

Möllers / van Ooyen

**Jahrbuch
Öffentliche Sicherheit**

2002/2003

Sonderdruck

Verlag für Polizeiwissenschaft

Britta Bannenberg

Gesamtgesellschaftliche Strategien gegen Korruption

Einführung

Empirische Erkenntnisse über Korruption in Deutschland sind nach wie vor selten. Dieser Befund war Anlass für eine bundesweite kriminologisch-strafrechtliche Untersuchung, die 2001 abgeschlossen wurde¹. Die Ergebnisse sind ein wichtiger Schritt zur Erfassung der Wirklichkeit der Korruption in Deutschland wie auch des Umgangs der Strafverfolgungsbehörden, der Verwaltungen und Unternehmen mit Korruption.

Die Analyse dieser bundesweit durchgeführten strafrechtlich-empirischen Studie zur Korruption beruht auf 101 Strafverfahren aus 14 Bundesländern mit 436 Beschuldigten. Das Ziel der Untersuchung lag darin, Erkenntnisse über das Hellfeld der Korruption aus Strafakten zu gewinnen. Der Zugang zu dem Forschungsfeld war schwierig, da Grundgesamtheiten nicht zu ermitteln sind und deshalb die Auswahl der zur Verfügung gestellten Verfahren nicht kontrolliert werden kann. Außerdem waren langwierige Genehmigungsprozeduren zu bewältigen, um überhaupt Einsicht in die Strafakten zu erhalten. Obwohl fast alle Landesjustizministerien und Generalstaatsanwaltschaften (Ausnahme: Sachsen) der Untersuchung aufgeschlossen gegenüberstanden und ihre Unterstützung zusagten, war damit noch nicht die Einsicht in konkrete Akten verbunden. Hier galt es eine Reihe weiterer Hindernisse zu überwinden (trotz Datenschutzerklärungen Einsichtnahme meistens nur in abgeschlossene Verfahren, oft nur vor Ort und dort häufig mit Auflagen, nicht zu kopieren oder die Akten nur in Geschäftsstellen mit Sichtkontrolle auszuwerten etc.)². Der Aktenzugang wurde über die Staatsanwaltschaften gewählt, damit Verfahren von Bedeutung, die nach § 170 II StPO eingestellt wurden, erfasst werden konnten. Es gab Hinweise, dass Verfahren, in denen Politiker in irgendeiner Weise involviert waren, nicht zugänglich waren. Lau-

1 Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse, Luchterhand 2002, BKA-Bd. 18, Reihe Polizei + Forschung. Alle Nachweise und näheren Ausführungen zur Untersuchung finden sich dort.

2 A.a.O., S. 68 ff.

fende Verfahren wurden teilweise miterfasst und boten aus Forschersicht gerade interessante und wichtige Einblicke, um die Strafverfolgung bei diesen umfangreichen Verfahren besser einschätzen zu können.

Ziel der Untersuchung war neben dem grundsätzlichen Erkenntnisgewinn über Korruption die Beurteilung der Frage, ob Strafrecht ein geeignetes Mittel zur Bekämpfung der Korruption darstellt und wie erfolgreich die Korruptionsprävention ist. Die Ergebnisse erlauben Aussagen über Strukturen der Korruption in Deutschland, über Besonderheiten bei den Tätern, Schwierigkeiten der Aufdeckung von Korruption, Mängel bei der Strafverfolgung sowie mangelhafte Korruptionsprävention.

Datenbasis

Der Untersuchung liegen 101 Strafverfahren nach Fallkomplexen oder 208 Verfahren nach Aktenzeichen aus den Jahren 1995 – 1998 zugrunde. Erfasst wurden diejenigen 436 Beschuldigten, deren Akten genauer untersucht wurden. Gerade in den schwerwiegenden Fällen der Korruption war immer eine weitere Vielzahl von Aktenzeichen und damit von Beschuldigten und Tatvorwürfen vorhanden, die mit Blick auf die Kapazitäten nicht näher untersucht werden konnten.

Strukturen

Die Auswertung erlaubt eine Strukturbildung der Korruptionsverfahren³.

Die Verfahren hatten sehr unterschiedliche Qualität und reichten von Einzelfall- oder Bagatelldelikten bis hin zu Netzwerkstrukturen der organisierten Wirtschaftskriminalität. Diese Netzwerke stellen Verfahren von einem Umfang dar, die weder durch die Strafverfolgung noch durch die wissenschaftliche Forschung angemessen bewältigt werden können, weil sich eine Vielzahl von Personen, Tatkomplexen und Ermittlungsansätzen dahinter verbergen. Bei Verfahren der Struktur 1 (Bagatel- oder Gelegenheitskorruption) handelt es sich um Einzelfälle oder wenige Fälle mit Bagatelldeliktcharakter. Die Fälle werden bei Gelegenheit, das heißt aus der Situation heraus begangen und sind nicht auf Wiederholung angelegt. Geber und Nehmer sind sich in der Regel

³ Ausführliche Beschreibung Bannenberg 2002, S. 89 ff. mit detaillierten Fallbeispielen S. 114 ff.

fremd, das Geschehen beschränkt sich meistens auf zwei oder wenige Personen. Bei Verfahren der Struktur 2 (gewachsene Beziehungen) handelt es sich um Fälle struktureller Korruption, die räumlich und personell begrenzt sind. Es geht um länger andauernde Korruptionsbeziehungen, die auf Wiederholung angelegt sind und sich nicht über den Bereich eines Bundeslandes hinaus ausbreiten, sondern eher regional im Wirkungsbereich des oder der Amtsträger stattfinden. In der Regel handeln wenige Amtsträger und Unternehmer, es kommt aber auch vor, dass bis zu 100 Personen involviert sind, wenn die Korruptionsgeflechte lange (10 – 20 Jahre) unkontrolliert wachsen können. Es können hier sowohl rechtmäßige wie rechtswidrige Diensthandlungen beeinflusst werden und die Leistungen der Geber belaufen sich zunächst auf geringere Zahlungen oder Vorteile, die sich aber im Lauf der Zeit in Höhe und Häufigkeit deutlich steigern können. Gefunden wird das typische sogenannte „Anfüttern“ (Einladungen zum Essen, kleine Geschenke, eine Flasche Wein zum Geburtstag, Weihnachtspresents) mit Initiative der Unternehmer bis hin zu Zahlungen von mehr als 1 Million Euro über mehrere Jahre, aber häufiger sogar die Initiative des Amtsträgers, was sich zu regelrechten Erpressungssituationen erweitern kann, bei denen der Amtsträger dominiert. Bei Verfahren der Struktur 3 (Netzwerke) handelt es sich um umfangreiche Strafverfahren, die meist der organisierten Wirtschaftskriminalität zugeordnet werden können. Hier ist eine Vielzahl von Personen auf Nehmer- und Geberseite über Jahre, teilweise Jahrzehnte involviert. Die Korruption gehört zur Strategie, wird von Unternehmen massiv eingesetzt und ist mit weitergehenden Straftaten wie z. B. Betrug, Untreue, Steuerhinterziehung verbunden.

