Funktion inne.

Abb. 16: Funktion der "Geber"



### Nationalität

Zu 897 "Gebern" liegen Angaben zur Nationalität vor. 829 Tatverdächtige (entspricht 92,4%) besitzen die deutsche Staatsangehörigkeit. Damit ist dieser Anteil deutscher tatverdächtiger Geber im Vergleich zum Vorjahr unverändert. 68 "Geber" ausländischer Herkunft verteilen sich auf unterschiedliche Nationen. Wie auch in den vergangenen Jahren stellten türkische Staatsangehörige als größte ethnische Gruppe in Deutschland mit 12 "Gebern" (entspricht 1,3%) den größten Anteil der ausländischen "Geber". Neben 12 "Gebern" türkischer Herkunft (entspricht 1,3%) waren neun Tatverdächtige (entspricht 1,0%) russischer Herkunft.

Bei 15 "Gebern" ist die Staatsangehörigkeit ungeklärt.

### Fallbeispiel:

**Der türkischstämmige Beschuldigte A ist Eigentümer einer Fahrschule und hat sich vorrangig auf türkische Führerscheinbewerber spezialisiert. Im Rahmen seiner Tätigkeit konnte er einen intensiven Kontakt zu einem Mitarbeiter eines Unternehmens herstellen, der als Beliehener zur Abnahme von Theorie- und Praxisprüfungen befugt war. Durch das Inaussichtstellen von Geldzahlungen und Sachleistungen, gelang es dem Beschuldigten, von den am Prüfungstag zu verwendenden Prüfungsunterlagen vorab Kenntnis zu erhalten.**

**Dieses Wissen nutzte er, um gegen Barzahlung türkischen Staatsangehörigen mit zum Teil erheblichen Wissensmängeln die erfolgreiche Absolvierung der theoretischen Prüfung zu ermöglichen.**

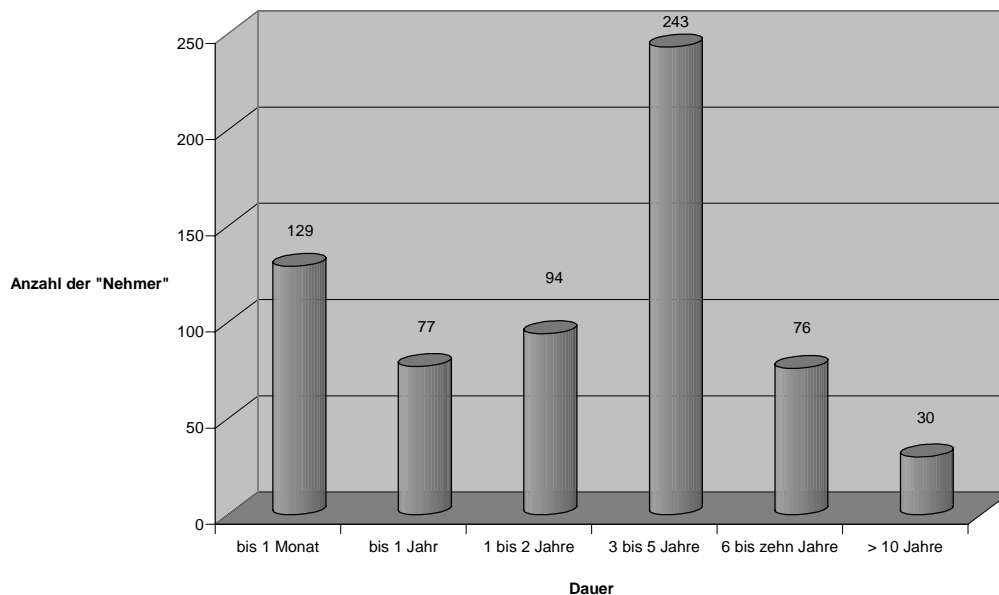
Dieses Fallbeispiel veranschaulicht das teilweise kollusive Zusammenwirken von Tatverdächtigen unterschiedlicher Nationalität.

### 3.4 Dauer der korruptiven Verbindung

Im Berichtsjahr liegt die durchschnittliche Dauer der aufgedeckten korruptiven Verbindungen zwischen drei und fünf Jahren, während sie im Jahr 2002 durchschnittlich zwischen einem und zwei Jahren lag. Die jetzige Situation entspricht der Situation des Jahres 2001.

Ebenfalls häufiger aufgedeckt wurden korruptive Verbindungen, die nicht länger als einen Monat andauerten. Bei diesen Verbindungen handelt es sich überwiegend um Fälle situativer Korruption. Der Kontakt beschränkte sich somit auf eine einzige, spontane Tathandlung.

**Abb. 17: Dauer der korruptiven Verbindung**



Die Erkenntnisse der vergangenen Jahre zeigen, dass in der Mehrzahl der aufgedeckten Fälle bereits mehrjährig andauernde korruptive Beziehungen zwischen den Tatbeteiligten bestanden. Dieses ist ein Beleg für die Konspiration und Unauffälligkeit der Tathandlungen.

#### **Fallbeispiel:**

**Die Firma A ist als überregionaler Elektrogroßhändler tätig und beliefert sowohl Behörden als auch Privatunternehmen. Nach Hinweisen aus einem Steuerstrafverfahren wurden durch die Polizei umfangreiche Buchhaltungsunterlagen sichergestellt und ausgewertet. Im Rahmen der Ermittlungen konnte festgestellt werden, dass seit Anfang der 90er Jahre zahlreichen Behörden und Firmen Leistungen und Waren in Rechnung gestellt wurden, die nicht oder nur teilweise erbracht wurden. Die fingierten**

Rechnungen bzw. Lieferscheine wurden durch Mitarbeiter der jeweiligen Behörde bzw. Firma quittiert.

Als Gegenleistung ermöglichte die Firma A diesen Mitarbeitern, ihren privaten Bedarf an Elektroartikeln im Gegenwert des jeweiligen Vorteils abzüglich eines Abschlages durch den Beschuldigten zu decken. Diese korruptive Verbindung zwischen den Mitarbeitern der Behörden bzw. Firmen und dem Großhändler bestand weit mehr als zehn Jahre.

Aufgrund des langen Tatzeitraums entstand auf Seiten der Behörden und Firmen ein beträchtlicher finanzieller Schaden.

Obwohl in dieser Zeit eine Vielzahl von Personen in die illegalen Geschäfte eingeweiht war, konnten erst durch ein Steuerstrafverfahren die kriminalpolizeilichen Ermittlungen initiiert werden.

### 3.5 Art und Höhe der Vorteile

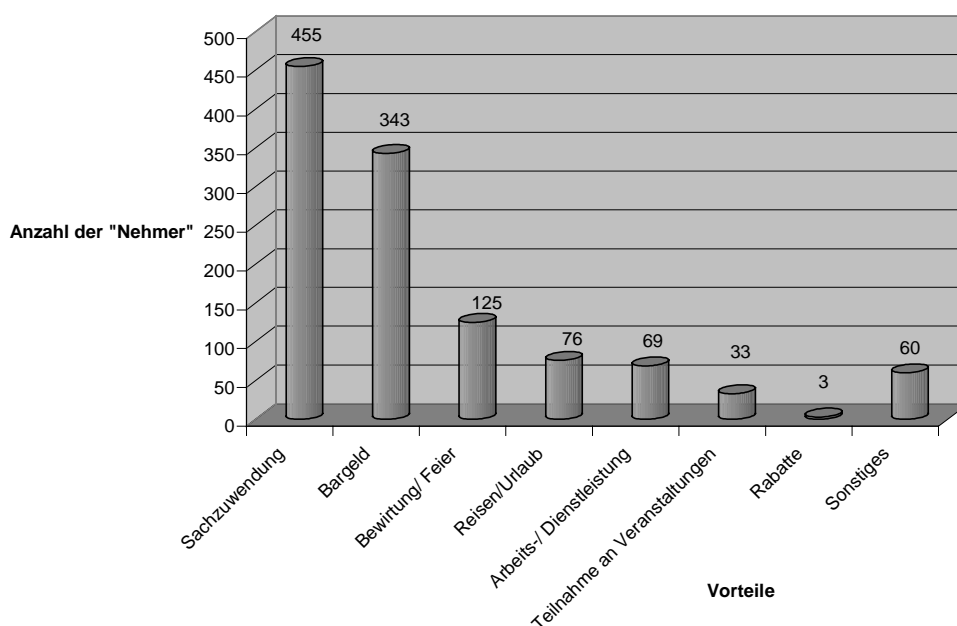
#### 3.5.1 Art und Höhe der Vorteile der "Nehmer"

Insgesamt konnten zu 1.164 "Nehmern" Feststellungen über erhaltene Vorteile getroffen werden.

Erstmals seit einigen Jahren stellen nicht Bargeldzuwendungen, sondern Sachzuwendungen die häufigste Form des Vorteils dar.

Grund hierfür sind zwei Großverfahren in Niedersachsen (vgl. Abschnitt 3.3.1) und der Hansestadt Bremen (vgl. Abschnitt 4.2), in denen regelmäßige Präsente eine wichtige Rolle spielten.

Abb. 18: Art der Vorteile der "Nehmer"





Unabhängig hiervon sind die Vorteilsarten "Bargeld", "Bewirtung/Feier" und "Sachzuwendung" seit mehreren Jahren quantitativ die am häufigsten genannten Vorteilsarten.

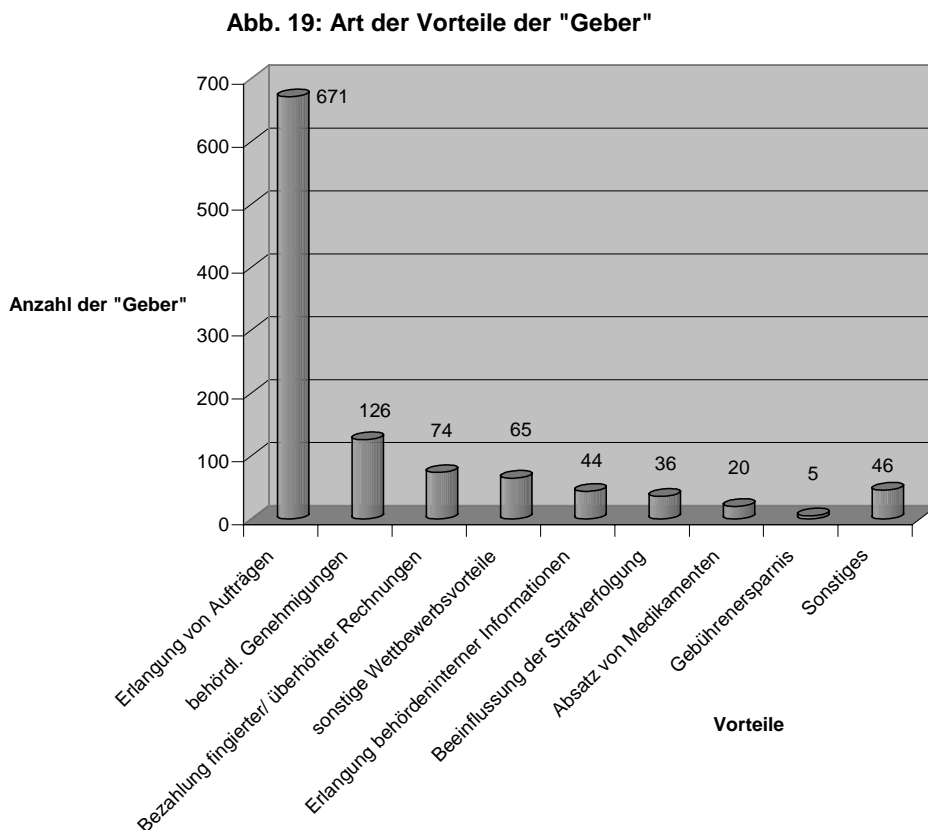
Die genaue Verteilung kann der Grafik entnommen werden. Soweit für einen "Nehmer" oder Geber mehrere Vorteilsarten gleichzeitig realisiert worden sind, waren Mehrfachnennungen möglich.

