

# **Die PRO HONORE-Vertrauensstelle der Hamburger Wirtschaft gegen Korruption:**

## **Eine Chance im Kampf gegen Korruption?**

*Empirische Forschungsergebnisse zur Korruption  
und notwendige Konsequenzen*

von

**Prof. Dr. Britta Bannenberg,  
Universität Bielefeld<sup>1</sup>**

- Ergebnisse einer empirischen kriminologischen Studie auf der Basis von Straftakten<sup>2</sup>
- Bundesweite Studie

Warum ist die Korruption ein Problem für uns alle? Warum wurde sie insbesondere in Deutschland lange unterschätzt? Warum stellt sie ein großes Problem für viele Bereiche der Gesellschaft dar, und in welchen Rahmen fügt sich eine Vertrauensstelle als ein wichtiges Mosaiksteinchen ein?

Wir müssen den Ernst der Lage erkennen, sollten aber nicht resignieren. Insoweit möchte ich Ihnen zum Hintergrund dieses Vortrags gern Ergebnisse aus einer umfassenden Untersuchung vorstellen, die ich anhand von bundesweit erfassten Straftakten durchgeführt habe. 1995 habe ich mich erstmals intensiv mit der Frage beschäftigt, was wissen wir eigentlich über Korruption, was wissen wir über Korruption in Deutschland, über die Strukturen, wie häufig kommt so etwas vor, wie bedeutend ist das Problem?

Ausgangspunkt meiner Studie war der Umstand, dass bestimmte Skandale in den Medien immer wieder erwähnt wurden. Wie kommt es zum Beispiel, dass eine Stadt wie Frankfurt am Main damals mit einigen Strafverfahrensfällen so häufig in die Schlagzeilen geriet, andere Städte überhaupt nicht?

Das war für mich Anlass, einmal zu fragen, wie ist es bundesweit? Warum werden an einigen Orten diese Dinge aufgedeckt, an andern Orten meint man, auf einer Insel der Seeligen zu leben?

---

<sup>1</sup> Vortrag gehalten anlässlich der Gründung der Hamburger Vertrauensstelle gegen Korruption am 26. Juni 2003 im Albert-Schäfer-Saal der Handelskammer Hamburg. Die Form des Vortrags wurde im wesentlichen beibehalten. Zur Person, siehe letzte Seite.

<sup>2</sup> vgl. „Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle“, Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse, Luchterhand 2002, A-Bd. 18, Reihe Polizei + Forschung von Prof. Dr. Britta Bannenberg

Es war relativ schwierig, an Informationen heranzukommen, aber - wie sich mit einiger Zähigkeit auch gezeigt hat - nicht unmöglich. All dieses Wissen, das ich habe, rührt im Grundsatz aus dieser Studie her, wird aber auch aus sehr vielen Gesprächen gespeist, die ich mittlerweile geführt habe sowie aus Folgeuntersuchung, insbesondere natürlich zu den neueren Entwicklungen in dieser Thematik.

- Ziele der Untersuchung: Erkenntnisgewinn
- Ist Strafrecht ein geeignetes Mittel zur Bekämpfung der Korruption?
- Gibt es andere / bessere Strategien zur Eindämmung der Korruption?

Es gab zuvor keine wirklich empirische Untersuchung von Straftaten, es gab zwar rechtliche Abhandlungen und immer mal wieder polizeiliche Warnhinweise, dass bereits einiges schief läuft, aber es gab ein sehr geringes Interesse der Wissenschaft, der Strafrechtswissenschaft, der Kriminologie für das Thema Korruption. Es ist mein Anliegen gewesen, mit dieser bundesweiten Untersuchung einen grundsätzlichen Erkenntnisgewinn herbeizuführen – sich auch zu fragen, ist Strafrecht in irgendeiner Form ein geeignetes Mittel, um diese Formen von Korruption zu bekämpfen? Wie sieht es überhaupt mit Strategien, Mitteln, Möglichkeiten aus, die Korruption eindämmen zu können?

- Strukturen der Korruption in Deutschland
- Erkenntnisgrenzen: Hellfelduntersuchung, Straftaten und Zugang
- Besonderheiten bei den Tätern
- Schwierigkeiten der Aufdeckung
- Mängel der Strafverfolgung
- Mangelhafte Korruptionsprävention

Ich glaube, mittlerweile sagen zu können, dass man die Strukturen der Korruption in Deutschland mit einiger Genauigkeit beschreiben kann. Es gibt natürlich Erkenntnisgrenzen, wenn man eine solche Untersuchung durchführt. Führt man Hellfeld-Untersuchungen durch, hat man das Dunkelfeld nie dabei. Wie groß ist das Problem wirklich? Steigt die Korruption an oder decken wir das Dunkelfeld auf? Aber das Bemühen um eine wissenschaftlich objektive Sicht der Dinge führt uns zumindest in die Richtung, zu analysieren, wie die Situation ist und wie sie sich unter Berücksichtigung des Dunkelfelds darstellt.

Ich hatte eine Hellfeld-Untersuchung durchgeführt, d.h. eine Straftatenanalyse mitsamt Interviews von Experten, Polizeibeamten, Staatsanwälten, Richtern. Es zeigte sich, dass die Täter schon sehr auffällig sind. Besonders deutlich wurde,

dass es enorme Schwierigkeiten bei der Aufdeckung dieser Fälle gibt. Das ist natürlich auch nichts Neues, aber gerade diese Schwierigkeiten bringen uns ja dazu, dass wir über so etwas wie eine Vertrauensstelle nachdenken und diese auch zu recht in Gang setzen wollen.

- Struktur 1: Bagatell- oder Gelegenheitskorruption
- Struktur 2: Gewachsene Beziehungen
- Struktur 3: Netzwerke organisierter Wirtschaftskriminalität
- Problematisch: Strukturen 2 und 3

Mängel der Strafverfolgung sind typisch, aber ebenso typisch ist eine sehr mangelhafte Korruptionsprävention, d.h. jegliche Kontrollstrukturen, die es überhaupt erst verhindern sollen, dass Korruption stattfindet, sind mangelhaft. Schaut man sich nun die Strukturen an, so kann man wirklich kurz und knapp sagen: Wir haben in Deutschland *kein* Problem mit einer flächendeckenden Bagatelle- oder Einzelfallkorruption, wobei es diese Fälle natürlich schon gibt. Aber deshalb bräuchten wir weder eine Vertrauensstelle, noch eine verbesserte Organisation der Strafverfolgung, noch immense Anstrengungen wegen einiger Fälle der Bagatelkorruption.