Eine denkbare Struktur 4 betrifft (hier sogenannte) Organisierte Nicht-Wirtschafts-Kriminalität in Abgrenzung zur organisierten Wirtschaftskriminalität. Darunter wird Organisierte Kriminalität im Sinne krimineller Vereinigungen verstanden, die nach Deliktsbereichen und dem Einsatz von Gewalt zu charakterisieren ist, z.B. Menschen- und Drogenhandel. Eine solche Verbindung zwischen gewaltorientierter Organisierter Kriminalität und wichtigen gesellschaftlichen Institutionen wie Verwaltung, Justiz und Politik wäre die größte Gefahr für die demokratischen Strukturen. Systematische Einflussnahmen der Organisierten (Nicht-Wirtschafts-) Kriminalität auf Politik, Justiz, Verwaltung wurden nicht gefunden, in Einzelfällen fanden diese Einflussnahmen durchaus statt. Man muss auch von fehlendem Problembewusstsein bei den strafrechtlichen Ermittlungen ausgehen, da mögliche Strukturen wohl selten erkannt und eher für Fälle der Einzelfallkorruption gehalten werden. Der Hinweis auf das Dunkelfeld bedeutet auch nicht, dass es die Gefahr einer möglichen Einflussnahme gewaltorientierte Organisierter Kriminalität auf Verwaltung, Justiz und Politik nicht gibt, aber im Hellfeld und in den untersuchten Straftaten sind Ereignisse wie in Belgien und Italien (Vertuschung

von schwerwiegenden organisierten Straftaten durch Politik und Justiz) in Deutschland nicht bekannt⁴. Dagegen finden sich durchaus subtile Einflussnahmen der Politik sowohl auf die Verwaltung, um Wirtschaftskriminalität zu erleichtern wie auch auf die Strafverfolgung. Die aktuellen Entwicklungen im Jahr 2002 (Köln-Affäre und weitere Verfahren) bestätigen die hier gefundenen Erkenntnisse der enormen Schädlichkeit der Korruption wie auch der weit verbreiteten Üblichkeit gerade in den Netzwerk-Strukturen mit Verbindungen illegaler Parteienfinanzierung und Tendenzen zur Ausweitung. Die Kernaussage der Untersuchung liegt somit vor allem darin, dass eine weit größere Verbreitung der Korruption in Deutschland zur Kenntnis genommen werden muss, als vielfach angenommen wird. Annahmen, Korruption sei lediglich in Einzelfällen existent und betreffe einzelne Täter oder Tätergruppen, sind vor dem Hintergrund dieser aufgezeigten Strukturen nicht haltbar. Es ist im Gegenteil damit zu rechnen, dass strukturelle Korruption gerade in Städten und Kommunen weit verbreitet ist, von vielen Unternehmen als Geschäftspolitik betrieben wird und allein die fehlende Entdeckungswahrscheinlichkeit den Eindruck von Einzelfällen aufkommen lässt.

Verfahren der Strukturen 2 und 3 (Netzwerke) sind besonders schädliche Formen der Korruption. Bei den Netzwerken handelt es sich um umfangreiche Strafverfahren, die meistens der organisierten Wirtschaftskriminalität zugeordnet werden können. Hier ist eine Vielzahl von Personen auf Nehmer- und Geberseite über Jahre, teilweise Jahrzehnte involviert. Die Korruption gehört zur Strategie, wird von Unternehmen bewusst eingesetzt und ist mit weitergehenden Straftaten verbunden. Die dritte Fallgruppe unterscheidet sich von der ersten und zweiten Struktur wesentlich durch die Macht der Geberseite. Korruption wird hier als System eingesetzt, um wichtige Entscheidungen zugunsten einer Gruppe oder eines Kartells, in der Regel zugunsten eines Unternehmens einzusetzen, um die Konkurrenz auszuschalten oder zurückzudrängen. Hier kann sich zwar in Einzelbeziehungen zwischen einem Geber (etwa einem Angestellten eines Unternehmens) und einem Amtsträger eine Beziehung entwickeln, die derjenigen der gewachsenen Beziehungen der zweiten Fallgruppe entspricht. Der entscheidende Unterschied liegt jedoch darin, dass die Initiative nicht von Einzelpersonen ausgeht, sondern korruptive Verhaltensweisen in der Branche oder in dem Unternehmen üblich sind und als Teil der Unternehmensstrategie verwendet werden. Trotz der Üblichkeit dieser Vorgehensweisen findet eine Abschottung und Geheimhaltung nach außen statt, so dass Strafanzeigen und Zeugenaussagen relativ selten sind und auf diese dann mit massivem Leugnen in offiziellen Unternehmensäußerungen reagiert wird. Weiterhin agieren hier selten Einzelpersonen auf

4 Bannenberg 2002, S. 111 ff. und S. 331 ff.

der Nehmerseite, weil angesichts der hohen Auftragsvolumen Einzelpersonen keine Entscheidungsbefugnis haben, so dass gegenseitige Absicherungen, Verflechtungen und abgestimmtes Aussageverhalten durch die Hierarchie-Ebenen der Behörde die Regel sind. Die Unternehmen versuchen zudem, das scheinbar „erfolgreiche“ und durch die Bestechungen erleichterte kriminelle Vorgehen zu ihren Gunsten auszudehnen.

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

Politische Einflussnahmen

In großen Korruptionsverfahren gab es mehr oder weniger eindeutige Versuche der Beeinflussung der Strafverfahren durch die kommunale Politik, Landespolitik und über Parteifreunde. Große Konzerne versuchen zudem mit einer Vielzahl von Strategien, Ermittlungen zu erschweren (zum Beispiel durch den Einsatz politischer Kontakte, durch Politiker, die sich positiv über Leistungen der Beschuldigten für die Allgemeinheit verbreiten, durch Einsatz der Medien, die daraufhin Staatsanwälten persönlichen und sachlich unangemessenen „Jagdeifer“ unterstellen, durch ausgefeilte Verteidigerstrategien, die teilweise schon bestehen, bevor strafrechtliche Ermittlungen begonnen haben, Kautionen und Unterstützungen für inhaftierte Firmenangehörige). Im kommunalen Bereich, insbesondere bei Vergabe- und Bauentscheidungen, vermischen sich Politik und Wirtschaftsinteressen ohnehin sehr stark und Einflussnahmen finden selbstverständlich auch aus sachfremden und persönlichen Interessen statt.

Schädlichkeit der Korruption

Als besonders schädlich erweisen sich sowohl die Fallstrukturen monopolartiger oder besonders gefährdeter Vergabebereiche, Fallstrukturen organisierter Wirtschaftskriminalität unter Einsatz von Kartellbildungen und die jahre-, bis jahrzehntelang gewachsenen Beziehungen in vielen Kommunen und Städten, die unter Missachtung des Vergaberechts zu manipulierten Vergaben an die „Hausunternehmer“ der Städte und Gemeinden führen und dadurch den Steuerzahler immens schädigen. Es ist davon auszugehen, dass in den Strukturen 2 und 3 nicht nur Bestechungsdelikte begangen werden, sondern immer zugleich Vermögensdelikte und Steuerhinterziehungen die Regel sind. Somit lassen sich sowohl Sog- und Spiralwirkungen vielfältiger Art sowohl in materieller wie immaterieller Hinsicht nachweisen. Die hohen materiellen Schätzen lassen sich nicht annähernd in zahlenmäßigen Größenordnungen schätzen, die Vorgehensweisen der Täter lassen jedoch keinen Zweifel daran, dass die Schäden enorm sind⁵. Weitere Gefahren sind jedoch auch in immateriellen Schäden und Folgewirkungen zu sehen, die auf Dauer geeignet erscheinen, das demokratische System auszuhöhlen. So weisen von Arnim⁶ und Scheuch/Scheuch⁷ auf einen zunehmenden Vertrauensverlust der Bürger in das demokratische System ebenso hin wie auf eine Ablösung der politischen Klasse von den Normen des Grundgesetzes, da reale Systeme des Machterhalts die Gemeinwohlorientierung zurück treten lassen. Diese Tendenzen würden durch Ämterpatronage und politische Korruption weiter verschärft und führten zur weiteren Abwendung der Bürger vom bestehenden System.

Wie kommt es zur Aufdeckung von Korruption bzw. zum Strafverfahren?