Auf der Basis entsprechender Daten aus zehn Landeslagebildern beträgt der Gesamtwert der Vorteile - soweit dies im Rahmen der dortigen Verfahren bekannt wurde - insgesamt 15.593.421 Euro.

### 3.5.2 Art und Höhe der Vorteile der "Geber"

Zu den Vorteilen auf der "Geber"-Seite liegen in 1.087 Verfahren nähere Angaben vor. Seit Jahren steht die Erlangung von Aufträgen an vorderster Stelle der angestrebten Vorteile und korrespondiert mit der entsprechenden Feststellung zum Zielbereich der Korruption (vgl. Abschnitt 3.2). Erst mit großem Abstand - wie im vorangegangenen Jahr auch - folgen die "Erlangung behördlicher Genehmigungen", die "Bezahlung fingierter/ überhöhter Rechnungen" und "sonstige Wettbewerbsvorteile".

Die genaue Verteilung ist der Grafik zu entnehmen.



Die auf Geberseite realisierten Vorteile in den hier ausgewerteten Verfahren ergeben einen Betrag in Höhe von 114.949.101 Euro. Es wurden allerdings nur von fünf Bundesländern entsprechende Angaben gemacht.

### 3.5.3 Wert des Schadens

Über den Wert des Gesamtschadens, den Korruption in Deutschland verursacht, liegen keine zureichenden Erkenntnisse vor. Ungeachtet des Dunkelfeldes geht der materielle Schaden über die Gesamtvorteile der Nehmer- und Geberseite hinaus, da mit Korruption oftmals Folge- und Sekundärschäden verbunden sind (Umweltschädigungen, unnötiger Ressourcen- und Energieverbrauch, Arbeitsplatzverluste, Vermögensnachteile, allgemeine Verteuerung durch Preisabsprachen etc.).

Es kann angenommen werden, dass der materielle Schaden um ein vielfaches höher ist als der bekannt gewordene Schaden. Alleine für den Baubereich gehen Schätzungen von Experten davon aus, dass jährlich Schäden in Milliardenhöhe realisiert werden.<sup>11</sup>

Dabei verursacht Korruption nicht nur wirtschaftliche Schäden. Ebenso schwerwiegend wie die materiellen sind die immateriellen, abstrakten und kaum messbaren Schäden, die durch Korruption verursacht werden. Korruption beeinträchtigt beispielsweise das Grundvertrauen des Bürgers in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit des Staates bzw. die Integrität der Wirtschaft.

## 3.6 Verfahrensbezogene Erkenntnisse

### 3.6.1 Ursprung der Verfahren

Die Auswertung der 1.054 Verfahren, zu denen Angaben über ihre Entstehung vorliegen, ergibt, dass nach wie vor die Mehrheit der Verfahren von Amts wegen ("interner Ursprung") eingeleitet werden (621 Verfahren). In der Praxis kann dabei ein "Domino-Effekt" beobachtet werden. So weiten im Laufe der Ermittlungen gewonnene Erkenntnisse zu weiteren Korruptionssachverhalten mit neuen Tatverdächtigen das Ursprungsverfahren aus und führen zu der Einleitung weiterer Verfahren durch Polizei bzw. Staatsanwaltschaft.

#### **Fallbeispiel:**

**Die den Medizin- und Pharmabereich betreffenden Verfahren zeigen, wie sich innerhalb kürzester Zeit eine Vielzahl weiterer Verfahren ergeben können. Aus Verdachtsmomenten gegen Firmen, die einzelnen Ärzten Zuwendungen in Form von "Tagungs-sponsoring", Bewirtungen oder angeblichen "Studienhonoraren" gewährt haben sol-**

---

<sup>11</sup> Vgl. dazu: Bannenber, Britta: Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. (BKA-Forschungsreihe Band 18), Wiesbaden 2002, S. 366 ff.

**len, konnte nach den ersten Ermittlungen und Auswertungen der Geschäftsunterlagen eine fast unüberschaubare Anzahl weiterer "Nehmer" im gesamten Bundesgebiet festgestellt werden. Zweck der Zuwendungen an die Ärzte war stets, die eigenen medizinischen Produkte durchzusetzen.**

Konkret zu nennen sind hier exemplarisch ein in Bayern anhängiges Verfahren gegen einen Pharmakonzern und ein in Hessen anhängiges Verfahren gegen einen Hersteller von medizinischen Hilfsmitteln.

Die Tatsache, dass Korruptionsverfahren in der Mehrzahl der Fälle einen internen Ursprung haben, hängt mit den Besonderheiten der Korruptionskriminalität zusammen. Anders als in anderen Deliktsbereichen sind im Korruptionsbereich auf beiden Seiten Täter ("Geber" und "Nehmer") beteiligt, die an der Verheimlichung ihrer Taten interessiert sind. Es mangelt daher in aller Regel an einer Person, welche die Tat als Geschädigte wahr nimmt und zur Anzeige bringt.

In vielen Fällen werden den Strafverfolgungsbehörden Hinweise auf Korruptionssachverhalte durch Hinweise anderer Stellen (z.B. Rechnungsprüfungsämter, Finanzbehörden) oder Dritte (z.B. Hinweisgeber, anonyme Anzeigen) bekannt. Dabei ist jedoch immer wieder festzustellen, dass Verdachtsfälle von Vorgesetzten aus Angst vor einem Ansehensverlust für die Behörde bzw. für das Unternehmen ignoriert oder informell, d. h. ohne Einschaltung der Strafverfolgungsbehörden, intern auf disziplinarischem oder arbeitsrechtlichem Wege (Versetzung, Kündigung etc.) geahndet werden.

Neben den "von Amts wegen" eingeleiteten Verfahren entstanden weitere durch Anzeigen von

- anderen Behörden in 103 Fällen
- anonymen Hinweisgebern in 68 Fällen
- der betroffenen Behörde in 63 Fällen
- Personen aus dem Umfeld des "Nehmers" in 43 Fällen
- nicht tatbereiten "Nehmern" in 29 Fällen
- Hinweisgebern in 18 Fällen
- Personen aus dem Umfeld des "Gebers" in 17 Fällen
- tatbereiten "Gebern" in 15 Fällen
- nicht tatbereiten "Gebern" in 11 Fällen
- tatbereiten "Nehmern" in 2 Fällen
- sonstigen Personen in 56 Fällen

Der folgende Fall zeigt die Entstehung eines Verfahrens durch Hinweise eines Dritten auf:

**Fallbeispiel:**

**Der Beschuldigte A ist bereits seit den 70er Jahren für die Verwaltung des Studentenwerks der Universität B tätig. Zuletzt bekleidete er die Stelle des Leiters der Bau- und Beschaffungsabteilung des Studentenwerks. In dieser Funktion war er für die Vergabe**

von Aufträgen an mittelständische Bau- und Handwerksunternehmen zur Unterhaltung und zum Ausbau der Liegenschaften des Studentenwerks zuständig. Zu Beginn der 90er Jahre hatte A zudem ein Gewerbe an seiner Wohnanschrift angemeldet. Über diese Firma nahm er Gelder von Firmen entgegen und erstellte fingierte Rechnungen, ohne dass dafür konkrete Leistungen seiner privaten Firma erbracht wurden. Im Gegenzug bevorzugte er die Firmen bei der Vergabe von Aufträgen in seinem Hauptamt. Die Unregelmäßigkeiten wurden erst nach mehr als zehn Jahren durch einen privaten Kontakt eines Mitarbeiters des Studentenwerks und eines Auftragnehmers des Studentenwerkes bekannt. Diese wurden an die Geschäftsführung weiter geleitet, die daraufhin Anzeige gegen A erstattete.

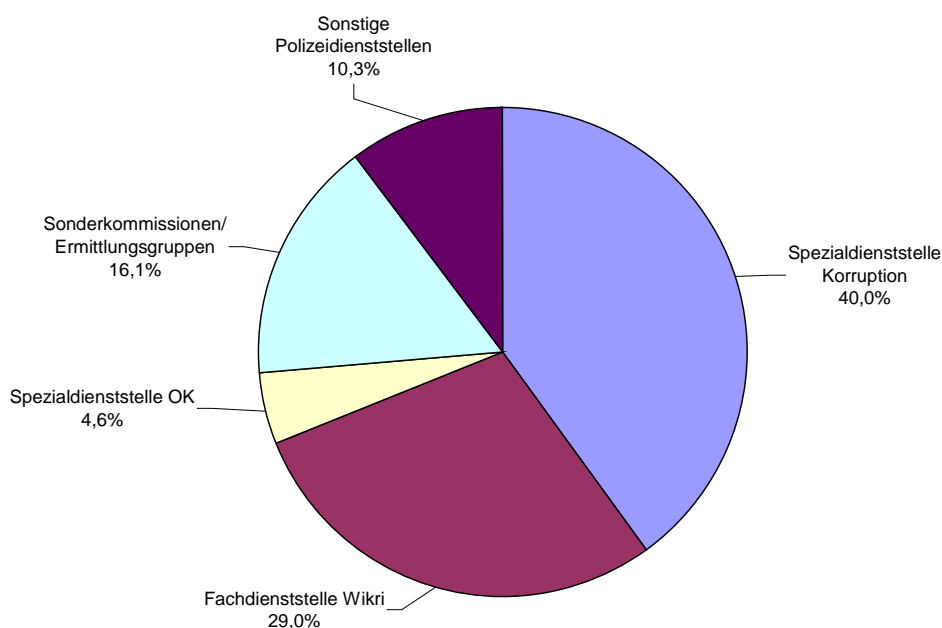
### 3.6.2 Polizeiliche Bearbeitung der Ermittlungsverfahren

Für das Jahr 2003 liegen zu 996 der insgesamt 1.100 Ermittlungsverfahren Angaben zur polizeilichen Bearbeitung vor. Die Entwicklung der vergangenen drei Berichtsjahre zeigt, dass die Mehrheit der Verfahren bei Spezialdienststellen für Korruptionsbekämpfung bearbeitet wurden. Diese Tendenz bestätigt sich für das Jahr 2003 erneut, wenn auch nicht so ausgeprägt wie in den Vorjahren, in denen die Quote stets über 50% lag.