**Was in Deutschland ein enormes Problem darstellt - und das wird leider verkannt, verharmlost und auch bewusst klein geredet - ist die strukturelle Korruption.**

Diese habe ich unterteilt in zwei Bereiche, nämlich die sog. gewachsenen Beziehungen, das sind strukturelle Korruptionsfälle auf den Ebenen der Kommunen und der Städte. Ich behaupte, dass man aufgrund der Analysen der vorhandenen Strafakten, aufgrund der Erfahrungen von Experten, die sich jahrelang mit diesem Thema beschäftigen, behaupten kann, dass jede Stadt und jede Kommune in bestimmten Bereichen ein Problem mit Korruption hat. Es wird nur nicht bekannt. Im Baubereich, im Vergabebereich ist es doch selbstverständlich, dass die Haus- und Hofunternehmer der Gemeinden die Aufträge erhalten; dass die Konkurrenz von außerhalb ausgestochen wird, dass das Vergaberecht mit Füßen getreten wird, dass bei den Bürgermeistern die Funktionen schwimmen zwischen Wirtschaftslobbyisten, Parteifreunden und eigentlich den uneigennützig, nach Recht und Gesetz tätig werdenden Politikern der Gemeinde.

Da denkt man sich noch nicht mal was dabei und es gibt natürlich Personen, die das mit krimineller Energie auf die Spitze treiben und solche, die nur wegsehen, die nicht unbedingt mitmachen, aber die zumindest auch nicht wollen, dass das noch bekannt wird und es deshalb dulden. Ein enormes Problem, das mit einer immensen Verschwendung von Steuergeldern zum Schaden der Bürger einher geht.

Und das kann man noch steigern, was mich veranlasst hat, das Ganze in eine dritte Struktur, *Netzwerke organisierter Wirtschaftskriminalität* einzuteilen.

## **Netzwerk-korruption**

- Überwiegend Vergabe von Großaufträgen / monopolartige Auftraggeber:
- Bau von Flughäfen, Klärwerken in Großstädten, Autobahnen, Kasernen, Wohn- und Gewerbegebiete mit Deponien und Lärmschutzwällen, Ausrüstung Polizei/Bundeswehr, Werften
- Treuhandverfahren
- Führerscheinverfahren, Ausländerbehörden,
- Herzklappenverfahren, Medizinprodukte

Wenn man sich anschaut, wie Kartelle bundesweit agieren, um Flughäfen zu bauen, um Autobahnen zu bauen, um im Hoch- und Tiefbau große Projekte zu planen, zu bauen, auszuführen - Immobilienverwaltung im ganz großen Stil - dann finden sie bestimmte Strukturen, mit allem was Rang und Namen hat in der Wirtschaft und man findet überhaupt nichts dabei, Kartellabsprachen zu tätigen und dann im Gefolge - da Kartellabsprachen nur dann funktionieren, wenn sie die Amtsträgerseite auch im Griff haben - mit Bestechung, Betrug, Untreue, hohen Steuerhinterziehungen, teilweise Geldwäsche zu agieren.

Insbesondere diese dritte Struktur ist sehr problematisch, denn wir finden nicht nur diese Verhaltensweisen, sondern zusätzlich Unterstützungssysteme für die Beschuldigten.

- Keine Hinweise auf denkbare Struktur 4:  
Verbindung zwischen Organisierter Kriminalität und demokratischen Institutionen durch systematische Korruption
- Wohl aber Korruption auch in Einzelfällen organisierter (Nicht-Wirtschafts-) Kriminalität und fehlendes Problembewusstsein

Eine gängige Strategie der Großunternehmen liegt darin, den sog. schwarzen Schafen sofort zu kündigen.

Man stellt sich gegenüber der Presse als ein Konzern dar, der dieses Problem im Griff hat.

In Wahrheit ist es aber so, dass dem Beschuldigten geraten wird, sofort zum Arbeitsgericht zu gehen. Das Ganze wird in eine ordentliche Kündigung umgewandelt, man erhält eine ordentliche Abfindung als Betroffener und schweigt in Zukunft bis zur Rente. Und die Betroffenen im Familien- und Bekanntenkreis werden dann auch keinen Anlass mehr haben, zu intervenieren und gegen diese Strategie vorzugehen.

Vorteile für die Unternehmen: die eigentliche Struktur, dass nämlich Korruption längst Geschäftspolitik ist, kommt nicht heraus. Das Zurverfügungstellen von Verteidigern durch diese Unternehmen ist die vollkommene Regel, man findet nichts dabei.

Das in aller Kürze. Ich könnte dieses mit Beispielen ausweiten, die manche nicht glauben mögen, aber wenn man das bundesweit zusammenfasst, stellt man die Normalität eben fest.

Es gibt - vielleicht ein kleiner Hoffnungsschimmer - noch keine Hinweise darauf, dass wir Verhältnisse wie in Sizilien hätten d.h. dass diejenigen, die im Bereich des Betäubungsmittelhandels, des Menschenhandels - was auch immer der Gewalt orientierten organisierten Kriminalität tätig sind -, dass diese bereits systematisch auf unsere Säulen der Gesellschaft Einfluss genommen hätten oder dies tun.

Es ist aber immerhin denkbar, dass auch diese Kreise ein enormes Interesse daran haben, die Strafverfolgung abzuwenden. Aber wie gesagt, es gibt keine Hinweise dafür, dass dieses bereits systematisch flächendeckend geschieht, es gibt aber sehr wohl Hinweise, dass es Einzelfälle gibt und dass diese oft nicht erkannt werden als Problem einer groß angelegten Korruption, die bereits stattfindet, weil man oft nur den einzelnen Fall sieht, der vielleicht für sich genommen gering und unbedeutend ist und dann kein größeres Problem dahinter sieht.

**Deshalb ist vor allem das fehlende Problembewusstsein in diesem Bereich zu beklagen.** Schauen wir uns die neueren Entwicklungen an, insbesondere die Kölner Affäre mit ihrem immer noch laufenden Weiterungen in den politischen Bereich hinein, dann sind wir bei dem Problem, dass uns eventuell in den nächsten Jahren die illegale Parteienfinanzierung in einem ganz anderen Stile beschäftigen wird, weil jetzt die Staatsanwaltschaften erst auf den Trichter kommen und überhaupt erst in die Lage versetzt werden, auch diese Dinge mit einer verbesserten Personalstruktur zum Teil aufzudecken und vielleicht auch nicht zu sehr gehindert werden, weil der einen oder der anderen Regierung auch die Erkenntnis wächst.