Da die Korruptionsbeziehungen nach außen verdeckt werden und es sich um sogenannte opferlose Kontrolldelikte handelt, fällt der typische Anzeigereichter weitgehend aus, um eine Tat zur Aufdeckung oder zur Kenntnis der Strafverfolgungsbehörden zu bringen. Ohne strafrechtliche Ermittlungen finden kompetente Aufdeckungen der Korruptionsstrukturen in Verwaltungen und Unternehmen nicht statt. Die Strafverfahren beginnen, wenn ein Zusammentreffen verschiedener Verdachtsmomente mit Hinweisen an die Strafver-

5 Zur Problematik der Schadensschätzung ausführlich Bannenberg 2002, S. 366 ff.

6 Von Arnim 2001; von Arnim ZRP 2002, S. 223-232.

7 Scheuch/Scheuch 2000.

folgungsbehörden stattfindet, aus Zufall (z. B. begann ein großes Korruptionsverfahren mit dem Verdacht auf eine Umweltstraftat durch Einbau von Müll in einen Lärmschutzwall, der nach einem Regen herausgeschwemmt wurde), durch Presseveröffentlichungen, Hinweise anderer Behörden (Rechnungshöfe, Rechnungsprüfungsämter, Steuerbehörden, Ermittlungen anderer Staatsanwaltschaften), auch durch Hinweise aus betroffenen Verwaltungen und Unternehmen und durch Anzeigen von Konkurrenten und Privatpersonen. Entscheidend für die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen ist häufig ein „geschulter“ Blick spezialisierter Staatsanwälte.

Verfahrenserledigungen im Überblick

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

Täter

Die Täter weisen Besonderheiten bei den Sozialdaten und in der Vorgehensweise auf⁸. Der Versuch, Täterpersönlichkeiten zu charakterisieren ist sehr umstritten oder wird selten unternommen. Üblich ist es, den typischen Wirtschaftsstraftäter nach Sozialdaten zu beschreiben. Darüber hinaus finden man selten aussagekräftige Charakterisierungen. Nach Sozialdaten ergeben sich hier bereits Auffälligkeiten, insbesondere wenn man nach den unterschiedlichen Fallstrukturen unterteilt. Besonders auffällig ist jedoch der „typische“ Täter der Korruptionsverfahren der Strukturen 2 und 3 als relativ angepasst, mit grundsätzlich legalen Wertvorstellungen, in legalen und unauffälligen Sozialstrukturen lebend und beruflich über das Normale hinaus engagiert.

8 Ausführlich Bannenberg 2002, S. 210 ff.

Sehr auffällig, aber eher selten (5-10 % der Täter) sind hier sogenannte „Betrügerpersönlichkeiten“. Dieser Typ trat vor allem in den Treuhandverfahren auf, war aber auch bei anderen schwer wiegenden Korruptionsverfahren als Unternehmer/Selbständiger, in freien Berufen oder als ehrenamtlicher Bürgermeister vertreten. Er handelt sehr viel häufiger auf der Geberseite, ist aber auch auf der Nehmerseite, z. B. als Verpflichteter oder Freiberufler, der öffentliche Aufgaben wahrnimmt, vertreten. In Treuhandverfahren und als Bürgermeister handeln diese Personen als Amtsträger. Als sehr auffällig stellte sich bei ausführlichen Recherchen und Fallanalysen ein hohes Maß an Täuschungen, Fälschungen und Lügen bei diesen Tätern heraus. Diese Erkenntnisse ergeben sich zunächst aus der Ermittlung der Tatumstände: sehr typisch ist die Verwendung angeblicher Bonitätsnachweise durch gefälschte Bank- und Kontoauszüge oder die Vortäuschung, Inhaber bedeutender Firmen mit Tochterunternehmen zu sein oder gewesen zu sein sowie das immer wieder auftauchende Benennen bekannter und renommierter Namen und Adressen als Referenzen oder als angebliche Kunden, Geschäftspartner und gute Bekannte. Der Umgang mit bekannten Personen und Organisationen wird dabei weitgehend vorgetäuscht und wenn ein solcher tatsächlich stattgefunden hat, dann häufig in einer ganz anderen Art und Weise als vom Täter behauptet (z. B. stellten sich langjährige Geschäftsbeziehungen als Berater einer Bank als Kreditanfragen heraus). Weiter fällt auf, dass diese Täuschungen nicht nur zur Tatbegehung eingesetzt werden, sondern bei näherer Betrachtung fast das ganze Leben durchziehen. So war in einigen extremen Beispielen in Treuhandverfahren die gesamte Biografie falsch: Aus abgebrochenen Weiterbildungsmaßnahmen wurden Universitätsabschlüsse, aus Konkursen lukrative Verkäufe angeblicher Firmenbeteiligungen, aus der Anmeldung völlig wertloser Patente „Vermarktungen erfolgreicher Patente“, aus der Abwicklung eines Gebrauchtwagenkaufes jahrelange erfolgreiche Zusammenarbeit als Berater der Bank. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass „legale Fassaden“, ob Unternehmen oder der Status des Berufes als Rechtsanwalt, Notar, Steuerberater, benutzt wurden, um die wahren Absichten eigensüchtiger Profitmaximierung zu verschleiern. Neben gravierenden Kontrolldefiziten, die diesen Tätern ihre Taten erleichtern, ist auch von einer hohen manipulativen Fähigkeit der Täter auszugehen. Häufig lebten die Täter ihr ganzes Leben auf Kosten anderer, stellten sich dabei aber nach außen als hart arbeitende erfolgreiche Menschen dar. Von den bekannten „Steuerparadiesen“ (Schweiz, Liechtenstein, Luxemburg, Bahamas, Caiman- und Caicos-Inseln usw.) wurde reger Gebrauch gemacht.

Der typische Täter struktureller Korruption ist dagegen „auffällig unauffällig“ und hebt sich von „Betrügerpersönlichkeiten“ deutlich ab⁹. Die typischen Täter sind ganz überwiegend männlich und zwar weit über die übliche Täterverteilung nach der PKS (ca. 75 % männliche Täter) hinaus (97,2 % in Verfahren der Struktur 2 und 3). Die wenigen Frauen (2,8 %), die als Täterinnen in Fällen struktureller Korruption aufgefallen sind, waren häufig Ehefrauen und Partnerinnen von Tätern und nahmen eher untergeordnete Positionen ein, d.h., sie waren für die Buchhaltung oder die Ausführung von Anweisungen zuständig (z. B. Geld falsch zu verbuchen, Geld aus schwarzen Kassen zu besorgen, falsche Rechnungen zu schreiben u.ä.) oder sie unterstützten die Täter als Partnerinnen darin, das Korruptionsgeflecht zu verbergen und Gelder verschwinden zu lassen. Die Täter sind fast ausschließlich deutsch, auch hier weit über die durchschnittliche Verteilung nach der PKS hinaus (85,6 %), nimmt man die Ausländerbehörden- und Führerscheilverfahren heraus, war nur ein nicht deutscher Verurteilter unter den Tätern.

Weit überwiegend lag das Alter der Täter über 40 Jahren, ein erheblicher Anteil war zur Zeit der Ermittlungen bereits über 60 Jahre alt. In den meisten Fällen waren die Täter nicht vorbestraft. Ganz überwiegend hatten sie keine Schulden (zumindest war dieses nicht bekannt), was aber häufig als Motiv vermutet oder unterstellt wird. Oft waren die Täter verheiratet und lebten, wie es in den Urteilen häufig ausgeführt wird, „in geordneten Verhältnissen“. Ihre Ausbildung war überwiegend gut bis sehr gut. Sie verfügten meistens über gute Fachkenntnisse und hatten bestimmte Einflussebenen als Unternehmer oder Selbständige, in Unternehmen oder in Verwaltungspositionen erreicht. Es ist auffällig, dass sie beruflich als sehr ehrgeizig beschrieben wurden und viel Zeit in ihren Beruf investierten. Sie zeichnen sich also deutlich durch Fachkompetenz und Engagement aus und werden von Kollegen und Bekannten als erfahren, „korrekt“ und eher penibel beschrieben. Sie sind Personen, die in Vorgesetztenpositionen streng und „pingelig“ Unkorrektheiten und Nachlässigkeiten anderer kritisieren (oft vor anderen Anwesenden) und nach außen sehr angepasst wirken. Man traut ihnen unkorrektes Handeln mehrheitlich nicht zu. Häufig findet man eher „Aufsteiger“, die sehr ehrgeizig Priorität auf die berufliche Entwicklung legen. Nicht selten sind Karrieren im zweiten Bildungsweg und ein hoher beruflicher Einsatz, wie z. B. zeitlicher Einsatz, der Besuch von Fortbildungsveranstaltungen am Wochenende, freiwillige Versetzungen z. B. in die neuen Bundesländer oder auf Unternehmerseite das engagierte Bemühen um Kunden unter hohem zeitlichen Einsatz. Bei vielen sind zusätzliche Aus- und Fortbildungen vorhanden und sie haben häufig auch besonderes Wissen und besondere Fähigkeiten. Es finden sich in der