Im Jahr 2003 wurden 398 Verfahren (entspricht 40%) durch spezielle Korruptionsdienststellen bearbeitet.

Im Vergleich zum Vorjahr ist indes eine signifikante Zunahme von Verfahren zu verzeichnen, die durch Sonderkommissionen bzw. Ermittlungsgruppen bearbeitet wurden. Während im Jahr 2002 die Bearbeitung in nur 1,7% aller Korruptionsverfahren durch besondere Aufbau-

Abb. 20: Sachbearbeitende Dienststelle



organisationen erfolgte, waren dies im Jahr 2003 bereits 16% oder 160 Verfahren. Allein 154 dieser Verfahren wurden dabei in Nordrhein-Westfalen geführt. Dies entspricht 63,3% aller dort bearbeiteten Korruptionsverfahren. Ein Schwerpunkt lag dabei in aufwändigen Verfahren mit zahlreichen Tatverdächtigen im Bereich des Gesundheitswesens und der Bau- und Entsorgungswirtschaft.

289 (entspricht 29%) der Verfahren wurden bei den Fachdienststellen "Wirtschaftskriminalität" (Wikri) bearbeitet. Dieser hohe Anteil ist auf die enge Verbindung von Korruptionsstraftaten mit Wirtschaftsstraftaten, u.a. den sog. "Begleitdelikten", zurückzuführen (vgl. Abschnitt 2.1). Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass ein Teil der Bundesländer über keine Spezialdienststellen für Korruptionsbekämpfung verfügt.

Mit der Bearbeitung der Mehrzahl von Verfahren durch Spezialdienststellen oder Ermittlungskommissionen wird der immer wieder im polizeilichen und nicht-polizeilichen Bereich aufgestellten Forderung Rechnung getragen, die in aller Regel komplexen Korruptionsverfahren durch Spezialisten bearbeiten zu lassen.

46 Verfahren (entspricht 5%) wurden von Spezialdienststellen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität bearbeitet.

103 weitere Verfahren (entspricht 10%) wurden durch "sonstige Polizeidienststellen" bearbeitet. Hierunter fallen die Kommissariate der Polizeipräsidien und -inspektionen oder Kriminalaußenstellen.

### 3.7 Bezüge zwischen Korruption und OK

Im Berichtsjahr wurden für 39 Verfahren Bezüge zur OK gemeldet. Im Vergleich zu den 13 Verfahren im Vorjahr (entspricht 0,8%) steigt der Anteil der registrierten Verfahren mit OK-Relevanz um 2,7% auf insgesamt 3,5% aller festgestellten Korruptionsverfahren.

Das Lagebild Organisierte Kriminalität weist für das Jahr 2003 insgesamt 30 OK-Verfahren (4,7% aller gemeldeten OK-Verfahren) aus, in denen Korruptionsstraftaten zugleich Gegenstand der Ermittlungen waren. Im Vorjahr wurden 16 Verfahren (entspricht 2,3% der OK-Verfahren) diesbezüglich gemeldet.



Teil 1

4.

**BEWERTUNG**





## 4 BEWERTUNG

### 4.1 Allgemeine Bewertung

Im Vergleich zu den Vorjahren ist keine gravierende Änderung der Korruptionslage in Deutschland erkennbar.

Aus der Tatsache, dass die Zahl der Korruptionsverfahren um 34,6% bzw. die Anzahl der festgestellten Korruptionsstraftaten um 12,7% abgenommen hat, kann aus den in den vorherigen Ausführungen dargelegten Faktoren nicht geschlussfolgert werden, dass die Korruptionskriminalität in Deutschland tatsächlich zurückgegangen ist.

Hierzu ist anzumerken, dass die Aussagekraft dieses Korruptionslagebildes aufgrund nicht immer einheitlicher Zählweisen in den Bundesländern sowie in Teilbereichen unvollständiger Datenbasis eingeschränkt ist. Daneben hat die Anzahl von undifferenzierten, unplausiblen und lückenhaften Meldungen stark zugenommen. So sind zwischenzeitlich mangels entsprechender Meldungen beispielsweise Feststellungen über die Dauer der korruptiven Verbindung nur begrenzt aussagekräftig.

Neben den methodischen Schwierigkeiten bleibt ein Hauptproblem die unzureichende Erkenntnislage über das für Korruptionskriminalität und Kontrolldelikte charakteristische, sicherlich beachtliche Dunkelfeld. Aufgrund fehlender empirischer Untersuchungen können nach wie vor keine belastbaren Aussagen zum Dunkelfeld und damit zum tatsächlichen Ausmaß der Korruptionskriminalität getroffen werden.

Die weiterhin strittigen Modi bei der Erfassung und Meldung von Korruptionssachverhalten (terminologische Festlegung: Verfahren versus Einzelfälle) sowie die heterogene Berücksichtigung von Justizdaten (in einigen Ländern werden diese Daten berücksichtigt, in anderen nicht) haben auch in diesem Berichtsjahr zu erheblichen statistischen Unschärfen beigetragen. In der Zukunft sollte daher versucht werden, diese Unschärfen zu beseitigen und die Datengrundlage verlässlicher zu gestalten. Hier könnte die Abkehr von der bislang üblichen Verfahrensbezogenheit hin zu einer konkreteren und mehr fallbezogenen Zählweise sinnvoll sein. So wäre bei einer Erfassung jeder einzelnen Tathandlung sowohl auf der Seite des "Gebers" als auch auf der Seite des "Nehmers" eine exaktere Aussage und Vergleichbarkeit gewährleistet. Des weiteren würde eine bundesweite Einbeziehung von Justizdaten die Qualität und Aussagekraft sowohl der Landeslagebilder als auch des Bundeslagebildes erheblich verbessern. Eine Änderung der Erfassungsmodi und der Datenbasis hätte allerdings auch zur Folge, dass eine retrograde Betrachtung und Vergleichbarkeit des Zahlenmaterials nur eingeschränkt möglich wäre.

Korruption stellt nach wie vor eine ernst zu nehmende Gefahr dar, die mit entsprechender Intensität bekämpft werden muss.

Für das Jahr 2003 hat sich auf Basis der zugelieferten Lagedaten der Bundesländer die Erkenntnis verfestigt, dass

- die öffentliche Verwaltung in der weit überwiegenden Anzahl Hauptziel korruptiven Handelns ist.
- sich daher die Mehrzahl der "Nehmer" aus Amtsträgern zusammensetzt.
- in den Behörden, aber auch der freien Wirtschaft, hauptsächlich die Funktionsbereiche Beschaffung und Auftragsvergabe betroffen sind.
- Schwerpunkte des korruptiven Tätigkeitsfeldes - wie in den Vorjahren auch - im Bereich der Bauwirtschaft und des Gesundheitswesens zu erkennen sind. Dies wird durch die Erkenntnisse zu den "Gebern" und deren Branchenzugehörigkeit verstärkt.
- Korruption nach wie vor "Chefsache" zu sein scheint, da sowohl der Anteil der "Nehmer" als auch der Anteil der "Geber" (dort hauptsächlich Firmeninhaber und Geschäftsführer) in leitender Funktion überwiegt.
- der überwiegende Teil der registrierten Korruptionskriminalität struktureller Natur ist.
- im Hinblick auf die registrierten Verfahren korruptive Verbindungen eher langfristiger Natur sind (drei bis fünf Jahre).
- im Hinblick auf die registrierten "Nehmer" und deren Aufgabenwahrnehmung davon ausgegangen werden muss, dass mit zunehmender Verweildauer in ein oder derselben Tätigkeit die Gefahr korruptiven Handelns zunimmt.
- hauptsächlich Sach- und Bargeldzuwendungen als Vorteile für den "Nehmer" realisiert werden.
- demgegenüber die "Geber" im Gegenzug hauptsächlich bei der Auftragsvergabe bevorzugt berücksichtigt werden.
- Korruptionssachverhalte in der Mehrzahl der Fälle durch staatliche Kontrolltätigkeit oder Erkenntnisse aus anderen Ermittlungsverfahren bekannt werden.
- Korruptionsverfahren hauptsächlich von Korruptionsfachdienststellen (Spezialdienststellen) bearbeitet werden.

Eine Prognose, wie sich die Korruptionskriminalität in Deutschland zukünftig entwickeln wird, ist schwierig und kann an den statistischen Daten des Lagebildes nicht festgemacht werden. Statistische Veränderungen der Fallzahlen sind in aller Regel dann zu erwarten, wenn sich das Verhältnis zwischen Hell- und Dunkelfeld verändert. Eine Veränderung wiederum hängt maßgeblich von der Intensität und der Effizienz der Strafverfolgung ab. Werden die Bemühungen der Strafverfolgungsorgane verstärkt, ist mit einer deutlichen Erhöhung der Fallzahlen zu rechnen. Mithilfe der Fallzahlen kann daher nicht auf die tatsächliche Entwicklung der Korruptionskriminalität geschlossen werden. Ungeachtet dessen ist aufgrund des fortschreitenden europäischen Integrations- und Globalisierungsprozesses davon auszugehen, dass Korruptionskriminalität eine Zunahme erfahren wird.

Die Entwicklung der Bekämpfung der Korruptionskriminalität wird auch in der Zukunft insbesondere von dem zur Verfügung stehenden rechtlichen, finanziellen und personellen Instru-

mentarium, einer effizienten Erkenntnisgewinnung und konsequentem präventiven sowie repressiven Handeln der Strafverfolgungsorgane abhängen.

Es bedarf daher auch weiterhin einer nachhaltigen Nutzung der vorhandenen Möglichkeiten und Ressourcen bei der Bekämpfung der Korruption als auch eines weiteren Ausbaus des rechtlichen und tatsächlichen Instrumentariums. Hier sei nur exemplarisch die Bildung weiterer Spezialdienststellen und die Erhöhung der Kontrolleffizienz - nicht nur auf der Ebene der Strafverfolgungsbehörden - und eine Optimierung der Bekämpfung internationaler Korruption genannt.

## 4.2 OK-Relevanz

Der Anteil der Korruptionsermittlungsverfahren mit Bezügen zur OK lag im Berichtsjahr bei 3,5% (39 Verfahren). Im Vergleich zum Vorjahr (0,8%) ergibt sich eine deutliche Steigerung.