Es ist in jedem Fall so, dass diese Wirtschaftskriminalität in diesem Bereich das große Problem in Deutschland darstellt, wenn wir von Korruption reden.

Es gibt ansonsten auch einige laufende Ermittlungsverfahren, die bereits im Hinblick auf diese gewaltorientierte, organisierte Kriminalität sehr bedenklich stimmen. Ich nenne nur das Speditionsgewerbe als Beispiel, möchte dies aber nicht vertiefen. **Es gibt in all diesen Bereichen, die wir als strukturelle Korruption kennzeichnen, Einflussnahmen der Politik, die zum Teil unglaublich sind.**

Auch dieses hält man nicht für möglich, aber sie passieren in vielfältiger, meist sehr subtiler Weise. Ein Staatsanwalt wird selten versetzt und massiv bedroht. Er wird befördert oder er wird abgezogen vom Fall, er erhält ein neues Dezernat, weil seine ungemeynen Kenntnisse ja erforderlich sind. Dann macht er halt jetzt „O-K“ statt vorher Korruption, aber von dem Fall ist er weg, wo er mit dem besonderen Erfahrungswissen vielleicht Unheil angerichtet hätte!

Was heißt das nun, Netzwerk-Korruption? Da finden sich alle diejenigen wieder, die im großen, lukrativen Bereich tätig sind. Es geht um den Bau von Großanlagen, da ist ja sehr viel Geld zu holen! Aber auch die Treuhand-Verfahren haben uns die Augen geöffnet. Den dort agierten Personen, die ich kurz als Betrügerpersönlichkeiten kennzeichnen möchte, die es verstehen, enorme Subventionen abzukassieren. Die in diesem Bereich - wie auch darauf gewartet zu haben – geradezu die Chance ergriffen haben, mittels Korruption und Betrug letztlich ihre Kasse zu füllen. Dem widmet man zu wenig Aufmerksamkeit und deshalb ist es wie ein Brennglas auf die ganze Problematik Wirtschaftskriminalität und Korruption zu verstehen.

Aber daraus sind nicht viele Lehren gezogen. Die Führerschein-Verfahren, hoch interessant. In Hamburg ist diese Problematik gerade aktuell geworden ist. In fast allen Bundesländern ist dieses zu vermuten. Aber nur in einigen wenigen Bundesländer wurden die Strukturen aufgedeckt.

Ich darf erwähnen, dass man in einem Bundesland etwa 3000 gekaufte Führerscheine festgestellt hatte. Es kam zwar zu erheblichen Freiheitsstrafen für den Prüfer, den Fahrlehrer, die Fahrschule, den Dolmetscher, den Vermittler, der für die ausländischen Fahrschüler, die gekauft hatten, tätig war. Aber die **Behörde hatte die Führerscheine der Betroffenen niemals eingezogen** und ein einziges Zivilverfahren wurde geführt.

Schlimm ist nicht nur der Vertrauensverlust, dass der Prüfer gekauft werden konnte, sondern auch, dass ein Fahrschüler, der einen Führerschein gekauft hat, einen Unfall mit tödlichen Folgen verursachte. Das Zivilverfahren führte nur dazu, dass man von weiteren Zivilverfahren Abstand nahm, weil die Kausalitätsfrage ungeklärt war. Und - stellen Sie sich vor, wenn das in jedem Bundesland tausendfach passiert. Das Interesse wird ja weiterhin bestehen - und dies ist nur ein Bereich, auf den wir ein Schlaglicht werfen können.

Die Ausländerbehörden, stehen sicherlich im Fokus des zukünftigen Problems, weil uns natürlich allein durch die Zunahmen der Schleuserverfahren deutlich wird, dass in dem Bereich erhebliche Probleme stecken.

**Herzklappen, Medizinprodukte - das kann man nur andeuten. Da ist noch sehr vieles im Argen!** Es ist ja eben auch ein Problem, wenn man als Pharmaunternehmen morgens in die Praxis bei Niedergelassenen geht und bestechen darf - der selbständig Niedergelassene ist kein Amtsträger und fällt auch nicht unter § 299 StGB - und nachmittags geht man in die Uniklinik zum Chefarzt und ist plötzlich im Bereich des Strafrechts tätig. Also wie soll etwas, was als erlerntes und sehr positives, sehr erfolgreiches Verhalten morgens nicht strafbar ist, nachmittags strafbar sein, noch irgendwie einen Verhaltenskodex vorgeben? Das ist eine sehr zwiespältige Angelegenheit und wirft eine Menge Fragen auf.

### Schädlichkeit der Korruption

- Fallstrukturen gefährdeter Vergabebereiche; Korruption als Geschäftspolitik
- Fallstrukturen organisierter Wirtschaftskriminalität; Kartelle
- Gefahren systematischer Einflussnahmen durch Organisierte Kriminalität auf Strafverfolgung, Justiz, Verwaltung und Politik
- Politische Einflussnahmen auf Verwaltung und Justiz
- Sog- und Spiralwirkung
- Schwerwiegende Korruption geht mit anderen Straftaten einher
- Hohe materielle und immaterielle Schäden

Es ist in jedem Fall eine enorme Schädlichkeit dort zu konstatieren, wo wir die großen Summen haben d.h. in den gefährdeten Vergabebereichen und es ist das Problem zu sehen, dass Korruption eben keine Einzelfälle sind, nicht die Fälle von einzelnen schwarzen Schafen mit krimineller Energie, sondern dass im großen Stil bestochen wird. Das ist nur möglich, wenn Unternehmen über schwarzen Kassen verfügen, wenn Firmen ihre Scheinfirmer in den entsprechenden Domizilen aufbauen und damit erst fünf, sechs, siebenstelligen Bestechungssummen ermöglichen, die an der Buchführung vorbei ja irgendwo her kommen müssen. Die Fantasie der Täter ist da grenzenlos! Aber das ist Geschäftspolitik! Es ist kein Zufall und das ist das Problem. Insofern haben wir die zukünftigen Gefahren zumindest als solche wahrzunehmen, dass sich eben dieses Verhalten immer mehr durchsetzt und dann die Einflussnahmen-Verflechtungen in Bereichen der Politik eine große Gefährdung darstellen. Auch von der Sog- und Spiral-Wirkung ist immer wieder die Rede. Ich meine, man kann empirisch nachweisen, dass dieses der Fall ist.