9 Zur Diskussion und kriminologischen Einordnung der Befunde: Bannenberg 2002, S. 340 ff.

Bandbreite Vorstandsmitglieder oder sehr hohe Verwaltungspositionen, allerdings wird die Strafverfolgung deutlich schwieriger, wenn gegen diese Personen ermittelt wird, so dass Rückschlüsse auf ihren zahlenmäßigen Anteil oder die Häufigkeit involvierter Vorstandsmitglieder bei struktureller Korruption in Unternehmen nicht einfach sind. Es zeigte sich aber, dass in bestimmten Unternehmensbranchen, wie z. B. im Baubereich, die Korruption als Unternehmensstrategie über viele Jahre, eher Jahrzehnte eingesetzt wird und hier eine Beteiligung oder Billigung dieses Verhaltens durch die Vorstandsebene zwangsläufig ist. Überhaupt fiel die Vertrautheit der Täter mit den Korruptionsstrukturen auf: Zehn- bis zwanzigjährige „Üblichkeiten“ der Korruptionsstrukturen waren nicht selten. Interessant ist im Gegensatz zu den Betrügerpersönlichkeiten, dass zwar durchaus auf einen hohen gesellschaftlichen Status und hohen Lebensstandard Wert gelegt wird, der materielle Aspekt erscheint aber lediglich motivierend, nicht allein ausschlaggebend. Diese typischen Korruptionstäter überhäufte sich nicht mit materiellen Luxusgütern wie schnellen Autos, Auslandsdomizilen und exotischen Urlaubstrips mit wechselnden Geliebten, sondern legten mehr Wert auf eine Steigerung des bisherigen Lebensstandards. Nach außen wurden diese Veränderungen zwar durchaus sichtbar, aber in einem anderen Ausmaß: Das Haus wurde ausgebaut oder es wurde neu gebaut, andere Häuser wurden vermietet, Schulden aus früheren Hausbauprojekten wurden schneller abgelöst, viele Bankkonten wurden angelegt, die Autos wurden neuer und Familienmitglieder erhielten Zweit- und Drittwagen und die Ausstattung der Häuser wurde auf den neuesten modischen und technischen Stand gebracht. Diese Täter haben keine illegalen Wertvorstellungen, sondern (wollen?) glauben, sie handeln gerechtfertigt, weil ihr Arbeitseinsatz derart hoch ist und durchaus Positives für Verwaltungen und Unternehmen erreicht wird. Sehr typisch sind deshalb ausgeprägte Neutralisierungs- und Rechtfertigungsstrategien nach Aufdeckung der Korruption. Auf Nehmerseite finden sich z. B. Äußerungen wie: *„ich spare dem Staat Geld, da kann ich auch für mich zusätzlich etwas annehmen“*, oder *„ich Sorge dafür, dass Projekte ohne Mängel zeitgerecht fertig gestellt werden, diese ganze Ausschreibungsprozedur führt doch sowieso nur zu Zeitverzögerungen und der billigste Bieter ist der schlechteste“*, oder *„ich kümmere mich unter hohem Einsatz um die Durchführung von Projekten, ich will dann auch verdienen wie die Privaten“*, oder *„das macht doch jeder, wenn er kann, ich schade doch keinem“* usw. Auf Geberseite werden Rechtfertigungen gebraucht wie: *„wenn wir nicht bestechen, macht es die Konkurrenz und bekommt die Aufträge“* oder *„das sind doch nur nützliche Aufwendungen, um die Sache zu beschleunigen“*, oder *„das ist doch normal“*, aber auch *„er ließ durchblicken, dass wir den Auftrag nur bekommen, wenn er mitverdient“*.

Unterschiede zwischen Gebern und Nehmern?

Geber und Nehmer unterscheiden sich letztlich in geringerem Maße als vermutet wird. Die Charakterisierungen (ehrgeizig, berufsorientiert, grundsätzlich legale Wertvorstellungen, Streben nach materiellem Wohlstand und gesellschaftlichem Status) treffen für beide Seiten gleichermaßen zu. Unterschiedlich ist zum Teil die Einbindung in die Gruppenstruktur der jeweiligen Organisation: In Unternehmen, die Bestechungen als Unternehmensstrategie einsetzen, ist das Verhalten üblich und eingebettet in ein zumindest geduldetes und stillschweigend praktiziertes Firmenkonzept des Vertriebs. In Verwaltungen bleibt der Bestochene eine Person, die Macht und Vertrauen missbraucht, nach außen hin dieses Verhalten aber verstecken muss und den korrekt und rechtmäßig handelnden Beamten spielen muss. Trotzdem haben beide Seiten mehr gemeinsam, als auf den ersten Blick erkennbar ist. Auch in Unternehmen wird nicht offen ausgesprochen, dass Bestechungen eine Vertriebsstrategie sind. Es gibt eine ausgeprägte Doppelmoral, Rechtfertigung und Neutralisierung der Bestechungen als „nützliche Aufwendungen“, „Provisionen“ oder „Vertriebskosten“, deren Herkunft (schwarze Kassen, gefälschte Belege) verschleiert wird. Diese Doppelmoral teilt auch der öffentliche Dienst: Während nach außen Bestechlichkeit als in der Behörde nicht vorhanden geleugnet wird, ergreift man keine Kontrollmaßnahmen, um Korruption wirklich zu ächten. Damit gewährt man den bestechlichen Amtsträgern den notwendigen Spielraum, um trotz umfangreicher Verbote eigensüchtige Interessen hinter der Vertrauensstellung verbergen zu können.

Warum wirkt das Strafrecht nicht abschreckend?

Zunächst ist man möglicherweise verwundert, warum gerade bei den typischen Korruptionsstraftätern, deren Sozialprofil vom üblichen Täterprofil abweicht, das Strafrecht nicht abschreckend wirkt. Diese Täter mit hohem sozialen Status und grundsätzlich legalen Wertvorstellungen laufen bei strafrechtlichen Ermittlungen Gefahr, diese hohe soziale Stellung zu verlieren. Man kann den typischen Täter struktureller Korruption also beschreiben als überwiegend männlich, deutsch, über 40 Jahre alt, verheiratet, nach den Ausführungen in Urteilen „in geordneten Verhältnissen“ lebend und mit überwiegend guter bis sehr guter Ausbildung¹⁰. Darüber hinaus verfügen sie

¹⁰ Auch Heinz, in Gropp (Hrsg.) 1998, S. 27 für Wirtschaftsstraftäter; Dölling 1996, C 23: „gehobene berufliche Qualifikation und hoher sozialer Status“.