Generell muss jedoch angemerkt werden, dass oftmals die Veranlassung, Verfahren mit OK-Relevanz zu melden, nicht nachvollzogen werden kann. In der Mehrzahl der Fälle war bereits die Tatsache ausreichend, dass Verfahren bei einer OK-Dienststelle bearbeitet werden, um für die Korruptionshandlungen eine OK-Relevanz anzunehmen. Im Berichtsjahr beziehen sich allein 24 der insgesamt 39 Verfahren auf einen einzigen Verfahrenskomplex mit Ermittlungen gegen ein Immobilien- und Bauunternehmen, welcher bei einer OK-Dienststelle eines Bundeslandes bearbeitet wurde. Würden nur die verbleibenden 15 Verfahren zugrunde gelegt, ergibt sich lediglich eine Steigerung von 0,6% im Vergleich zum Vorjahr.

Trotz des Anstieges bewegen sich die absoluten Zahlen auf niedrigem Niveau und führen zu dem Schluss, dass sich die OK bei ihren kriminellen Aktivitäten nur zu einem kleineren Teil korruptiver Methoden bedient. Korruptionskriminalität kann daher - von den Hellfelderkenntnissen ausgehend - nicht als integraler Bestandteil der Organisierten Kriminalität angesehen werden.

Auch die einschlägigen Lagebilder weisen regelmäßig nur geringe Bezüge zwischen OK und Korruption aus. Das Lagebild Organisierte Kriminalität 2003 verzeichnet beispielsweise lediglich in ca. 4,7% der 637 insgesamt ausgewerteten OK-Verfahren Korruptionssachverhalte. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen die Bundeslagebilder Korruption der vergangenen Jahre.

Auch eine Studie des BKA aus dem Jahre 2002/2003 kommt zu dem Ergebnis, dass eine "symbiotische Verknüpfung" zwischen Korruption und OK oder gar die These, dass Korruption ein "integratives Element der OK" sei - zumindest für Deutschland - nicht belegt werden kann. Korruption scheint vielmehr ein mehr oder weniger professionell genutztes Mittel ("*Toolfunktion*") zu sein. Weiter reichende Einflussnahmen auf Entscheidungsprozesse wur-

den fast ausschließlich im Ausland ermittelt. Dort muss - insbesondere in Osteuropa - von korruptiven Beziehungsgeflechten bis in die Ebene der Politik ausgegangen werden.<sup>12</sup>

Die Lagekenntnisse widersprechen der häufig geäußerten Einschätzung, dass zwischen Korruption und Organisierter Kriminalität grundsätzlich eine enge bzw. sogar symbiotische Verknüpfung bestehe.<sup>13</sup>

Zwar deuteten oftmals bestimmte Indikatoren auf einen Zusammenhang von OK und Korruption hin, dieser konnte aber in den meisten Verfahren nicht ausreichend bewiesen werden und war damit statistisch nicht messbar.

Die Diskrepanz zwischen den Einschätzungen und den empirischen Erkenntnissen kann unterschiedliche Ursachen haben:

- organisatorische Erfassungs- und Zuweisungsregelungen
- fehlerhafte Meldungen
- fehlerhafte Einschätzung oder Wahrnehmung von mutmaßlicher OK-Relevanz
- für einen Sachverhalt, welcher mit der Alternative „Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft“ der in Deutschland verwendeten Arbeitsdefinition für OK in Einklang gebracht werden kann, wird automatisch Korruptionskriminalität angenommen, obschon korruptive Handlungen nur **eine** Variante von vielen möglichen Formen der Einflussnahme darstellen

Vieles deutet darauf hin, dass die im schnellen Wandel befindlichen Kriminalitätsphänomene der Gegenwart mit statischen Definitionsansätzen und Abgrenzungen nur eingeschränkt zu erfassen sind. Gerade im Zusammenhang mit komplexen Verfahren der Wirtschaftskriminalität verschwimmen die Grenzen zwischen den ursprünglich isolierten Kriminalitätsbereichen.

Es bedarf daher einer differenzierteren Betrachtung, wann eine OK-Relevanz anzunehmen ist.

---

<sup>12</sup> Umfangreichere Ausführungen zu diesem Thema sind dem Bundeslagebild 2002, Ziffer 5., S. 50 ff., zu entnehmen.

<sup>13</sup> Eine solche Einschätzung war Ergebnis eines Forschungsprojektes des Bundeskriminalamtes und der Polizei-Führungsakademie zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll im Rahmen einer Befragung von Angehörigen der Polizei, der Justiz und des Zolls u. a. zu dem Ergebnis, dass die Mehrzahl der Befragten (fast 85%) Korruption als eine häufig vorkommende Begleiterscheinung der OK erachtete; nach: Mischkowitz, Robert/Bruhn, Heike/Desch, Roland/Hübner, Gerd-Ekkehard/Beese, Dieter: Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll. Ein gemeinsames Forschungsprojekt des Bundeskriminalamtes und der Polizei-Führungsakademie. (BKA-Forschungsreihe Band 46) Wiesbaden 2000.

Teil 1

# 5. PERSPEKTIVEN UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN



## 5 PERSPEKTIVEN UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Bereits im Bundeslagebild 2002 wurde über die Arbeit der Bund-Länder-Projektgruppe Korruption und die Erstellung einer "Polizeilichen Konzeption zur Bekämpfung der Korruption" berichtet. In der Konzeption wurden folgende Einzelmaßnahmen bzw. Handlungsempfehlungen ausgesprochen:

1. Einrichtung von Spezialdienststellen
2. Optimierung der Organisations- und Personalsituation
3. Einrichtung einer Arbeitsgemeinschaft mit den Rechnungshöfen
4. Aufnahme der §§ 300, 332, 334, 335 StGB in den Katalog des § 100a StPO
5. Forcierung der Aus- und Fortbildung
6. Ausbau des Schutzes von potentiellen Zeugen vor wirtschaftlichen oder dienstlichen Benachteiligungen (Whistleblowerschutz)
7. Systematische Einbeziehung der Vermögensabschöpfung
8. Stärkere Berücksichtigung von VE-Einsätzen
9. Einrichtung von Vertrauensstellen (Ombudsmann)
10. Einführung von Kronzeugenregelungen im Straf- und Dienstrecht
11. Schaffung von zentralen Anlauf- und Beratungsstellen bei Polizei oder Staatsanwaltschaft
12. Einrichtung einer Arbeitsgemeinschaft mit OLAF zur Verstärkung der Kooperation
13. Regelungen für Sponsoring
14. Intensivierung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit
15. Nutzung des Internets zur strukturierten Entgegennahme von Anzeigen
16. Einbeziehung der Justizdaten in das Bundeslagebild Korruption
17. Ausbau der internationalen Kooperation im Hinblick auf die Umsetzung des EU-BestG und des IntBestG

Mit der Vorlage des Entwurfs dieser "Polizeilichen Konzeption zur Bekämpfung der Korruption" wurde die Arbeit der Projektgruppe abgeschlossen.

Im weiteren Verlauf beauftragte die AG Kripo die KKB im Rahmen ihrer 152. Tagung am 05./06. März 2003, ein abgestimmtes, umfassendes Gesamtkonzept zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und Korruption zu erarbeiten.

In Erledigung dieses Auftrages richtete die KKB in ihrer 9. Tagung am 06./07.05.2003, eine Bund-Länder-Projektgruppe "Gesamtkonzept Wirtschaftskriminalität und Korruption" ein, die mit der Erstellung einer "Gesamtkonzeption Wirtschaftskriminalität und Korruption" betraut wurde. Die Projektgruppe erhielt weiterhin den Auftrag, die im Bericht "Bekämpfungsansätze Wirtschaftskriminalität und Korruption"<sup>14</sup> beschriebenen, jedoch noch nicht umgesetzten Handlungsempfehlungen auf ihre zeitnahe Umsetzbarkeit hin zu überprüfen und hierbei einen besonderen Fokus auf die Bekämpfung der "organisierten Wirtschaftskriminalität" zu richten.

Weiterhin beschloss die KKB, die "Polizeiliche Konzeption zur Bekämpfung der Korruption", der AG Kripo vorzulegen. Diese nahm die Konzeption in ihrer 153. Tagung am 10./11. September 2003, zur Kenntnis und bat darum, diese bei der Erarbeitung der "Gesamtkonzeption zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und Korruption" zu berücksichtigen und in diesem Zuge die Handlungsempfehlungen weiter zu konkretisieren.

In der "Gesamtkonzeption Wirtschaftskriminalität und Korruption" werden unter anderem die folgenden Handlungsfelder beschrieben:

- Zusammenarbeit mit Staatsanwaltschaften
- Prävention
- Informationsgewinnung/Auswertung
- Personal
- Technik
- Internationale Dimension
- Zusammenarbeit ( Zoll, BGS)
- Organisation (Allgemeine Aufbauorganisation, Ablauforganisation, Kooperation)
- Neue Gefährdungspotentiale (PPP, Macht von Unternehmen etc.)
- Durchsuchung/ Sicherstellung
- Verdeckte Maßnahmen
- Finanzermittlungen
- Verjährungsproblematik
- Nationale Vernetzung

Im Rahmen der Darstellung der Handlungsfelder werden neben einer Problembeschreibung auch Lösungsmöglichkeiten und deren Umsetzbarkeit angesprochen.

Weiterhin werden Lösungsmöglichkeiten zu Umsetzungs- und Evaluationsdefiziten von bereits existierenden strategischen (polizeilichen) Papieren überprüft.

Der Entwurf der Gesamtkonzeption soll in Kürze der AG Kripo zur zustimmenden Kenntnisnahme zwecks Vorlage an den AK II vorgelegt werden.

---

<sup>14</sup> Dieser geht auf eine von der Herbsttagung des Bundeskriminalamtes ausgehende Initiative des AK II (Umlaufbeschluss vom 28. November 2002) zur Intensivierung der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und der Korruption zurück.



Teil 1

# 6. MASSNAHMEN ZUR VERBESSERUNG DER BEKÄMPFUNG DER KORRUPTIONS- KRIMINALITÄT



## 6 MASSNAHMEN ZUR VERBESSERUNG DER BEKÄMPFUNG DER KORRUPTIONSKRIMINALITÄT

### 6.1 Nationale Maßnahmen

#### 6.1.1 Polizeiliche Konzeption zur Bekämpfung der Korruption

In der "Polizeilichen Konzeption zur Bekämpfung der Korruption" wurden Maßnahmen zur Verbesserung der Bekämpfung der Korruptionskriminalität aufgezeigt (vgl. dazu Abschnitt 5 des vorliegenden Bundeslagebildes bzw. des Bundeslagebildes 2002, Abschnitt 4.1.1, S. 40 ff.).

Diese Maßnahmen sind bislang nicht im Detail umgesetzt worden, da die Konzeption auf dem Gremienwege an die Bund-Länder-Projektgruppe "Gesamtkonzept Wirtschaftskriminalität und Korruption" verwiesen wurde. Anlässlich der Erarbeitung der "Gesamtkonzeption zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und Korruption" sollen die Inhalte berücksichtigt und darüber hinaus die ausgesprochenen Handlungsempfehlungen weiter konkretisiert werden (vgl. Abschnitt 5).