- Mangelnde politische Verantwortlichkeit
- Konsequenzen: Vertrauensverlust der Bürger in Politik und Demokratie
- Imitationsthese; der Ehrliche ist der Dumme
- Abwendung der Bürger von der Demokratie

Nicht nur, dass es sich pauschal ausweitet, sondern man verändert auch das Denken der Menschen, wenn die Mitarbeiter im Unternehmen, wenn die ehrlichen Mitarbeitern in der Verwaltung sehen, was der Chef so alles treibt. Wenn das scheinbar völlig normal ist, warum sollte er sich selbst noch an Recht und Gesetz halten, wenn es so einfach ist, so leicht möglich ist, sich nebenher mindestens einen Verdienst zu verschaffen? Man wird ja praktisch der Dumme! Also: der Ehrliche ist der Dumme, dieser Spruch verinnerlicht sich bei den Personen, die das erleben müssen, hautnah erleben. Das ist genau die Gefährlichkeit einer Sog- und Spiral-Wirkung. Wir haben daher zu konstatieren, dass schwerwiegende Korruption als solche nicht nur als Amtskorruption oder als Bestechung im Bereich der Wirtschaft vorkommt, sondern immer zu verstehen ist als ein Komplex, der Betrug, Untreue, Steuerhinterziehung und Kartellabsprachen mit im Boot hat. Das richtet die sehr hohen materiellen und immateriellen Schäden an.

Bestechungsgelder werden ohnehin refinanziert, aber es ist ja nicht nur zum Vorteil des Amtsträger, wenn ein Bestechungsgeld fließt, sondern der Unternehmer will mitverdienen d. h. man überhöht das Angebot ohnehin in einem erheblichen Maße, damit beide verdienen und wenn das alles so gut läuft und die Kontrolle ausgeschaltet ist, dann wird auch am Ende bei der Abrechnung betrogen. So etwas kann jahrelang laufen. Dafür gibt es Belege quer durch die Republik. Oder auch im internationalen Bereich - die Strukturen sind ja überall gleich.

- Korruption und Politik: bedenklicher Zustand
- Politische Klasse: Gefahr, dass Gemeinwohl hinter Selbstbereicherung und Machterhalt zurück tritt
- (Schatten-) System hinter dem System
- Ämterpatronage, politische Korruption
- GG wird unterlaufen

Die Gefahren sind aber auch im immateriellen Bereich zu sehen. Also nicht nur die materiellen Schäden, die den Kommunen für sinnvolle Investitionen verloren gehen, für das was uns alle betrifft, zum Beispiel an notwendiger Infrastruktur.

Wir können davon ausgehen, dass die Politik - was das Vorgehen gegen solche Aktivitäten angeht - mittlerweile einen relativ bedenklichen Zustand erreicht hat. Es besteht immerhin die Gefahr – so würde ich es einmal vorsichtig ausdrücken wollen -, dass das Gemeinwohl hinter Selbstbereicherung und Machterhalt zurücktreten kann, denn das was das Grundgesetz als ein System der Parteienmitwirkung an der Demokratie und so weiter vorsieht, das ist längst dadurch unterhöhlt, dass die Parteien eine enorme Machtfunktion in der Gesellschaft eingenommen haben, dass die Listenplätze im Vorfeld im Grunde festgelegt sind und

dass 70 % der Abgeordneten ohnehin Abgeordnete werden, egal wie hoch die Wahlbeteiligung ist und wie die Geschichte ausgeht.

Das ist also etwas, worauf wir unsere Aufmerksamkeit richten müssen, dass sich hier nämlich längst eine Entwicklung etabliert hat, die sich an den Gemeinwohlinteressen, an dem, was in den Sonntagsreden über Grundgesetz, Menschenrecht, Grundrechte hervorgehoben wird, längst verselbständigt hat. Da kann man dann nicht sehr viel Gegensteuern erwarten, wenn wir von diesen Gruppen selbst erwartet, sich wiederum zu kontrollieren.

Das ist eine große Gefahr für die Demokratie insgesamt. Denn daraus resultiert nicht nur eine mangelnde politische Verantwortlichkeit, sondern was noch viel schlimmer ist, der Vertrauensverlust der Bürger. Der richtet sich dann aber nicht nur an einzelne oder lokale Parteien, lokale Politiker, sondern es heißt bei den Bürgern sehr schnell, die Demokratie taugt nichts! Und das wollen wir uns dann besser nicht ausmalen, was letztlich daraus die Konsequenz sein könnte. Diese Bedenken sind in jedem Fall schon durch demoskopische Umfragen teilweise gestützt.

### **Korruption ist ein opferloses Kontrolldelikt**

- Die Aufdeckung korruptiver Sachverhalte ist weitgehend zufällig
- Die strafrechtliche Ermittlung ist ebenso zufällig und hängt sehr stark von Kapazitäten und Erfahrungen der Ermittler ab.

Warum ist es so schwer, die Korruption aufzudecken, warum konnte sich vielleicht so etwas etablieren in einem Ausmaße, wie wir es nicht haben wollen?

Es ist ganz einfach: die Korruption ist ein sogenanntes opferloses Kontrolldelikt. Auf der einen Seite ist es sehr zufällig, wann etwas herauskommt. Die strafrechtliche Ermittlung ist zufällig, hängt sehr davon ab, ob und wann ein Hinweis an die Staatsanwaltschaft erfolgt ist, welche Kapazitäten und welche Erfahrung sie hat, um überhaupt zu erkennen, dass hinter einem möglichen Hinweis und Verdacht ein größerer Fall stecken könnte.

Fragt man sich dann also genauer, wie kommt es eigentlich zum Strafverfahren, stellt man in dem Bereich dieser strukturellen Korruption, also dieser Strukturen 2 und 3 immer wieder fest, dass ein einzelnes Ermittlungsverfahren mit einem Einzelfall eines Beschuldigten in kürzester Zeit zu häufig über hundert Beschuldigten mit Tausenden von Einzelfällen führt, die teilweise bis in die absolute Verjährung hineinreichen. Von daher gebärt *ein* Strafverfahren im Grunde die Neuen und das ist die treibende Quelle. Wenn Sie dabei eine personell gering ausgestattete Staatsanwaltschaft haben oder eine, die nicht so besonders den Fokus auf die Verfolgung von solchen Straftaten richtet, sondern andere Schwerpunkte setzt,

dann ist es von vornherein begrenzt, was passiert, nämlich geringe Strafverfolgung.