meist über gute Fachkenntnisse und haben bestimmte Einflussebenen als Unternehmer/Selbständige, in Unternehmen oder Verwaltungspositionen erreicht, sind ehrgeizig und beruflich sehr engagiert. Sie sind selten vorbestraft und haben auch grundsätzlich legale Wertvorstellungen¹¹. Diese Charakterisierungen trifft auch der Frankfurter Oberstaatsanwalt Schauptsteiner¹²: „Es sind gerade die leistungsstarken und fachlich anerkannten Mitarbeiter, die den Verlockungen des schnellen Geldes erliegen“. Bei einer solchen vom Durchschnitt abweichenden Sozialstruktur der Täter stellt sich die Frage, warum das Strafrecht keine handlungsleitende Kraft entwickelt, denn diese Täter haben bereits bei Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen eine hohe soziale Stellung zu verlieren. Festzuhalten ist zunächst, dass das Strafrecht im Alltag dieser Beschuldigten nicht handlungsleitend ist. Dies zeigen Einlassungen mit einem hohen Maß an Rechtfertigungen und Erstaunen über strafrechtliche Ermittlungen. Strafverfolger setzen dies oft mit einem fehlenden Unrechtsbewusstsein gleich. Untersucht man die Strukturen genauer, so wird deutlich, warum der Normappell des Strafrechts diese Täter nicht erreicht. In Korruptionsverfahren, die der organisierten Wirtschaftskriminalität zuzuordnen sind, besteht für Geber und Nehmer eine geringe oder nur minimale Entdeckungswahrscheinlichkeit durch die Strafverfolgung. Damit besteht keine Abschreckung durch die abstrakte Strafdrohung der Strafnorm. Die Anzeigewahrscheinlichkeit ist im beruflichen Umkreis der Täter sowohl in Unternehmen, durch Konkurrenten oder in der Verwaltung gering. Eine Kontrolle findet meist nicht statt. Verdachtsmomenten in Unternehmen und Verwaltung wird nicht nachgegangen, überwiegend besitzen die Täter auch die Handlungsmacht, um Verdachtsmomente zu zerstreuen oder um Druck auf Untergebene auszuüben. Damit besteht auch keine Abschreckung durch die Aufdeckung von Straftaten. Die Geberseite wird im rechtswidrigen wirtschaftskriminellen Verhalten durch soziale Üblichkeit im Unternehmen bestärkt. Ohne die Verhaltensweisen (z. B. Bestechung eines Amtsträgers zur Auftragserrlangung) als Bestechung zu bezeichnen, erfolgt mittelbar eine Belohnung der Bestechung mit Beförderungen, Gehaltssteigerungen, Prämien oder Lob für die Umsatzsteigerung. Es findet auf der anderen Seite keine Ahndung oder Ächtung der korrupten Verhaltensweisen statt, sondern stillschweigende Duldung oder konkludente Förderung. Oft herrscht eine Doppelmoral, so dass Ethikerklärungen und Verhaltensstandards Korruption und unlautere Geschäftspraktiken zwar als verbotene Handlungen beschreiben, diese Normen bleiben aber im Unternehmensalltag abstrakt und werden nicht umgesetzt. Es findet

11 Von Eisenberg 2000, S. 709, Rn. 5, 6 wird die letztgenannte Konstellation unter Hinweis auf v. Trotha mit „im Rahmen der Konventionalität illegal“ umschrieben; oder Dannecker, in Wabnitz/Janovsky (Hrsg.) 2000, S. 14: grundsätzliche Integration in die Gesellschaft.

12 Schauptsteiner, in Pieth/Eigen (Hrsg.) 1999, S. 131, 136.

keine Kontrolle der anfälligen Bereiche durch Vorgesetzte und Innenrevision statt. Üblich ist dagegen häufig eine Förderung der korrupten Verhaltensweisen bis in die Vorstandsetagen, indem Buchhaltungs- und Abrechnungsregeln umgangen werden, schwarze Kassen angelegt werden u.a.m. Diese schlechte Vorbildfunktion der Vorgesetzten hat negative Auswirkungen und kann zu Sog- und Spiralwirkungen der Wirtschaftskriminalität führen, weil Mitarbeiter die für die Erreichung der Unternehmensziele geduldeten Verhaltensweisen häufig auch selbst übernehmen. Auffallend sind ausgeprägte Neutralisierungs- und Rechtfertigungsmechanismen für das unlautere Verhalten. Die persönlichen Vorteile liegen auf der materiellen und immateriellen Seite, neben dem materiellen Vorteil spielt die Anerkennung eine große Rolle. Auf der Nehmerseite findet sich ähnliches: in der öffentlichen Verwaltung gibt es trotz ausgeprägter Hierarchien häufig keine wirksamen Kontrollen, Verhaltensrichtlinien und Verbote von Geschenkkannahmen bleiben abstrakt und werden nicht in das tägliche Handeln umgesetzt. Die Täter zeigen ebenfalls ausgeprägte Neutralisierungs- und Rechtfertigungsmechanismen, die häufig auf einen Vergleich mit der Wirtschaft abzielen (*wenn ich schon so viele Überstunden leiste, will ich auch entsprechend verdienen; mein Handeln spart dem Staat viel Geld und bewahrt ihn vor Schäden durch schlecht leistende Unternehmer*). Machtstellungen werden nicht selten missbraucht, um die Regeln zu brechen, teilweise fand sich eine ausgeprägte Doppelmoral, so dass die Täter gegenüber ihren Mitarbeitern als korrekte Kollegen und penible Vorgesetzte auftraten, in Wahrheit diente diese Fassade dem Rechtsbruch zum persönlichen Vorteil. Auch hier würde es zu kurz greifen, unterstellte man den Tätern nur materielle Gier: Materielle Vorteile sind wichtig, aber es gibt auch den bedeutenden immateriellen Effekt des Statusgewinns und der Anerkennung durch Unternehmer und in der Behörde.

Mängel der Strafverfolgung

Aus der Untersuchung ergibt sich eine Vielzahl bekannter Mängel der Strafverfolgung.

Grundsätzlich bestehen im Bereich der Verfolgung der Wirtschaftskriminalität, der Organisierten Kriminalität und der Korruption Schwierigkeiten in der strafrechtlichen Verfolgung. Diese Erkenntnis ist nicht neu und wurde bereits 1972 von Baumann¹³ beklagt. Auch Schönherr folgerte aus seiner Untersuchung, dass „Wirtschaftsstrafverfahren einen erheblichen Teil der Ar-

13 Baumann JZ 1972, S.1 ff.

beitskapazität der Staatsanwaltschaften und der Gerichte für sich beanspruchen und gleichzeitig blockieren“¹⁴. Er forderte eine Verbesserung der Personalstrukturen auf Seiten der Strafverfolgungsbehörden. Insbesondere die Großverfahren der Wirtschaftskriminalität mit korruptivem Hintergrund werfen Probleme der Bearbeitung auf. Die besonderen Kenntnisse zur Verfolgung von Korruptionsstraftaten sind nicht immer vorhanden, um die Verflechtungen zwischen Wirtschaft und Verwaltung zu erkennen¹⁵. Die Kapazitäten reichen häufig nicht aus. Bei Ermittlungsmaßnahmen wie Durchsuchungen sind neben einer guten Planung der Aktion die notwendigen Auswertungen wichtig. Gerade hier fehlt es häufig an Personal und Fachwissen. Eine systematische Strafverfolgung mit konsequenter Nutzung des Erfahrungswissens findet nur bei einigen Staatsanwaltschaften statt. Auch diese Erkenntnis trifft generell auf Ermittlungen in umfangreichen Wirtschaftsstrafverfahren zu; der Zufall spielt immer noch die Hauptrolle bei dem Erfolg der Ermittlungen¹⁶. Der Zeitdruck stellt ein weiteres Problem dar, insbesondere wenn Beschuldigte in Untersuchungshaft genommen wurden, da die Kapazitäten der Strafverfolgungsbehörden bei der Verfolgung dieser umfangreichen Fallkomplexe in der Regel schnell an Grenzen gelangen. Auf die bei anderen Strafverfahren dominierende Erkenntnisquelle der Zeugenaussagen können die Staatsanwaltschaften wegen der geringeren Aussagebereitschaft weniger setzen. Zeugen sind häufig zugleich Mitbeschuldigte und die Aussagebereitschaft ist schon aufgrund der Besonderheit dieser Delikte (beide Seiten sind Täter und schotten die wahren Dimensionen nach außen ab) eingeschränkt¹⁷. Beweisschwierigkeiten werden sowohl auf der tatsächlichen Ebene angeführt wie auch beim Nachweis insbesondere des ungeschriebenen Tatbestandsmerkmals der sogenannten Unrechtsvereinbarung. Auch das Problem der Einzelfallorientierung des geltenden Strafrechts erschwert es, die strukturelle Korruption zu erfassen. Diese Meinung wird auch aus den Expertenbefragungen bei Vahlenkamp¹⁸ deutlich. Die unterschiedliche Strafverfolgungspraxis beruht anscheinend auch auf einem unterschiedlichen Problembewusstsein bei den Staatsanwaltschaften¹⁹.