#### 6.1.2 Aktualisierung der Richtlinien für den Nachrichtenaustausch

Im September 1998 wurden das "Protokoll vom 27.09.1996 zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften" und das "Übereinkommen vom 17. Dezember 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr" durch das EU-Bestechungsgesetz (EU-BestG) sowie das Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG) durch die Bundesrepublik Deutschland ratifiziert und in nationales Recht überführt. Die Strafbestimmungen sind seit dem 15. Februar 1999 in Kraft gesetzt.

Vor diesem Hintergrund wurden die "Richtlinien für den Nachrichtenaustausch bei Korruptionsdelikten" überarbeitet und um den Punkt 2.3 ergänzt. Demnach besteht bei Korruptionsdelikten, welche internationale Strafrechtsnormen verletzen, sofern diese auch in Deutschland materielles Strafrecht darstellen (Verstöße gegen das EUBestG und das IntBestG), fortan eine Meldepflicht. Darüber hinaus wurde aus Gründen der Vollständigkeit der bereits ab dem 01. Januar 1999 gültige § 108b StGB (Wählerbestechung) in die Richtlinie aufgenommen.

Der Arbeitskreis II der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder hat mit Beschluss vom 30. März 2004 die aktualisierten "Richtlinien für den Nachrichtenaustausch bei Korruptionsdelikten (Stand: 10. Dezember 2003)" sowie den Beschluss der AG Kripo (154. Tagung am 18./19. Februar 2004, TOP 2.8) betreffend die Überarbeitung der Richtlinien zustimmend zur Kenntnis genommen.

Die aktualisierte Fassung der Richtlinien wurde als Sonderausgabe des BK-Blattes (Ausgabe Nr. 97/2004 vom 24. Mai 2004) und im polizeilichen Extranet veröffentlicht. Mit der Veröffentlichung besitzen die neuen Richtlinien Gültigkeit.

Die gültige Fassung der Richtlinien ist im Anhang (Abschnitt 9.1) abgedruckt.

### 6.1.3 Online-Anzeigenaufnahme

Ein wesentliches Problem im Bereich der Korruptionsbekämpfung stellt die Verdachtsgewinnung dar. Dies gilt im besonderen Maße für Auslandsstraftaten. Häufig bleiben Delikte unerkannt, weil Betroffene oder aussagewillige Insider ("*Whistleblower*") keine geeignete Möglichkeit sehen, den Strafverfolgungsbehörden Verdachtsmomente mitzuteilen.

Am 30. Oktober 2003 hat das Landeskriminalamt Niedersachsen im Rahmen der Intensivierung der Bekämpfung der Korruption und Wirtschaftskriminalität ein Pilotprojekt gestartet, mit dem es möglich ist, entsprechende Hinweise über das Internet anonym abzugeben. Durch eine spezielle Softwareapplikationen besteht dabei für die Polizei die Möglichkeit, mit dem Hinweisgeber in Kontakt zu treten, so dass Rückfragen - im Gegensatz zu einer "klassischen" anonymen Anzeige - möglich sind.

Das System soll jenen Personen die Möglichkeit bieten, ihr Wissen an die Strafverfolgungsbehörden weiter zu geben, die sich beispielsweise aus Angst vor Repressalien im sozialen und beruflichen Umfeld ansonsten nicht offenbaren würden.

Die Projektphase wurde am 29. Februar 2004 beendet. Aus Sicht des Landeskriminalamtes Niedersachsen wurde der Verlauf des Projekts und insbesondere die Quantität und Qualität der eingegangenen Meldungen als erfolversprechend und zukunftsweisend bewertet, so dass das System mit Wirkung vom 01. März 2004 in Niedersachsen als festes Modul zur Bekämpfung der Korruption übernommen wurde.

Ein Online-Hinweisaufnahme-System stellt eine Alternative zu anderen Möglichkeiten dar, Sachverhalte an die Strafverfolgungsbehörden weiterzugeben. Zu nennen sind hier die bereits in einigen Bundesländern praktizierten Maßnahmen, einen Ombudsmann oder einen Vertrauensanwalt zu bestellen oder Telefonhotlines einzurichten.

Auf der 154. Tagung der AG Kripo am 19. Februar 2004 wurden von Niedersachsen die Ergebnisse des Projekts vorgetragen. Die AG Kripo fasste den Beschluss, die Thematik in die Kommission Kriminalitätsbekämpfung einzubringen. Die Kommission Kriminalitätsbekämpfung hat daraufhin im Rahmen ihrer 11. Tagung am 04./05. Mai 2004 beschlossen, eine Bund-Länder-Projektgruppe einzurichten. Diese wurde beauftragt, die sich durch dieses Online-Hinweisaufnahme-System bietenden Möglichkeiten und Risiken zur Bekämpfung der Korruption und der Wirtschaftskriminalität umfassend zu prüfen. Die Arbeiten der Projektgruppe dauern derzeit noch an.

## 6.2 Internationale Maßnahmen

Auch im Jahr 2003 war das Thema "Bekämpfung der Korruption" Gegenstand vielfältiger Aktivitäten. Im Anhang ist diesem Bundeslagebild ergänzend eine tabellarische Übersicht der hier bekannt gewordenen Veranstaltungen auf internationaler Ebene beigefügt (siehe Abschnitt 9.2).

Zu nennen sind in diesem Zusammenhang insbesondere die nachfolgend aufgeführten Maßnahmen.

### 6.2.1 OECD-Evaluierungen

Die OECD<sup>15</sup> evaluiert regelmäßig die Umsetzung des Übereinkommens mittels Fragebogenerhebungen und Expertenbefragungen vor Ort. Auf den Ablauf der Evaluierung wurde bereits im Lagebild des vergangenen Jahres eingegangen (siehe dort Abschnitt 4.2, S. 49).

Der 45seitige Evaluierungsbericht (in der Veröffentlichung vom 04. Juni 2003) benennt als "Schwachstellen" bei der Umsetzung des Übereinkommens in Deutschland z.B.

- die unzureichende Ausstattung der Verfolgungsbehörden mit personellen, finanziellen und logistischen Mitteln
- eine unzureichende zentrale Vernetzung der Verfolgungsbehörden
- die uneinheitliche Ausübung des staatsanwaltschaftlichen Ermessens bei der Strafverfolgung
- eine unzureichende Meldepflicht von Korruptionsverdachtsmomenten für Beamte, Steuerberater und Prüfer
- die prekäre Situation von Hinweisgebern und die geringe Zahl von Ombudsleuten bzw. unabhängigen Kontaktstellen
- die kurzen Verjährungsfristen für Bestechungsdelikte
- die mangelhaften Bemühungen, die Ausbildungskonzepte für Angehörige von Strafverfolgungsbehörden an die veränderte Gesetzeslage anzupassen
- wenig aussagekräftige nationale Statistiken über die Korruptionskriminalität.

Sanktionen sind mit den Feststellungen allerdings zunächst nicht verbunden.

---

<sup>15</sup> OECD = **O**rganisation for **E**conomic **C**o-operation and **D**evelopment (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

## 6.2.2 EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption

Am 28. Mai 2003 hat die Europäische Kommission im Rahmen ihrer Mitteilung KOM(2003)317 an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss die Notwendigkeit betont, eine generelle (d.h. interdisziplinäre) Antikorruptionsstrategie der Europäischen Union zu entwickeln, und zeigt die Bereiche auf, in denen die Institutionen der Europäischen Union möglicherweise die geeigneten Akteure für künftige Initiativen zur Korruptionsbekämpfung sein könnten.

Vor dem Hintergrund einer gemeinsamen Verfassung für die Mitgliedstaaten der EU ist eine Stärkung einzelner Politikbereiche (ggf. auch einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik) zu erwarten, die zwangsläufig Strategien einer gemeinsamen Kriminalitätsbekämpfung hervorbringen wird. Da dem EU-Haushalt durch korruptive Handlungen regelmäßig enorme materielle Schäden zugefügt werden, liegt eine effiziente Korruptionsbekämpfung im ureigensten Interesse der EU-Institutionen.

## 6.2.3 UN-Konvention gegen Korruption

Nach zweijährigen Verhandlungen der Regierungsvertreter von über 120 Staaten hat ein Ad-hoc-Ausschuss der Vereinten Nationen (UN) im Herbst 2003 den 71 Artikel enthaltenden Entwurf einer UN-Konvention zur Bekämpfung der Korruption der Generalversammlung der Vereinten Nationen vorgelegt. Ziel ist eine Angleichung der verschiedenartigen internationalen Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Korruptionsstraftaten. Ein großer Stellenwert wird dabei auch der Korruptionsprävention beigemessen.

Gravierende Meinungsverschiedenheiten im Vorfeld der Verabschiedung betrafen vor allem die verschiedenen definitorischen Aspekte.

Bis auf die Definition von Korruption konnte bei den strittigen Punkten eine einvernehmliche Lösung erzielt werden. Dies allerdings nur auf Basis eines Kompromisses, einer Vielzahl von Vorschriften keinen verbindlichen Charakter zu verleihen bzw. sie unter den Vorbehalt der Vereinbarkeit mit nationalem Recht und Rechtsgrundsätzen zu stellen.

Der Entwurf der Konvention wurde am 21. Oktober 2003 von der Generalversammlung angenommen und am 9. Dezember 2003 im mexikanischen Merida für die Bundesrepublik Deutschland - neben 96 weiteren Staaten - unterzeichnet. Vorangegangen war die Beschlussfassung der Bundesregierung am 3. Dezember 2003.

Ein Inkrafttreten der Konvention setzt voraus, dass mindestens 30 Staaten das Übereinkommen ratifizieren. Entsprechende zeitliche Vorgaben für die Ratifizierung wurden indes nicht festgelegt. Ebenso sind diesbezüglich keine Überwachungsinstrumente vorgesehen.

Die verabschiedete Fassung der Konvention kann im Internet auf der Homepage der Vereinten Nationen (<http://www.un.org>) abgerufen werden.

### 6.3 Maßnahmen von Nichtregierungsorganisationen

Bei Transparency International (TI) handelt es sich um eine internationale Nichtregierungsorganisation mit Sitz in Berlin und dazugehörigen nationalen Sektionen in Deutschland und in anderen Ländern. TI wurde 1993 gegründet und widmet sich seit dieser Zeit einer vorrangig präventiv ausgerichteten Korruptionsbekämpfung durch Sensibilisierung, Veröffentlichung und Beratung.

Mangels entsprechender internationaler Daten für die Bewertung der Korruptionskriminalität erstellt Transparency International seit 1995 jährlich den sog. Corruption Perception Index (CPI).