## Wie kommt es zum Strafverfahren?

- Strafrechtliche Ermittlungen führen regelmäßig zu neuen Verdachtsmomenten
- Anonyme Hinweise
- Zufall
- Presseveröffentlichungen
- Anzeigen von Konkurrenten und Privatpersonen

Anonyme Hinweise stellen die Hauptquelle für erfolgreiche Ermittlungen dar, das ist bisher die Praxis. Im übrigen spielt der Zufall eine große Rolle. Ich kann ein Beispiel nennen, in dem nach über fünf Jahren Ermittlungen ein Strafverfahren mit 160 Beschuldigten geführt wurde: In einem großen Baubereich fing es an, dass ein Polizeibeamter eines Tages an einem Lärmschutzwall vorbei fuhr, der gerade neu errichtet worden war. Es wurde nach einem starken Regenguss Plastik aus diesem Lärmschutzwall geschwemmt und er hatte den Verdacht, da könnten Abfälle illegal verbaut worden sein. Er unterrichtete seine Kollegen vom Umweltschutzdezernat und die gruben in dem Lärmschutzwall und fanden tatsächlich eine Reihe von Abfällen, die nicht dorthin gehörten. Da sich im Laufe der Vorermittlungen der Unternehmer, der diesen Lärmschutzwall errichtet hatte, so merkwürdig benahm - er stellte nämlich sofort jedem seine Angestellten, der von der Polizei befragt wurde, einen Verteidiger und wies sie noch dazu nichts zu sagen -, kam man auf den Verdacht, dass da möglicherweise noch mehr dahinter steckt. Und tatsächlich: eines der größten Korruptionsverfahren in Nordrhein-Westfalen nahm seinen Anfang.

Presseveröffentlichung können natürlich eine Quelle sein, aber sind doch recht selten.

Was man häufig unterstellt: böse Konkurrenten wollen den anderen anschwärzen - das ist aber eher nicht der Fall. Wir haben feststellen können, dass Konkurrenten, die anzeigen, dies in der Regel dann tun, wenn sie jahrelang, jahrzehntenlang im Korruptionsgeflecht mitgemischt haben und entweder die Schmiergelder nicht zahlen konnten oder selbst bankrott gegangen sind oder es irgendwann nicht mehr mitmachen wollten und aussteigen wollten, dann aber keine Aufträge mehr erhielten - von heute auf morgen - und dann wird angezeigt.

Privatpersonen zeigen relativ selten an.

## Der Täter : „Betrügerpersönlichkeiten“

- Legale Fassaden, Lügen, Täuschungen, Fälschungen, geringe Qualifikationen
- Ausgeprägter Hang zur Selbstdarstellung und Angeberei
- Sehr manipulativ
- Hohe kriminelle Energie

Mit welchem Täter haben wir es zu tun?

Das ist eher die noch lustige Variante, die man aber auch unterschätzt: recht selten sind es Personen, die im Grunde auftreten wie der unglaublich erfolgreiche Unternehmer, aber in Wahrheit ein Geflecht aus Lügen, Täuschungen und falsche Qualifikationen vor sich her schieben, die es aber immer wieder schaffen, entsprechende Subventionen zu bekommen, entsprechende Geldgeber für ihre tolle Ideen zu finden.

Das ist auch natürlich eine große Gefahr für aufstrebende Kommunen und war auch im Zuge der Treuhandverfahren problematisch, weil die Personen dort selbst als Bürgermeister oder Amtsträger aktiv waren und dann an jedem Geschäft der Gemeinde mitverdienten.

- Oft exotisches Leben (Immobilien im In- und Ausland, mehrere luxuriöse PKW, Bankkonten in den Steuerparadiesen, Einbindung von Vertrauten in die Taten)
- Einschlägige Vorstrafen oder Verdacht
- Extreme Rechtfertigungen des Fehlverhaltens
- Fehlende Verantwortungsübernahme und Leugnen der Verantwortlichkeit auch bei Verurteilung

Wer derart drauf ist und mit einer hohen kriminellen Energie handelt, der ist an sich auch recht leicht zu erkennen, weil diese Typen wirklich das exotische Leben führen, das sich viele erträumen, aber niemals zu leben wagen. Ein absolutes Markenzeichen: mehrere luxuriöse PKW fanden sich bei all diesen Tätern.

Das neueste natürlich, was auf dem Markt ist, aber natürlich auf Kosten Dritter, sonst wäre dagegen ja nichts zu sagen. Bankkonten in Steuerparadiesen, dementsprechende Reisen und immer wieder die Einbindung von mehreren Geliebten und Ehefrauen und früheren Ehefrauen und all diese Verschleierungsaktivitäten. Die Gewinnabschöpfung bei diesen Tätern läuft relativ leer. Da können sie auch nicht viel an Verantwortungsübernahme erwarten, selbst dann nicht, wenn diese verurteilt werden. Aber das ist eher die exotische Variante. Also 5 bis 10 % würde ich das schätzen.

## **Auffällig unauffällig – Der typische Täter struktureller Korruption**

- Ganz überwiegend männlich
- ◆ Deutsch
- ◆ Nicht vorbestraft
- ◆ Keine Schulden (zumindest nicht bekannt)
- ◆ Gewisse Macht- und Entscheidungsbefugnisse in Unternehmen und Verwaltung

Der normale Täter ist nämlich ganz anders, er ist wie wir ihn alle kennen. Er ist eigentlich der Unauffällige, vor allem männlich - ganz klar, weil man bestimmte Macht und Entscheidungsbefugnis überhaupt erst mal haben muss, damit man interessant wird, als Amtsträger für die Gegenseite oder in Unternehmensposition, um einiges überhaupt bewegen zu können, sonst macht es ja überhaupt keinen Sinn. Es sind dann natürlich mehrheitlich Deutsche. Für die Amtsträgerposition völlig klar, wie auch im Bereich der normalen Wirtschaftskriminalität, wo wir sehr häufig gerade die deutschen Täter antreffen. Die Täter sind auch häufig nicht vorbestraft - daran erkennt man sie also eben so wenig, wie an bestimmten Schulden.

Es gibt zwar wieder immer Einzelfälle, wo eine Person als Amtsträger bewusst ausgesucht wird, weil sie Spielschulden hat oder weil besondere prekäre Schuldsituationen vorliegen.