Weiterhin sind in Einzelfällen Einflussnahmen auf Ermittlungsverfahren gegen statushohe und bekannte Persönlichkeiten zu beobachten. Hier finden sich unterschiedlichste Formen der Einflussnahmen, von informellen Telefonaten aus den Reihen der Politik über die Hierarchieebene der Staatsanwalt-

14 Schönherr, Vorteilsgewährung und Bestechung als Wirtschaftsstraftaten 1985, S. 294.

15 Auch Vahlenkamp/Knauß, Korruption – hinnehmen oder handeln? 1995, S. 229.

16 Vgl. Tewlin Kriminalistik 1999, S. 349.

17 Vahlenkamp/Knauß 1995, S. 227: „Korruptionstaten sind immer auf Verdunkelung angelegt“.

18 Vahlenkamp/Knauß 1995, S. 229.

19 Um einen Oberstaatsanwalt zu zitieren: „In unserem Bundesland gibt es keine Korruption“.

schaften oder Einflussnahmen über das Berichtswesen bis hin zu subtilen Störungen wichtiger Ermittlungen durch den Abzug erfahrener Ermittler von Verfahren, die Versetzung in andere Dezernate, die sich nicht selten als Beförderungen darstellen oder auch die mangelnde personelle Ausstattung der Abteilungen²⁰.

Vorschläge zur Intensivierung der Strafverfolgung gegen Korruption

Aus der Generalpräventionsforschung ist bekannt, dass Strafrecht gerade bei kalkulierbaren Delikten wie Wirtschaftsstraftaten und Korruption von der Entdeckungswahrscheinlichkeit beeinflusst wird. Es muss also auch die Entdeckungswahrscheinlichkeit erhöht werden, was durch eine bessere Vernetzung von Kontrollinstanzen (Informationen an die Staatsanwaltschaften durch Rechnungshöfe, Rechnungsprüfungsämter, Steuerfahndung, Zollämter, Anti-Korruptions-Stellen der Verwaltung, Einrichtung von Ombudsleuten als Vertrauensanwälte) möglich ist, aber auch durch einen verbesserten und sensibilisierten Umgang mit Informationen und abgegebenen Verfahren anderer Bundesländer. Macht man sich bewusst, dass Netzwerkkorruption sich nicht an die Grenzen der Bundesländer hält und von dieser Form der Korruption die größte Schädlichkeit ausgeht, muss die Strafverfolgung entsprechend effizient organisiert werden. Auch der Umgang mit anonymen Anzeigen sollte von der denkbaren „Zwickmühlensituation“ von Insidern ausgehen und zur konsequenten Überprüfung des Wahrheitsgehaltes führen.

Zusammenfassend betrachtet ist Strafrecht für die Eindämmung der Korruption wichtig und notwendig²¹. Man sollte nicht vergessen, dass viele geforderte Selbstregulierungskräfte in Wirtschaft, Politik und Verwaltungen versagen, Kontrollen und der Druck zum ehrlichen Handeln aber zunehmen, wenn strafrechtliche Ermittlungen das Versagen offenkundig machten. Die Aufmerksamkeit, die das Thema Korruption in den letzten 10 Jahren in Deutschland erlangt hat, war wesentlich beeinflusst durch strafrechtliche Ermittlungen. Auf der anderen Seite ist selbstverständlich, dass Strafrecht allein

20 Diese Einflussnahmen wurden von Staatsanwälten im Gespräch angegeben. Es fanden sich auch eindeutige Berichtshefte mit Anweisungen von Vertretern der Generalstaatsanwaltschaft an den zuständigen Staatsanwalt bzw. Oberstaatsanwalt. Vgl. auch den Film „Maulkorb für den Staatsanwalt“, Leyendecker und Fröhder 2002 (Hessischer Rundfunk).

21 Dazu Bannenbergs 2002, S. 435 ff. mit zahlreichen Nachweisen; Schaubensteiner NSStZ 1996, S. 409 ff.; Schaubensteiner, in Pieth/Eigen (Hrsg.) 1999, S. 141 ff., Schaubensteiner, die neue Polizei 3/2002, 3 ff.; Dölling Gutachten 1996, C 97 ff.; Schubert, in Wabnitz/Janovsky (Hrsg.) 2000, S. 849 ff.; Rogge/Rex, Die neue Polizei 3/2002, S. 20 ff.

gesellschaftliche Probleme nicht lösen kann. Durch die Strafverfahren wird auch nicht nur punktuelles Unrecht aufgedeckt, sondern es offenbaren sich Strukturen, die größtenteils über Jahrzehnte durch mangelnde Kontrolle und Aufmerksamkeit zu erheblichen Schäden geführt haben. Eine an der Problemlösung, also der Eindämmung und Zurückdrängung der Korruption, orientierte Strategie muss deshalb die Möglichkeiten des Strafrechts mit seinen beschränkten personellen und prozessualen Ressourcen so gut wie möglich nutzen und andere Instanzen informeller Kontrolle aktivieren, um Korruption, insbesondere die Entstehung und das unbemerkte Wachsen von Netzwerken und Korruptionsstrukturen zu verhindern. Es gilt also, ein Gesamtkonzept zur Eindämmung der Korruption zu entwickeln und umzusetzen²². Dölling betont zu Recht, dass eine verbesserte Korruptionsbekämpfung durch Strafrecht nicht allein vom materiellen Strafrecht bestimmt wird. Wesentlich ist eine „Organisation der Strafverfolgung, die eine wirksame Aufklärung und Sanktionierung von Korruptionsstraftaten ermöglicht“²³. Eine verbesserte Intensivierung der Strafverfolgung bedarf personeller Verstärkung bei Polizei und Staatsanwaltschaft²⁴. Neben den Forderungen nach einer Personalaufstockung muss die Spezialisierung und der intelligente Einsatz der beschränkten Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden mit Priorität verfolgt werden. Bei Staatsanwaltschaft und Polizei ist eine Spezialisierung erforderlich²⁵. Ideal wären (Landes-) Zentralstellen bei den Strafverfolgungsbehörden zur Intensivierung der Strafverfolgung bei Korruption und Wirtschaftskriminalität und zur Verbesserung eines länderübergreifenden Informationstransfers²⁶. Die seit etwa 1994 zu beobachtenden Schritte in Richtung auf eine Spezialisierung der Strafverfolgung reichen bei weitem nicht aus. Die Personalauswahl sollte nach Interesse für die Thematik und zumindest teilweise auch nach Erfahrungen mit Ermittlungen in Wirtschaftstrafsachen oder Strafverfahren der Organisierten Kriminalität erfolgen. Personenkontinuität müsste angestrebt werden, zumindest die institutionalisierte Weitergabe der Erkenntnisse an die Nachfolger. Für die Strafverfolgung von Korruptionsstraftaten sind besondere Kenntnisse notwendig. Hingewiesen sei nur auf die Besonderheiten öffentlicher Ausschreibungen und die sich phantasievoll ändernden Handlungsweisen der Täter. Um Manipulationen überhaupt zu erkennen, bedarf es entsprechender Kenntnisse über Handlungsweisen sowie über den häufig vorliegenden korruptiven Hintergrund oder die Praxis der

22 So auch Schaubenstein, die neue Polizei 3/2002, S. 3 ff.

23 Dölling 1996, C 97.

24 Schaubenstein NSTZ 1996, S. 412.

25 Dölling 1996, C 97; Dannecker, in Wabnitz/Janovsky (Hrsg.) 2000, S. 18 f. sowie zu weiteren Forderungen zur Verbesserung der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität; s. auch die praktischen Hinweise bei Bischelsrieder 1995.