Dieser Index ist eine statistische Abbildung von Umfragen und Analysen zur Korruptionslage in verschiedenen Ländern. Er bildet ab, wie die Korruption in diesen Ländern von Länderrisikoanalysten, international tätigen Geschäftspersonen und der Öffentlichkeit eingeschätzt wird. Am oberen Ende der Skala finden sich jene Länder wieder, die nicht oder nur in geringem Ausmaß für korrupt gehalten, am Ende der Skala solche Länder, die für besonders korrupt gehalten werden. Der Index beruht dabei auf Wahrnehmungen (Perceptions) und nicht auf einem tatsächlichen Fallaufkommen (der "tatsächlichen Wahrheit") in den Ländern.

| Rang EU  | Rang CPI gesamt - (Vorjahr) | Land                  | CPI 2003 Punktwert | Standardabweichung | Höchster/niedrigster Wert |
|----------|-----------------------------|-----------------------|--------------------|--------------------|---------------------------|
| 1        | 1 (1)                       | Finnland              | 9.7                | 0.3                | 9.2 - 10.0                |
| 2        | 3 (2)                       | Dänemark              | 9.5                | 0.4                | 8.8 - 9.9                 |
| 3        | 6 (5)                       | Schweden              | 9.3                | 0.2                | 8.8 - 9.6                 |
| 4        | 7 (7)                       | Niederlande           | 8.9                | 0.3                | 8.5 - 9.3                 |
| 5        | 11 (7)<br>(10)              | Luxemburg             | 8.7                | 0.4                | 8.0 - 9.2                 |
|          |                             | Großbritannien        | 8.7                | 0.5                | 7.8 - 9.2                 |
| 6        | 14 (15)                     | Österreich            | 8.0                | 0.7                | 7.3 - 9.3                 |
| <b>7</b> | <b>16 (18)</b>              | <b>Deutschland</b>    | <b>7.7</b>         | <b>1.2</b>         | <b>4.9 - 9.2</b>          |
| 8        | 17 (20)                     | Belgien               | 7.6                | 0.9                | 6.6 - 9.2                 |
| 9        | 18 (23)                     | Irland                | 7.5                | 0.7                | 6.5 - 8.8                 |
| 10       | 23 (25)<br>(20)             | Frankreich            | 6.9                | 1.1                | 4.8 - 9.0                 |
|          |                             | Spanien               | 6.9                | 0.8                | 5.2 - 7.8                 |
| 11       | 25 (25)                     | Portugal              | 6.6                | 1.2                | 4.9 - 8.1                 |
| 12       | 27 (-)                      | Zypern                | 6.1                | 1.6                | 4.7 - 7.8                 |
| 13       | 29 (27)                     | Slowenien             | 5.9                | 1.2                | 4.7 - 8.8                 |
| 14       | 33 (29)                     | Estland               | 5.5                | 0.6                | 4.7 - 6.6                 |
| 15       | 35 (31)                     | Italien               | 5.3                | 1.1                | 3.3 - 7.3                 |
| 16       | 40 (33)                     | Ungarn                | 4.8                | 0.6                | 4.0 - 5.6                 |
| 17       | 41 (36)                     | Litauen               | 4.7                | 1.6                | 3.0 - 7.7                 |
| 18       | 50 (44)                     | Griechenland          | 4.3                | 0.8                | 3.7 - 5.6                 |
| 19       | 54 (52)                     | Tschechische Republik | 3.9                | 0.9                | 2.6 - 5.6                 |
| 20       | 57 (52)                     | Lettland              | 3.8                | 0.4                | 3.4 - 4.7                 |
| 21       | 59 (52)                     | Slowakische Republik  | 3.7                | 0.7                | 2.9 - 4.7                 |
| 22       | 64 (45)                     | Polen                 | 3.6                | 1.1                | 2.4 - 5.6                 |

Anm.: Malta wird vom CPI nicht erfasst

Quelle: Transparency International, Corruption Perception Index 2003, veröffentlicht am 07.10.2003, hier: reduziert auf die EU-Mitgliedstaaten

Deutschland hat zwar im Jahr 2003 mit seiner Platzierung auf Rang 16 im Vergleich zum Vorjahr einen leichten Aufwärtstrend erfahren (Vorjahr: Platz 18 im internationalen Vergleich, Punktwert 7,3): Deutschland befindet sich danach - gerade im Vergleich mit den Mitgliedstaaten der EU - im Mittelfeld. Die skandinavischen Länder belegen kontinuierlich Spitzenplätze.

Neben dem CPI hat TI erstmals 1999 den sogenannten Bribe Payers Index (BPI) publiziert. Mittels dieser Statistik wird nun zusätzlich die Geberseite untersucht. In 14 Schwellenländern, die prinzipiell nicht von externer Finanzhilfe abhängig sind, wurden jeweils annähernd 60 Führungspersonlichkeiten inländischer und ausländischer Unternehmen, ranghohe Angestellte von Rechnungsprüfungsfirmen, binationalen Handelskammern, nationalen und ausländischen Geschäftsbanken und Wirtschaftskanzleien über deren Wahrnehmung hinsichtlich der Bereitschaft multinationaler Unternehmen zur Bestechung im Ausland befragt. Daraus entwickelte sich eine Rangliste von Staaten, deren Unternehmen entweder keine Bereitschaft für korruptives Verhalten (Bestechung) zugemessen wird (hoher Punktwert) bis hin zu Ländern, für die eine hohe Bereitschaft für Bestechungshandlungen im Ausland wahrgenommen wurde (niedriger Punktwert).

Darüber hinaus wurden im Berichtsjahr erneut zahlreiche weitere Publikationen heraus gegeben und verschiedene Konferenzen und Tagungen ausgerichtet bzw. unterstützt.



Teil 1

# 7. STRAFVERFOLGUNGSG- STATISTIK



## 7 STRAFVERFOLGUNGSSTATISTIK

Zur Gegenüberstellung der Tatverdächtigenzahlen aus dem Bundeslagebild Korruption bzw. der PKS einerseits und der wegen Korruptionsdelikten tatsächlich verurteilten Personen andererseits wurde die Strafverfolgungsstatistik des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2002<sup>16</sup> herangezogen.

Demnach wurden im Jahr 2002 wegen Korruptionsdelikten abgeurteilt<sup>17</sup>:

- nach § 299 StGB 23 Personen
- nach § 300 StGB 10 Personen
- nach § 331 StGB 54 Personen
- nach § 332 StGB 99 Personen
- nach § 333 StGB 33 Personen
- nach § 334 StGB 195 Personen
- nach § 335 StGB 25 Personen
- nach EUBestG 1 Person

Demgegenüber wurden im Jahr 2002 verurteilt<sup>18</sup>:

- nach § 299 StGB 22 Personen
- nach § 300 StGB 10 Personen
- nach § 331 StGB 38 Personen
- nach § 332 StGB 83 Personen
- nach § 333 StGB 23 Personen
- nach § 334 StGB 172 Personen
- nach § 335 StGB 22 Personen
- nach EUBestG 1 Person

Nach Auskunft des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik NRW als verantwortliche Stelle für die Erfassung des Verfahrens gem. EUBestG, handelt es sich bei dem letztgenannten Datensatz um eine Fehlerfassung.

<sup>16</sup> Aktuellste Fassung, veröffentlicht durch das Statistische Bundesamt (*Destatis*), erschienen im Januar 2004.

<sup>17</sup> **Abgeurteilte** sind Angeklagte, gegen die Strafbefehle erlassen wurden bzw. Strafverfahren nach Eröffnung des Hauptverfahrens durch Urteil oder Einstellungsbeschluss rechtskräftig abgeschlossen worden sind. Ihre Zahl setzt sich zusammen aus den Verurteilten und aus Personen, gegen die andere Entscheidungen (u.a. Freispruch) getroffen wurden.

<sup>18</sup> **Verurteilte** sind Angeklagte, gegen die nach allgemeinem Strafrecht Freiheitsstrafe, Strafarrest oder Geldstrafe (auch durch einen rechtskräftigen Strafbefehl) verhängt worden ist, oder deren Straftat nach Jugendstrafrecht mit Jugendstrafe, Zuchtmitteln oder Erziehungsmaßnahmen geahndet wurde.

Beide Definitionen sind der Fachserie 10, Reihe 3, S. 7 ff., des Statistischen Bundesamtes entnommen.

Zum Vergleich ist nachfolgend die Entwicklung der Tatverdächtigenzahlen aus dem Bundeslagebild Korruption sowie der PKS dargestellt:

- 1994: 1.557 / 1.467 Tatverdächtige
- 1995: 1.330 / 2.292 Tatverdächtige
- 1996: 1.639 / 2.247 Tatverdächtige
- 1997: 1.923 / 2.291 Tatverdächtige
- 1998: 2.023 / 2.571 Tatverdächtige
- 1999: 2.535 / 1.840 Tatverdächtige
- 2000: 2.853 / 4.593 Tatverdächtige
- 2001: 2.262 / 2.255 Tatverdächtige
- 2002 3.506 / 2.407 Tatverdächtige.

Im Vergleich zur Zahl der Tatverdächtigen der PKS bzw. der Bundeslagebilder nimmt sich die Zahl der Verurteilten in der Statistik zunächst unverhältnismäßig gering aus.

Es ist jedoch zu beachten, dass bei Angeklagten, die in Tateinheit (§ 52 StGB) oder Tateinheit (§ 53 StGB) mehrere Strafvorschriften verletzt haben, nur der Straftatbestand statistisch erfasst wird, der nach dem Gesetz mit der schwersten Strafe bedroht ist. Wenn eine Person beispielsweise wegen Untreue und Vorteilsannahme angeklagt wird, wird nur die Untreue wegen der höheren Strafandrohung statistisch erfasst. Da Korruptionsdelikte oft in Tateinheit mit anderen Delikten, z. B. Vermögensdelikten, begangen werden, ist es möglich, dass in Wirklichkeit mehr Personen wegen Korruptionsdelikten verurteilt werden, als es die Statistik ausweist.

Teil 2

# 8. HISTORIE/DEFINITIONEN



## 8 TEIL 2 - HISTORIE/DEFINITIONEN

### 8.1 Auftrag

Das erste Bundeslagebild Korruption wurde 1994 durch die Kommission Organisierte Kriminalität in Auftrag gegeben. Schon beim ersten Bundeslagebild wurde festgestellt, dass die Bezüge zur Organisierten Kriminalität im Gegensatz zu Bezügen zur Wirtschaftskriminalität deutlich geringer waren. Aus diesem Grund wurde mit Beschluss der 135. Tagung der AG Kripo die damalige Kommission Wirtschaftskriminalität<sup>19</sup> mit der Fortschreibung des Bundeslagebildes Korruption beauftragt.

### 8.2 Begriffsbestimmungen/Definitionen

Laut Duden<sup>20</sup> wird der Begriff "Korruption" (lateinisch *corrumpere*: verderben, vernichten) definiert als

- Bestechlichkeit, Bestechung und
- das Verderben, Sittenverfall, -verderbnis.