## **Der typische Täter**

- Ganz überwiegend Ehrgeizig, investiert viel Zeit in den Beruf, meist Fachkompetenz
- ◆ Eher „Aufsteiger“, oft 2. Bildungsweg, viele Aus- u. Fortbildungen, aber auch Vorstandsmitglieder
- ◆ Mit Korruptionsstrukturen über 10-20 Jahre vertraut
- ◆ Legt Wert auf gesellschaftlichen Status, hoher Lebensstandard

Aber die Regel ist das nicht. Es ist nicht unbedingt der anfällig, der schon so verschuldet ist, dass ihm das Wasser bis zum Halse steht. Es sind in aller Regeln nämlich genau die anderen: Es sind die Ehrgeizigen, es sind die Kompetenten, es sind diejenigen, die sehr viel Zeit in ihren Beruf und in ihre Karriere investieren, die auch sehr viel Fachkompetenz haben. Nicht die, die Dienst nach Vorschrift machen oder die den Hammer früh fallen lassen – um es plakative zu sagen -, sondern es sind genau die Engagierten. Die sind interessant auf beiden Seiten.

Es sind in dieser Untersuchung auch sehr viele Aufsteigertypen gewesen. Die Verfahren wurden in der Regel 1995 bis 1998 geführt, die Personen waren häufig 45 bis 60 Jahre alt. Es trifft also eine bestimmte Generation, aber es ist im Grunde

alles mögliche vertreten, so ab A 11 aufwärts oder bis in die Vorstandsetagen der Unternehmen hinein, wobei es bei den Unternehmen dann wieder eine gewisse Einschränkung gibt: je höher sie kommen, umso unberührbarer sind sie auch in aller Regel für die Strafverfolgung - auch wenn die laufenden Strafverfahren gegen **Mannesmann** und **Deutsche Bank** im Moment etwas anders suggerieren, das ist aber noch nicht Normal. Es ist schwierig, in Bereichen, in denen Personen Macht und Einfluss haben, zu ermitteln!

Korruptionsstrukturen sind diesen Tätern wohl vertraut und in der Regel sind es eben nicht die, die mit den Ferraris oder mit dem Porsche bei A 11 auf den Dienstparkplatz vorfahren, sondern es sind eben Leute, die natürlich Wert auf hohen Lebensstandard legen, aber nicht übermäßigen Luxus zur Schau tragen. Daran erkennen sie es also auch nicht so leicht!

### **Der typische Täter**

- **Ganz überwiegend keine illegalen Wertvorstellungen**
- **Versteht sich nicht als kriminell handelnd**
- **Ausgeprägte Rechtfertigungs- und Neutralisierungstechniken**

Was typisch ist, dass diese Täter keine illegalen Wertvorstellungen haben. Sie verstehen sich weder als kriminell handelnd, noch überhaupt in dem Bereich als solche, die ein schlechtes Gewissen haben müssten. Sie haben ausgeprägte Rechtfertigungs- und Neutralisierungstechniken, und zwar natürlich nur für diesen Bereich. Ansonsten könnten Sie denen Ihre Geldbörse anvertrauen, da würde nichts passieren. Aber in diesem Bereich sagt man dann als Amtsträger, wenn ich schon so viel leiste wie ein Unternehmer, dann will ich auch verdienen wie ein Unternehmer.

Und die Unternehmen sagen, wenn wir es nicht tun, dann macht es halt die Gegenseite. Also das gehört doch dazu, das müssen wir machen. Gibt es folglich jetzt Unterschiede zwischen diesen beiden Gruppen?

### **Unterschiede zwischen Gebern und Nehmern?**

- Unterschiede weit geringer als zu vermuten
- Charakterisierung (berufsorientiert, ehrgeizig, Streben nach Wohlstand und Status) gilt für beide Seiten
- Unterschied Gruppenstruktur: Einbindung in korrupte Unternehmensstrategien und Macht- und Vertrauensmissbrauch beim Amtsträger

Es wird häufig behauptet, die Unternehmen mit ihrer Wirtschaftsmacht, die überrollen die Amtsträger geradezu. Das ist aber eine recht einseitige Sicht der Dinge, das stimmt so nicht. Schaut man sich die Typen auf beiden Seiten an, dann sind sie sicher sehr ähnlich. Es sind gerade die Ehrgeizigen, diejenigen die auf Karriere wert legen. Das gilt für beide Seiten. Der Unterschied ist natürlich schon noch mal die **Gruppenstruktur**. Da findet sich Interessantes: bei den Unternehmen ist es natürlich die Einbindung in die korrupte Unternehmensstrategie, in die Struktur, die das Ganze fördert und erleichtert. Bei den Amtsträgern finden wir erstaunliche Beispiele von Macht und Vertrauensmissbrauch. Das kann man noch mal etwas deutlicher machen, wenn man sich verdeutlicht, dass das ja generell die Leistungsträger der Gesellschaft sind.

### **Warum erreicht der Normappell des Strafrechts die Täter nicht?**

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

Man fragt sich, warum haben die eigentlich keine Angst vom Strafrecht. In dem Moment, in dem ein Verfahren geführt wird, geht dieser Ruf ja verloren und dabei ist es fast egal, was am Ende heraus kommt. Aber wenn sie natürlich gar nicht erst befürchten müssen, dass überhaupt ermittelt wird, dann brauchen sie keine Angst von irgendwelchen Folgen zu haben, weder vor der Todesstrafe - um es mal zu überspitzen -, noch vor vielleicht fünf Jahren Freiheitsstrafe, noch vor beruflichen Nachteilen.

Die Entdeckungswahrscheinlichkeit ist also unglaublich gering und dies wird von den Tätern auch kalkuliert und damit haben wir keine Abschreckung durch Strafdrohungen. Dass fünf Jahre im schlimmsten Fall 10 Jahre für Bestechungsdelikte die Höchstgrenzen sind, das interessiert niemanden, wenn sie eben nichts fürchten müssen. Die Anzeigewahrscheinlichkeit ist auch äußerst gering, denn sie müssen als Angehöriger der Wirtschaft in aller Regel gar nicht damit rechnen, im Amt an den Falschen zu geraten. Dass der anzeigt, das passiert nämlich nicht. Das ist die berühmte Whistleblower-Problematik, **weshalb wir ja die Vertrauensstelle am Ende befürworten**.

Funktionierende Kontrolle kann man gleich vergessen. Verdachtsmomenten in Unternehmen und Verwaltungen wird nämlich in aller Regel nicht nachgegangen. Das ist die bittere Erkenntnis. Schaut man sich das noch mal getrennt an, dann

zeigt sich das noch mal deutlicher für die Geberseite: Für die Unternehmen ist es von einer sozialen Üblichkeit, sich der Bestechung als Geschäftspolitik zu bedienen. Dann wird natürlich so eine Verhaltensweise belohnt, man ist ja erfolgreich, wenn man entsprechende Vorurteile eingesetzt hat und dieses muss dann nicht ausdrücklich genannt werden - aber man hat eben Erfolg. Die Gehälter steigen, es gibt Belohnungen auch im materiellen Bereich.