26 Schaubenstein NSTZ 1996, S. 412; auch Huber NSTZ 1996, S. 530, 531.

Absprachen zur Erlangung von Aufträgen. Bei der Aus- und Fortbildung von Polizei und Justiz sollten diese Besonderheiten daher berücksichtigt werden²⁷. Wichtig ist auch die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden mit anderen Instanzen wie Kartellbehörden, Steuerfahndung und Rechnungshöfen²⁸. Dölling fordert weiterhin die Speicherung der in den Strafverfahren gewonnenen Erkenntnisse in zentralen Informationssystemen²⁹. Interne Möglichkeiten der EDV sollten zum selektiven Informationsaustausch genutzt werden³⁰. Schubert weist darauf hin, dass EDV-unterstützte Sammlungen eine unverzichtbare Hilfestellung bieten. Z. B. müsse der Name eines bei einem Submissionskartell tätigen Prokuristen sofort darauf abgefragt werden können, bei welchen anderen Bauvorhaben dieser Name als Teilnehmer von Absprachekartellen ebenfalls aufgetaucht sei. Die Vernetzung sollte branchenübergreifend sein³¹.

Um den Einsatz des Strafrechts wirksam zu gestalten, muss die Organisation der Strafverfolgung den Notwendigkeiten der Straftaten angepasst werden. Für Einzelfälle und Bagatelldelikte der Korruption sind keine Sonderzuständigkeiten erforderlich, den intensiven und schädlichen Korruptionsverflechtungen sollte jedoch unter Ausgestaltung effektiver strafprozessualer Möglichkeiten³² und Verwendung der strafrechtlichen Erkenntnisse zur Prävention begegnet werden. Es deutet sich an, dass Strafrecht gerade bei strukturellen Kriminalitätsproblemen möglicherweise nicht wirksam genug ist, selbst wenn es zu Verurteilungen kommt. So berichtet Sieber in seiner Untersuchung zur „Logistik der Organisierten Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland“³³, dass in einem Frankfurter Großverfahren letztlich die alten Logistikstrukturen und Nachfragemärkte völlig intakt blieben. Erkenntnisse wie diese scheinen sich auch bei der Untersuchung von Korruptionsstrukturen im Baubereich zu bestätigen, wo nach Auskunft von Staatsanwälten die bestehenden Baukartelle, die sich korruptiver Strukturen der Einflussnahme bedienen, nur ansatzweise aufgeklärt werden können. Auch bei Verurteilung von Hauptbeteiligten im Bestechungsverfahren funktionieren die Strukturen der Kartelle, deren Ursprünge zum Teil bis in die 50er Jahre nachzuvollziehen sind, häufig auch zukünftig. Dies fällt insbesondere bei der Beteiligung der großen und bekannten Bauunternehmungen auf, die durch die Strafver-

27 Dölling 1996, C 98.

28 Dölling 1996, C 98 f.

29 Dölling 1996, C 98.

30 Tewlin Kriminalistik 1999, S. 349.

31 Schubert, in Wabnitz/Janovsky (Hrsg.) 2000, S. 849.

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

33 Sieber JZ 1995, S. 758, 766.

folgung anscheinend nicht entscheidend beeindruckt werden können³⁴. Auffällig ist auch, dass gerade die Baukartelle in kürzester Zeit in den neuen Bundesländern agierten wie zuvor in den alten Bundesländern. Dies belegt erneut, dass hier die persönliche Beziehungen zwischen Unternehmer und Amtsträger nicht vorhanden waren und ausgenutzt wurden, sondern die Strukturen von Unternehmen, in denen Bestechungen zur Unternehmensstrategie zählen, entscheidend sind. In Einzelfällen deutet sich aber auch an, dass entsprechender Verfolgungsdruck durch Strafverfahren in mehreren Bundesländern Unternehmen zu strukturellen Änderungen zwingt. Bei zahlreichen Strafverfahren gegen kommunale Bürgermeister hatte dieses die Wechsel der politischen Positionen zur Folge. Wenn mehrere Personen aus den Verwaltungen inhaftiert werden, führt dies zu Schocksituationen, denen tatsächlich Strukturänderungen und ernsthafte Präventionsbestrebungen folgen. Aus besonders betroffenen Gegenden einzelner Bundesländer wird jedoch auch berichtet, dass nach einigen Jahren und einem Austausch der politischen Ämter das Problembewusstsein ebenso schnell wieder schwinden kann. Die Bereitschaft, wirksame Anti-Korruptions-Stellen personell ausreichend auszustatten, scheint generell gering zu sein.

Rechtlich bleiben nach wie vor Forderungen nach einer Aufnahme der Bestechungstatbestände (§§ 299, 200, 331 ff. StGB) in § 100a StPO³⁵, eine Kronzeugenregelung³⁶, die Änderung des § 108e StGB, verbesserter Zeugenschutz³⁷ und auch die Einführung einer Unternehmensstrafbarkeit³⁸ virulent. Ernsthaft nachdenken sollte man auch über eine Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft³⁹.

34 Angemerkt sei z.B., dass Beschuldigten Kautionen in Höhe von einer Million DM innerhalb kürzester Zeit zur Verfügung gestellt werden, dies zum Teil sogar dann, wenn diese Beschuldigten bei vermeintlich unabhängigen Unternehmen nach der fristlosen Entlassung bei Bekanntwerden eines Korruptionsvorwurfes sofort wieder in derselben Funktion Arbeit fanden. Die Tatsache, dass es sich um Tochterunternehmen großer Baukonzerne handelt, ist dabei oft nicht erkennbar und nur zufällig bekannt geworden. Nach Insider-Aussagen dürfen Kautionen nach Freigabe auch im Eigentum des Beschuldigten verbleiben, um als „Schweigegel“ bei Verurteilung zu dienen. Für einen beruflichen Wiedereinstieg nach eventueller Haftentlassung ist ebenfalls gesorgt.

35 Dazu Bannenberg 2002, S. 427 f.

36 Bannenberg 2002, S. 427 ff., insbesondere ist auf die Bonusregelung des Bundeskartellamtes hinzuweisen, S. 431 f.

37 Zum Problemkreis whistleblower, Kronzeugen und Informanten auch aus internationaler Perspektive ausführlich Bannenberg 2002, S. 375 ff.

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

39 Dazu Arbeitskreis AE, AE-EV 2001, S. 141, 142. Möglich wäre eine Neufassung des § 146 GVG.

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

Korruptionsprävention

Im Ergebnis erscheinen Vorschläge⁴⁰ speziell zur strafrechtlichen Bekämpfung eingebettet in ein Gesamtkonzept zur Korruptionsbekämpfung am vielversprechendsten. Es existieren bereits eine Vielzahl von Vorschlägen zur Korruptionsprävention, auf die hier aus Raumgründen nicht eingegangen werden kann⁴¹.