In der öffentlichen Betrachtung der Korruptionsproblematik werden Korruptionssachverhalte unterschwellig mit dem "Verfall moralischer Werte" eng verknüpft.

Dies resultiert u.a. aus dem Verständnis, dass es sich bei "Korruption" um einen Zustand von komplexen Geflechten handele, deren Durchdringung bzw. Aufbrechung aufgrund der bestehenden gegenseitigen Deckung und vorhandenen Abhängigkeiten als kaum möglich erachtet wird.

Eine eindeutige und allgemeingültige Definition für den Begriff "Korruption" existiert hingegen nicht. Korruption kann sowohl unter ethischen/kriminologischen Gesichtspunkten als auch unter juristischen Gesichtspunkten betrachtet werden.

Die **kriminologische Forschung** definiert Korruption wie folgt:

- Missbrauch eines öffentlichen Amtes, einer Funktion in der Wirtschaft oder eines politischen Mandats
- zugunsten eines anderen,
- auf dessen Veranlassung oder aus Eigeninitiative
- zur Erlangung eines Vorteils für sich oder einen Dritten,

---

<sup>19</sup> Mittlerweile Kommission Kriminalitätsbekämpfung (KKB).

<sup>20</sup> Band I "Rechtschreibung der deutschen Sprache", 21. Auflage, Seite 430.

- mit Eintritt oder in Erwartung des Eintritts eines Schadens oder Nachteils
- für die Allgemeinheit (in amtlicher oder politischer Funktion) oder
- für ein Unternehmen (betreffend Täter als Funktionsträger in der Wirtschaft).

Die kriminologische Sichtweise ist sehr weitgehender Natur und umfasst eine Vielzahl von verschiedenen gelagerten Sachverhalten. So kann Korruption nach diesem Verständnis von einem alkoholisierten Autofahrer, der spontan versucht, den kontrollierenden Polizeibeamten zu bestechen bis zu dem langfristig geplanten „Anfüttern“ von Amtsinhabern reichen.

Um eine Eingrenzung vornehmen und die Qualität einer Korruptionshandlung einordnen zu können, werden Fallkomplexe bei der Bewertung des Sachverhaltes in strukturelle und situative Korruptionfälle unterschieden<sup>21</sup>:

**Situative Korruption:** Hierunter sind Korruptionshandlungen zu verstehen, denen ein spontaner Willensentschluss zugrunde liegt, d.h. die Tatbestandsverwirklichung erfolgt als unmittelbare Reaktion auf eine dienstliche Handlung und unterliegt keiner gezielten Planung oder Vorbereitung.

**Strukturelle Korruption:** Hier handelt es sich um Fälle, bei denen die Korruptionshandlung auf der Grundlage längerfristig angelegter korruptiver Beziehungen bereits im Vorfeld der Tatbegehung bewusst geplant wurde. Es liegen demnach konkrete bzw. geistige Vorbereitungshandlungen vor, die eine Spontaneität der Handlung ausschließen.

Die kriminelle Energie der Tatverdächtigen ist im Bereich der strukturellen Korruption in der Regel höher zu veranschlagen als in Fällen situativer Korruption.

Korruptionstatbestände umfassen folgende Paragraphen des **materiellen Strafrechts**:

- § 108b StGB (Wählerbestechung)
- § 108e StGB (Abgeordnetenbestechung)
- § 299 StGB (Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr)
- § 300 StGB (Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr)
- § 331 StGB (Vorteilsannahme)
- § 332 StGB (Bestechlichkeit)

---

<sup>21</sup> Sonderausgabe Bundeskriminalblatt Nr. 97/2004 "Richtlinien für den Nachrichtenaustausch bei Korruptionsdelikten" in der aktuellen Fassung vom 24. Mai 2004, abgedruckt im Anhang.



- § 333 StGB (Vorteilsgewährung)
- § 334 StGB (Bestechung)
- § 335 StGB (Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung)

Mit § 108e StGB wird dem Schutz des Prinzips der demokratischen Gleichheit aller Bürger Rechnung getragen sowie auf die Notwendigkeit des öffentlichen Vertrauens in die Korruptionsresistenz der Mandatsträger abgestellt.

Mit den §§ 229 und 300 StGB werden die aktive sowie passive Bestechung von Angestellten oder Beauftragten eines Geschäftsbetriebes im geschäftlichen Verkehr zu Zwecken der Wettbewerbsbeeinflussung unter Strafe gestellt, während die §§ 331 bis 335 StGB vor allem das Vertrauen in die Integrität von Trägern staatlicher Funktionen und damit in die Sachlichkeit staatlicher Entscheidungen schützen sollen.

Darüber hinaus sind für die Bekämpfung der internationalen Korruption noch folgende Bestimmungen relevant:

- Gesetz zur Bekämpfung der internationalen Bestechung (IntBestG)
- EU-Bestechungsgesetz (EUBestG)

Beide Gesetze sind mit der Inkraftsetzung der Strafbestimmungen zum 15. Februar 1999 in nationales Recht umgesetzt worden.

Die zuvor genannten Korruptionsdelikte gehen oft mit weiteren Delikten, wie Betrug, Untreue, Strafvereitelung im Amt, Verletzung von Dienstgeheimnissen, Falschbeurkundung und Verstößen gegen strafrechtliche Nebengesetze einher.

Zur Bezeichnung der Tatverdächtigen sind zwischenzeitlich für den Vorteilsnehmer bzw. Korruptierten der Begriff "Nehmer" und für den Vorteilsgewährer bzw. Korruptierenden der Begriff "Geber" gebräuchlich.



Teil 2

9.

ANHANG



## 9 ANHANG

### 9.1 Richtlinien für den Nachrichtenaustausch bei Korruptionsdelikten

#### **Richtlinien für den Nachrichtenaustausch bei Korruptionsdelikten (Stand: 10.12.2003)**

(Beschluss der AG Kripo vom 18./19.02.2004 [154. Tagung, TOP 2.8],  
Umlaufbeschluss AK II vom 30.03.2004, Az.: VI D 9.3)

#### **1. Meldegrundsätze und -ziele**

Voraussetzung einer effektiven Strafverfolgung ist die zentrale Sammlung und Auswertung im nationalen und internationalen Bereich gewonnener Erkenntnisse über Korruptionsdelikte. Zu diesem Zweck wird ein Nachrichtenaustausch eingerichtet.

Der Nachrichtenaustausch soll insbesondere dazu dienen,

- Tat- und Täterzusammenhänge,
- Brennpunkte sachlich und örtlich sowie
- neuartige oder typische kriminelle Tatbegehungsweisen

zu erkennen.

Daneben werden die Informationen zur Erstellung eines aktuellen Lagebildes, zur vorbeugenden Bekämpfung und zur Fortentwicklung notwendiger gesetzgeberischer Maßnahmen benötigt.

#### **2. Meldepflichtige Verstöße**

2.1 Korruptionsdelikte im Sinne dieser Richtlinien sind

- § 108b StGB Wählerbestechung
- § 108e StGB Abgeordnetenbestechung
- § 299 StGB Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr
- § 300 StGB Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr
- § 331 StGB Vorteilsannahme

- § 332 StGB Bestechlichkeit
- § 333 StGB Vorteilsgewährung
- § 334 StGB Bestechung
- § 335 StGB Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung

2.2 Eine Meldepflicht besteht auch bei sonstigen Straftaten, sofern Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Hintergrund der Tat korruptive Handlungen sind.

Dazu zählen insbesondere Delikte nach

- § 258a StGB Strafvereitelung im Amt
- § 263 StGB Betrug
- § 264 StGB Subventionsbetrug
- § 266 StGB Untreue
- § 267 StGB Urkundenfälschung
- § 298 StGB Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen
- § 336 StGB Unterlassen der Diensthandlung
- § 339 StGB Rechtsbeugung
- § 348 StGB Falschbeurkundung im Amt
- § 353b StGB Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht
- § 357 StGB Verleitung eines Untergebenen zu einer Straftat
- § 17 UWG Verrat von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen.

2.3 Eine Meldepflicht besteht darüber hinaus bei Korruptionsdelikten, die internationale Strafrechtsnormen verletzen, welche in Deutschland materielles Strafrecht darstellen. Dabei handelt es sich im wesentlichen um Verstöße gegen

- das EU-Bestechungsgesetz (EUBestG)
- das Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG).

2.4 Sonstige Meldepflichten bleiben unberührt.

### 3. Meldeinhalte

3.1 Die Meldungen sind im Betreff als „Nachrichtenaustausch Korruption“ zu bezeichnen. Aus den Meldungen soll deutlich hervorgehen, ob es sich um Fälle der „situativen“ oder der „strukturellen“ Korruption handelt.

Situative Korruption: Hierunter sind Korruptionshandlungen zu verstehen, denen ein spontaner Willensentschluss zugrunde liegt, d.h. die Tatbestandsverwirklichung erfolgt als unmittelbare Reaktion auf eine dienstliche Handlung und unterliegt keiner gezielten Planung/Vorbereitung.

**Strukturelle Korruption:** Hier handelt es sich um Fälle, bei denen die Korruptionshandlung auf der Grundlage längerfristig angelegter korruptiver Beziehungen bereits im Vorfeld der Tatbegehung bewusst geplant wurde. Es liegen demnach konkrete bzw. geistige Vorbereitungshandlungen vor, die eine Spontaneität der Handlung ausschließen.

**Die Meldungen sind wie folgt einheitlich zu gliedern:**

01 Tatzeit bzw. Tatzeitraum

02 Tatörtlichkeit

Räumliche Bezüge des gemeldeten Sachverhalts mit Hinweis darauf, ob es sich um ein lokales, regionales, überregionales oder internationales Verfahren handelt. Bei Verfahren situativen Ursprungs soll die Tatörtlichkeit ausführlich angegeben werden (z.B. Flughafen, Straße, Dienststelle usw.).

03 Straftaten

Alle „klassischen“ Korruptionsdelikte und sonstige Straftaten mit Korruptionsbezug unter Nennung der kriminalistisch–kriminologischen Bezeichnung, der entsprechenden Rechtsnorm (inklusive Fallgruppe) sowie der jeweiligen Einzelfallzahl.

04 Tatverdächtige

- Personalien
- Nehmer / Geber / sonstiger Tatverdächtiger
- Nationalität
- Berufliche Stellung / Funktion (inklusive etwa vorhandener Amtsträgereigenschaft)
- Dauer der Ausübung der gegenwärtigen Tätigkeit
- Dauer der korruptiven Verbindung

Diese Angaben sind sowohl bei situativen als auch bei strukturellen Sachverhalten erforderlich.

05 Firmen / Behörden

Diese Angaben sind erforderlich, wenn der Tatverdächtige für die Firma / Behörde oder in ihrem Auftrag gehandelt hat, bzw. ein Tatverdächtiger einer Firma / Behörde noch nicht benannt werden kann.