Nach außen Ethikerklärung für die Sonntagsreden, und dabei bleibt es. Und weiterhin funktioniert dieses Ganze eben nur, wenn es bis in die Vorstandsetagen hinein abgesichert ist. Wie gesagt: der Einzelne im mittleren Management, der kann nicht über 5- bis 6-stellige Summen im Bestechungsfall entscheiden. Und er kann auch nicht entscheiden, dass das eigene System, z.B. PKW für Amtsträger im Bereich von 40.000 Euro einfach zur Verfügung gestellt werden, genutzt werden dürfen, mit freiem Tanken inklusive selbstverständlich! Dass so etwas passiert, das kann nur von oben abgesegnet werden. Und man hat natürlich - wie gesagt - persönliche Vorteile von all diesem.

Bei der Nehmerseite haben sie aber dasselbe, trotz all der Vorschriften. Angefangen mit der kleinsten Regelung, wann die Geschenkkannahme verboten ist, bis eben hin zum Vergaberecht, das sehr detailliert regelt, was erlaubt ist und was nicht, gibt es keine wirksame Kontrolle all dieser Dinge.

Und selbst dann, wenn die Staatsanwaltschaft bereits das Bauamt durchkämmt hat, finden sie nach fünf Jahren mit Sicherheit dieselben Strukturen wieder, das ist die Regel. Die Verhaltensrichtlinien, die Verbote, sie bleiben abstrakt. Man hat hier das Gefühl, das zu nehmen, was einem zusteht.

Machtmissbrauch treibt erstaunliche Blüten: so fand man Täter, die als sie der Falsche bestechen wollte, tatsächlich diesen anzeigten, um ihr eigenes Korruptionsgeflecht abzudecken. Das war im Bereich eines Führerscheinsverfahren passiert, als ein anderer Ausländer kam, der nicht zum eingeweihten Kreis gehörte. Oder es werden Untergebene vor Dritten zurechtgewiesen, so dass man den Eindruck erweckt, man sei ein besonders Korrekter. So einer steht doch nicht unter Verdacht, selbst das Vergaberecht zu brechen und sechsstelligen Summen anzunehmen.

Diese ausgeprägte Doppelmoral also erleichtert es natürlich den Tätern in bestimmten Strukturen der Amtsträgerschaft, dann auch ihr Tun zu verschleiern.

Was meiner Ansicht nach etwas zu kurz greift ist, zu sagen, *die machen das nur aus Geldgier*. Es spielt es sicher eine Rolle, dass man hier dazu verdienen will.

Aber was immer auch eine Rolle spielt: die Nehmer gewinnen eine gewisse Anerkennung für die Geberseite. Man wird wichtig für die Unternehmer!

## MÄNGEL DER STRAFVERFOLGUNG

- Vielfältige Probleme bei der Bewältigung der umfangreichen und komplizierten Strafverfahren
- Spezielle Fähigkeiten, Unterstützung und personelle Ressourcen sind nicht immer vorhanden
- Keine institutionalisierte Vernetzung zwischen den Bundesländern
- (politische) Einflussnahmen -
- Sanktionen und Verfahrenserledigungen
- Keine wirksamen Unterbindungen des Filzes
- Bei struktureller Korruption dominieren
  - ◆ Einstellungen des Strafverfahrens nach § 170 II StPO,
  - ◆ Deals, Absprachen
  - ◆ Bei Verurteilung vielfach Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren mit Strafaussetzung zur Bewährung

Die **Strafverfolgung ist unglaublich mangelhaft**, das wissen wir, es gibt eben sehr viele Probleme und das nicht erst seit wir die Korruption betrachten. Seit man die Wirtschaftskriminalität im Auge hat, weiß man, das diese unglaublichen Komplexe mit vielen Beschuldigten, vielen Einzelfällen einfach schwierig zu beweisen sind und man braucht besondere personelle Ausstattungen und entsprechende Kompetenzen, damit man überhaupt weiß, um was es geht und man braucht teilweise auch Sachverstand von außen, von Steuerfahndern, von Rechnungsprüfern, oder aus bestimmten Verwaltungsbereichen, um überhaupt zu wissen, was ablaufen kann. Und dieses ist sehr schwierig!

Was ein weiteres echtes Problem darstellt, sind **politische Einflussnahmen** auf die Strafverfahren. In vielfältiger Form subtil oder nicht subtil. Wenn dann Sanktionen verhängt werden, wenn es um die Verfahrenserledigung geht, stellt man fest, egal wie die ausgehen, eine wirksame Unterbindung mit einer weiteren Außenwirkung auf die betroffenen Bereiche, also eine wirksame Unterbrechung dieser Fehlstrukturen, kann man mit dem Strafrecht nicht erreichen - man kann es wohl auch nicht erwarten. Strafrecht hat seine Funktion, aber alles andere müssen die tun, die es angeht: die Bürgerschaft, die Verwaltung, die Politik.

Und wir haben die bittere Erkenntnis, dass viele dieser Verfahren, weil die so kompliziert sind, aufgrund von Beweisschwierigkeiten mit einer Einstellung enden, die nicht mal im Opportunitätsbereich liegt, sondern die am Ende sogar mit der Einstellung nach § 170 Absatz 2 StPO, kein hinreichender Tatverdacht, ab-

geschlossen werden, obwohl man jahrelang ermittelt hat und glaubte, dass viel daran sei.

Dies und Absprachen sind am Ende beherrschend. Je schwerwiegende die Fälle werden, um so eher haben sie es natürlich durch geschickte Verteidiger am Ende so, dass Freistrafen im Bereich der zwei Jahre mit Bewährung liegen.