Langandauernde und verfestigte Korruptionsstrukturen werden häufig im Kollegenkreis bereits erkannt oder vermutet, weil sich bestimmte Verhaltensauffälligkeiten häufen. Die Aufdeckung von Korruption ließe sich verbessern, wenn Vorgesetzte Andeutungen von Untergebenen Glauben schenken und Ermittlungen vornehmen (und nicht das Verhalten herunterspielen oder „wegsehen“) und wenn unabhängige Kontrollstellen innerhalb der Verwaltungen und Unternehmen eingerichtet würden (Anti-Korruptionsstellen, Ombudsleute), die zur Entgegennahme und Überprüfung dieser Verdachtsmomente zuständig sind⁴². Das Problem der Korruptionsprävention liegt nicht in mangelnden Vorschlägen, sondern in der fehlenden Umsetzung, dem Versagen interner Kontrollen in Verwaltung und Unternehmen, im Fehlen kompetenter Aufklärung und Aufdeckung sowie fehlender Umsetzung empirischer Erkenntnisse in effiziente Prävention. Häufig scheint es auch am politischen Willen zur Umsetzung der Konzepte zu fehlen. In Verwaltungen und Unternehmen bestehen Hemmnisse zur Reaktion auf die Probleme („in unserer Behörde, in unserem Unternehmen gibt es keine Korruption“). Weiter existiert keinerlei Evaluation von Maßnahmen der Korruptionsprävention im Hinblick auf die Wirksamkeit der Maßnahmen. Es muss vorrangig um eine Intensivierung von Kontrolle gehen. Als negativ hat sich in lange andauernden Korruptionsgeschehen immer wieder gezeigt, dass vorhandene Hinweise

40 Schauensteiner NStZ 1996, S. 409-416; Dölling 1996; ZStW 2000, S. 354, 355.

41 Dazu ausführlich Bannenberg 2002, S. 446 ff.; Vgl. auch Bartsch/Paltzow/Trautner (Hrsg.) 2001 und Fiebig/Junker 2000 mit Beispielen für Vorgehensweisen der Täter und Präventionsmaßnahmen.

42 Beim Einsatz von Ombudsleuten hat die Deutsche Bahn AG gute Erfahrungen vorzuweisen: Kunze, die neue Polizei, 3/2002, S. 22. Im Juni 2003 wurde in Hamburg eine Vertrauensstelle gegründet, die Hinweise auf Korruption von Insidern und Informanten entgegennehmen soll.

und Verdachtsmomente, die von Mitarbeitern geäußert worden waren, nicht ernst genommen wurden und diese Mitarbeiter, die versuchten, Kontrollen auszulösen, häufig noch negativen Reaktionen ausgesetzt waren. Dies schwächt nicht nur auf Dauer die Motivation der ehrlichen Mitarbeiter in der Verwaltung, sondern ermöglicht den Tätern, ihre Selbstbereicherung über Jahre zu verschleiern und das Recht zu missachten. Dabei zeigt sich weiter, dass die Täter gerade die leistungsstarken Amtsträger sind, die Vertrauen genießen und die Macht haben, Vorgänge abzuschotten. Als sehr vielversprechend zur Aufdeckung und Prävention scheint daher die Einrichtung von sogenannten Ombudsleuten oder Vertrauensleuten in Verwaltungen und Unternehmen, an die auch anonym Hinweise erfolgen können. Darin darf sich die Kontrolle jedoch nicht erschöpfen, sondern die Aufdeckung sollte durch geschulte und relativ unabhängig arbeitende Anti-Korruptions-Stellen unterstützt werden. Es muss Hinweispflichten an die Staatsanwaltschaften geben, da sich bisher nur die strafrechtliche Verfolgung als tatsächlich effektiv erwiesen hat. Wenn Verwaltungen bereit sind, über veränderte Strukturen zur Korruptionsprävention nachzudenken, dann erfolgt dies regelmäßig nach strafrechtlichen Ermittlungen. Ein sehr wirksames Mittel könnte der konsequente Einsatz von Vergabesperren sein, der allerdings zukünftig bundeseinheitlich geregelt werden sollte, damit gleiche Kriterien für Gerechtigkeit sorgen.

Literatur

Arbeitskreis deutscher, österreichischer und schweizerischer Strafrechtslehrer (Arbeitskreis AE): Alternativ-Entwurf Reform des Ermittlungsverfahrens (AE-EV). München 2001.

Arnim, Hans Herbert von: Wer kümmert sich um das Gemeinwohl: Von der Auflösung der politischen Verantwortung im Parteienstaat. ZRP 2002, S. 223-232.

Arnim, Hans Herbert von: Das System. Die Machenschaften der Macht. München 2001.

Bannenberg, Britta: Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse. Neuwied und Kriftel 2002 (BKA Band 18, Reihe Polizei und Forschung).

Bartsch, Jörg/Paltzow, Wolfgang/Trautner, Wolfgang E. (Hrsg.): Der Antikorruptionsbeauftragte. Handbuch für die öffentliche Verwaltung. Neuwied, Kriftel 2001.

Baumann, Jürgen: Über die notwendigen Veränderungen im Bereich des Vermögensschutzes. JZ 1972, 1-6.

Bischeltsrieder, Albert: Lehr- und Studienbriefe Kriminalistik Nr. 13. Wirtschaftskriminalität. Hilden 1995.

Dannecker, Gerhard: Die Entwicklung des Wirtschaftsstrafrechts in der Bundesrepublik Deutschland. In: Wabnitz, Heinz-Bernd/Janovsky, Thomas (Hrsg.): Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts. München 2000, 1-50.

Dölling, Dieter: Die Neuregelung der Strafvorschriften gegen Korruption. ZStW 2000, 334-355.

Dölling, Dieter: Empfehlen sich Änderungen des Straf- und Strafprozessrechts, um der Gefahr von Korruption in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wirksam zu begegnen? Gutachten C zum 61. Deutschen Juristentag Karlsruhe 1996. München 1996, C 1-115.

Eisenberg, Ulrich: Kriminologie. 5. Aufl. München 2000.

Fiebig, Helmut/Junker, Heinrich: Korruption und Untreue in öffentlichen Dienst. Erkennen – Bekämpfen – Vorbeugen. Berlin 2000.

Heinz, Wolfgang: Begriffliche und strukturelle Besonderheiten des Wirtschaftsstrafrechts. Eine Übersicht über die Entwicklung des Wirtschaftsstrafrechts in der Bundesrepublik Deutschland. In: Gropp, Walter (Hrsg.): Wirtschaftskriminalität und Wirtschaftsstrafrecht in einem Europa auf dem Weg zu Demokratie und Privatisierung. Leipzig 1998, 13-50.

Huber, Rainer: Möglichkeiten der Beschleunigung von Wirtschaftsstrafverfahren. NStZ 1996, 530-533.

Kunze, Klaus: Korruptionsbekämpfung bei der Deutschen Bahn AG. Die neue Polizei 3/2002, 22.

Rogge, Hans-Werner/Rex, Erhard: Konzentration der Bekämpfung von Korruptionskriminalität. Die neue Polizei 3/2002, 20-21.

Sieber, Ulrich: Logistik der Organisierten Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland. JZ 1995, 758-768.

Schaupensteiner, Wolfgang: Globale Korruptions-Konjunktur. Die neue Polizei 3/2002, 3-8.

Schaupensteiner, Wolfgang: Korruption in Deutschland - Das Ende der Tabuisierung. In: Pieth, Mark/Eigen, Peter (Hrsg.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Neuwied 1999, 131-147.

Schaupensteiner, Wolfgang: Gesamtkonzept zur Eindämmung der Korruption. NStZ 1996, 409-416.

Scheuch, Erwin/Scheuch, Ute: Die Spendenkrise – Parteien außer Kontrolle. Reinbek 2000.

Schönherr, Roland: Vorteilsgewährung und Bestechung als Wirtschaftsstraftaten. Eine Untersuchung über die Zuweisung dieser Delikte zur Wirtschaftskriminalität durch die Staatsanwaltschaften. Freiburg 1985.

Schubert, Winfried: Korruption. In: Wabnitz, Heinz-Bernd/Janovsky, Thomas (Hrsg.): Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts. München 2000, 793-850.

Tewlin, Daniel: Kriminalität in der Chefetage. Kriminalistik 1999, 344-349.

Vahlenkamp, Werner/Knauß, Ina: Korruption – hinnehmen oder handeln? Bundeskriminalamt Wiesbaden 1995.