- Bezeichnung (Branche, Abteilung, Referat)
- Adresse
- ggf. Filialen

06 Vorteile

Nennung des geforderten oder gewährten Vorteils (z.B. Bargeld mit Angabe des

Betrages, Reisen, Zurverfügungstellung eines Fahrzeuges, Einflussnahmen auf Genehmigungen, Erlangung von Aufträgen, Schutz vor Strafverfolgung usw.). Die Vorteile sollen getrennt für Nehmer und Geber aufgeführt werden.

#### 07 Entstehung des Ermittlungsverfahrens

Schilderung, aufgrund welcher Umstände das Verfahren eingeleitet wurde

- intern (mit Erläuterung, z.B. Anzeige von Amts wegen, Hinweis ausländischer Strafverfolgungsbehörden)
- extern (mit Erläuterung, z.B. anonyme Anzeige, Anzeige anderer Behörden mit Bezeichnung)

#### 08 Sachverhaltsschilderung

Bei Verfahren *situativen* Ursprungs genügt eine kurze Sachverhaltsschilderung.

Die Schilderung von Fällen *struktureller* Korruption soll möglichst genau und unter Nennung der Vorgehensweise der Täter erfolgen.

Dabei sind Angaben zu möglichen Verschleierungshandlungen (Luftbuchungen, konspiratives Verhalten usw.), Inhalt und Umfang der Unrechtsvereinbarung sowie, falls möglich, zum Ausmaß des Verfahrens erforderlich.

#### 09 Besonderheiten

Schilderung von atypischen oder besonderen Begebenheiten im Rahmen der Ermittlungen, z.B.

- Ermittlungsprobleme
- bestehende Kontrollmechanismen
- Gewinnabschöpfungsmaßnahmen
- Festnahmen
- erlassene Haftbefehle
- Angaben über Zusammenwirken der Täter miteinander
- OK - Bezüge
- Presseberichterstattung

#### 10 Verfahrensdaten

- Polizeidienststelle
  - > sachbearbeitende Dienststelle
  - > Art der Dienststelle:
    - OK – Dienststelle,
    - Dienststelle für Wirtschaftskriminalität,
    - Dienststelle für Korruptionsbekämpfung,
    - Sonderkommission / Ermittlungsgruppe,
    - Sonstige Dienststelle
  - > polizeiliche Tagebuchnummer
  - > Sachbearbeiter
  - > telefonische Erreichbarkeit



- Staatsanwaltschaft
  - > zuständige Staatsanwaltschaft  
(ggf. Hinweis auf Schwerpunktstaatsanwaltschaft)
  - > justitielles Aktenzeichen
- Stand des Ermittlungsverfahrens
  - > offen / ggf. Abtrennung von Verfahren
  - > abgeschlossen
  - > eingestellt

3.2 Werden im Zuge von Ermittlungen weitere bedeutsame Informationen bekannt, sind in einer Nachtragsmeldung die Meldeinhalte unverzüglich zu ergänzen oder zu berichtigen.

3.3 Ist das Korruptionsdelikt von besonderem oder grundsätzlichem Interesse bzw. mussten schwierige oder neuartige Ermittlungsmethoden angewendet werden, sind – bei Verfügbarkeit – Schlussberichte, Anklageschriften, Urteile o.ä. zu übersenden.

#### **4. Meldewege**

4.1 Die sachbearbeitenden Polizeidienststellen melden Korruptionsdelikte zeitnah an das zuständige Landeskriminalamt oder an eine andere vom Land bestimmte zentrale Stelle.

4.2 Die Länder leiten alle Meldungen von überregionaler oder erheblicher Bedeutung sowie ggf. weitere Unterlagen zeitnah an das Bundeskriminalamt und an andere eventuell betroffene Länder weiter.

4.3 Korruptionsdelikte, die vom Bundesgrenzschutz festgestellt werden, sind unter Einhaltung der Behördenmeldewege über die Grenzschutzdirektion unter gleichzeitiger Beteiligung des jeweiligen Landeskriminalamtes dem Bundeskriminalamt zu melden. Sofern zuständigkeitshalber eine Abgabe der Sache an die Landespolizei erfolgt, ist dies ebenfalls mitzuteilen.

4.4 Darüber hinaus ist zum Zwecke der Lagebilderstellung mit Stichtag 31.12. eines jeden Jahres bis spätestens 31.01. des Folgejahres an das zuständige Landeskriminalamt zu melden, ob das Verfahren abgeschlossen oder noch in Bearbeitung ist sowie welche Nachtragsinformationen bekannt geworden sind.

#### **5. Auswertung des Meldeaufkommens**

5.1 Die Landeskriminalämter bzw. die im Land bestimmten zentralen Stellen erfassen die

Meldungen, werten sie aus, ergänzen diese durch weitere Erkenntnisse oder bekannt gewordene Zusammenhänge und informieren unverzüglich die in Frage kommenden Polizeidienststellen.

5.2 Das Bundeskriminalamt sammelt die ihm übermittelten Informationen, wertet diese aus, ergänzt sie durch eigene und international gewonnene Informationen und unterrichtet unverzüglich die Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder, das Zollkriminalamt und die Grenzschutzdirektion über die sie betreffenden Nachrichten und die in Erfahrung gebrachten Zusammenhänge von Straftaten.

5.3 Die Landeskriminalämter erstellen für ihren Zuständigkeitsbereich auf der Basis einheitlicher Mindeststandards, möglichst unter Einbeziehung der Daten der Justiz, jährliche Landeslagebilder auf der Grundlage der gemeldeten Verfahren. Das Bundeskriminalamt erstellt auf der Grundlage dieser Landeslagebilder das Bundeslagebild Korruption.

5.4 Allgemeine Erkenntnisse werden für die Zwecke der Aus- und Fortbildung zugänglich gemacht.

## **6. Erfahrungsaustausch**

Zur Durchführung dieser Richtlinien sowie zur Koordinierung und Verbesserung der Ermittlungsführung und Auswertung bei Korruptionsstraftaten werden bei Bedarf unter Federführung des Bundeskriminalamtes Arbeitstagungen für die Leiter und / oder Sachbearbeiter der Fachdienststellen des Bundes und der Länder durchgeführt.

## 9.2 Internationale Initiativen zum Thema Korruption im Jahr 2003

| Organisation  | Thema  | Datum 2003                         | Tagungsort                                  | Sachstand   |
|---|--|------------------------------------|---|---|
| Bundeskriminalamt   | Ausbildungshilfe und polizeiliche Zusammenarbeit mit Lettland  | 05.-11. April<br>17.-19. September | Deutschland<br>Riga (Lettland)              | Besuch einer lettischen Delegation beim BKA und Fachdienststellen der Länder<br>Seminar „Korruption“ / Ausrichtung durch BKA und D.I.E. Hamburg       |
| Europäische Kommission, OLAF (Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung)                   | 4. Konferenz für Internationale Ermittler  | 03. und 04. April                  | Brüssel (Belgien)                           |   |
| Europarat, GRECO (Group of European States against Corruption)                          | 13. Plenarsitzung  | 24.-28. März                       | Strassburg (Frankreich)                     | Beginn der 2. Evaluierungsrunde im Herbst 2003 mit Besuchen in Estland, Finnland, Slowenien u. Slowakei<br>Neues Mitglied: Serbien-Montenegro (04/03) |
| Europarat, MDG (Multidisciplinary Group on Organised Crime Experts on Corruption)       | EU-Papier „Eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption“   | 21. Oktober                        | Brüssel (Belgien)                           | u.a. Bemühungen um eine trennscharfe Terminologie zum Begriff der Korruption  |
| Europarat, MDG (Multidisciplinary Group on Organised Crime Experts on Crime Prevention) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gegenseitige Begutachtungen</li> <li>• Neue Info-Technologien</li> <li>• Verstärkte Zusammenarbeit</li> <li>• EU-Lagebericht 2002 (OK)</li> </ul> | 26. November                       | Brüssel (Belgien)<br>Generalsekr. des Rates |   |
| G8 Lyon Gruppe  | Konferenz der Justiz- und Innenminister  | 19. November                       | Paris (Frankreich)                          | Korruptionskonvention (CIIP-Principles)   |
| G8 Lyon Gruppe  | Untergruppe „Law Enforcement Projects“ (LEPSG)   | 12.-14. Februar                    |   | Recol on-line Economic Crime Reporting System   |

|   |   |  |  |  |
|---|---|--|--|--|
| IKPO-Interpol<br>(Interpol Group of Experts on Corruption/ IGEC) und ICAC<br>(Independent Commission Against Corruption)                          | Internationale Konferenz zum Thema Korruption<br>"Partnership Against Corruption"   | 22.-24. Januar   | Hong Kong<br>(China)   | Erste gemeinsame ICAC-Interpol Konferenz, Teilnahme durch den Verbindungsbeamten des BKA in Peking<br>Einrichtung einer gemeinsamen Webseite ICAC und IGEC   |
| International Anti-Corruption Conference (IACC)   | Internationale Anti-Korruptionskonferenz<br>"Different Cultures - Common Values"  | 25.-28. Mai  | Seoul<br>(Süd Korea)   |  |
| OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)<br>Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen im internationalen Geschäftsverkehr | Evaluation Deutschland  | Bericht in der Veröffentlichung vom 04. Juni   |  | Empfehlungen aus dem Phase II-Bericht  |
| Transparency International (TI), D  | Veröffentlichung des „Corruption Perception Index 2003 (CPI)“   | 07. Oktober  | London<br>(Großbritannien)   | Rangliste von 133 Ländern, die die Einschätzung zu der Verbreitung von Korruption im öffentlichen Dienst und unter Politikern wiedergibt; Deutschland auf Position 16  |
| Transparency International (TI), D  | Veröffentlichung des „Global Corruption Barometer 2003“   | 03. Juli   | Berlin   | Analysen und Untersuchungen zu Korruption (im öffentlichen und privaten Sektor)  |
| Vereinte Nationen   | 4. Sitzung des Ad-hoc-Komitees (VN-Konvention gegen Korruption)<br>5. Sitzung des Ad-hoc-Komit.<br>6. Sitzung des Ad-hoc-Komit.<br>7. und abschließende Sitzung | 13.-24. Januar<br><br>10.-21. März<br>21. Juli-09. Aug.<br>29. Sept.-01. Okt.<br>31. Oktober<br>09.-11. Dezember | Wien<br>(Österreich)<br><br>Wien<br>Wien<br>(Österreich)<br><br>Merida<br>(Mexiko) | Erstellung eines Entwurfs eines Übereinkommens der VN gegen Korruption<br><br>Entwurf verabschiedet<br>Konvention durch GV der VN angenommen<br>Konvention zur Unterzeichnung ausgelegt (97 Staaten unterzeichnen) |
| Vereinte Nationen, VVK  | Intersessionale Tagung der VN-Verbrechensverhütungskommission (VVK)   | 10. November   | Wien<br>(Österreich)   | Klärung von Organisationsfragen bzgl. der Konferenz in Merida (Mexiko) vom 09.-11. Dezember  |