## **VERANTWORTUNG DER WIRTSCHAFT**

- Korruption ist vielfach bereits normale Geschäftspolitik
- Unterstützungsstrategien für Beschuldigte
- Geringes Unrechtsbewusstsein
- Kontrolle wird abgelehnt; bekannt gewordene Korruption darf nicht nach außen dringen
- Aufgedeckte Fälle werden als Einzelfälle verschleiert und verharmlost
- Die ehrlichen Unternehmen werden nicht wahrgenommen und tragen die Nachteile – Ethik, Werte und Moral sind Worthülsen für Sonntagsreden

Die Verantwortung der Wirtschaft ist deshalb, finde ich, eines der ganz wichtigen Punkte, wenn man etwas dagegen tun will, wenn man wirksam wirklich verhindern will, denn wenn Korruption vielfach bereits normale Geschäftspolitik geworden ist, wenn wir diese Unterstützungsstrategien für Beschuldigte, die sehr vielfach und vielfältig sein können, verbunden mit einem geringen Unrechtsbewusstsein, das von der Konzernspitze runter gegeben wird, bis in die normalen nach außen agierende Mitarbeiter, haben, dann muss man Kontrolle wahrnehmen, man darf sich dann auf der anderen Seite nicht wundernd, dass sich diesen Verhalten immer weiter durchsetzt. Es ist aber auch so, dass die ehrlichen Mitbewerber - die es durchaus immer noch gibt -, dass diese geschützt werden müssen, vor solchen sich ausbreitenden Mechanismen.

Kontrolle wird von diesen Unternehmen in aller Regel aber gerade abgelehnt. Fälle die dann bekannt werden, werden an Unternehmensberatung übertragen, oder intern schlicht und heimlich erledigt - in aller Regel soll die Staatsanwaltschaft davon aber nichts erfahren.

Aufgedeckte Fälle werden deshalb in aller Regel verschleiert, werden verharmlost und die ehrlichen Unternehmen melden sich nicht zu Wort, aus sehr verständlichen Gründen. Da haben wir dieselbe Problematik, d. h. also in alle Regeln tragen sie die Nachteile, ohne sich nach außen zu artikulieren weil sie Angst haben, noch mehr Nachteile zu bekommen und Ethikwerte, von den großen Aktiengesellschaften genau so wie von Mittelstand vorgetragen, von den Verbandsvertre-

tern vorgetragen sind Worte für Sonntagsreden, wenn sich nicht dramatisches ändert an dieser Situation.

## **STRAFRECHT KANN GEGEN KORRUPTION WIRKSAM SEIN:**

- Strafrecht übt Druck auf den Einsatz anderer Kontrollsysteme aus
- Als letzte Konsequenz hinter anderen Kontrollsystemen und Präventionsstrategien
- Wenn die Strafverfolgung intelligent und spezialisiert auf unterschiedliche Fallstrukturen reagiert

Strafrecht ist ein wichtiger Bereich, um dagegen zu wirken. Strafrecht wirkt - wie wir zwar eben gesehen haben - begrenzt. Es unterbindet den Filz nicht! Aber dadurch, dass überhaupt die strafrechtliche Ermittlungen stattfinden, wissen wir von diesen Fällen. Nicht die internen Revision, nicht die Controlling Abteilungen, nicht die Fach- und Dienstaussicht oder die Rechnungsprüfer haben die Fälle und Skandale der Jahre aufgedeckt bis heute. Nur die Strafverfolgungsbehörden haben dies getan und im Zuge dieser Ermittlung kommt es dann mal vielleicht dazu, dass sich eine Kommune ein Unternehmen ernsthaft Gedanken macht bei der Änderung der Strategien.

Strafrecht ist also insoweit wichtig, als es eine letzte Konsequenz ist, Druck ausübt, damit etwas innerhalb der Strategien passiert. Aber Strafverfolgung muss auch intelligent organisiert sein, damit sie überhaupt eine solche Wirkung erzielen kann und deshalb ist es sehr wichtig, dass man eine spezialisierte Strafverfolgung hat. Man darf also auf gar keinen Fall diese Fälle struktureller Korruption als einzelne Fälle von einzelnen Tätern verharmlosen, dann kann man sie ja nicht als strukturelles Problem begreifen und nur mit einer Spezialisierung, mit einem Erfahrungsaustausch, mit den Innenrevisionen kann es dann auch Erfolge geben.

## **WEITERE FORDERUNGEN**

- Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft – Vorschlag AE-GVG, Neufassung § 146 GVG
- Telefonüberwachung, § 100a
- Erweiterung § 100c
- Kronzeugenregelung
- Unternehmensstrafbarkeit
- Zeugenschutz / Informantenschutz
- Strafbarkeit politischer Korruption

Weitere Forderungen, die in diesen Bereich Strafrecht erhoben werden sind z.B. Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft, eine Telefonüberwachung, die kommen

muss, eine Kronzeugenregelung die kommen muss, Unternehmensstrafrecht - auch etwas wogegen sich die Wirtschaft erheblich wehrt -, was aber wohl aufgrund der EG-Konvention und der amerikanischen Erfahrung kommen wird. Das muss einfach eine Folge sein! Zeugenschutz, Informantenschutz - da sind wir wieder in unserem Bereich der Vertrauensstelle. Die Strafbarkeit politischer Korruption ist eine weitere Forderungen für die Zukunft.

## MANGELHAFTE KORRUPTIONSPRÄVENTION

- Interne Kontrollen versagen in Verwaltung und Unternehmen
- Entdeckungswahrscheinlichkeit
- Aufklärung erfordert konsequentes und kompetentes Vorgehen
- Mehr-Ebenen-Konzepte
- Politischer Wille zur Umsetzung

Aber der ganz große Mangelbereich neben dem strafrechtlichen Komplex liegt im Bereich der Verhinderung von Korruption. Hier kann man sehr viele Mängel konstatieren, denn die internen Kontrollen versagen auf beiden Seiten, in Verwaltung wie Unternehmen passiert in aller Regel nichts, um einen Fall, der bekannt geworden ist, aufzudecken. Und dieses ist sehr erstaunlich!

Die Entdeckungswahrscheinlichkeit ist unheimlich gering, obwohl wir aus der Analyse all dieser Fälle wissen, dass immer vorher Verdachtsmomente vorhanden waren. Personen haben versucht, Kontrollen auszulösen - in aller Regel richteten sich negative Konsequenzen gegen die Personen selbst.

Man muss demzufolge ein vernetztes Mehrebenenkonzept auch entwickeln. Da gibt es viele Vorschläge. Sie werden nur nicht umgesetzt, um dagegen vorzugehen.

Ein einzelner Antikorruptionsbeauftragter oder eine Vertrauensstelle, die dann am Ende keine Staatsanwaltschaft zu Verfügung hätte, die nicht agiert, die Innenrevisionen nicht bewegen kann, mitzumachen, die also nicht auf ein wirkliches Umdenken in den Institutionen setzen kann, wird nicht sehr viel erreichen können.

**Es muss am Ende ein gesellschaftlicher Konsens da sein**, dass man Korruption ächtet. Und das ist das Problem!

Der politische Wille zur Umsetzung all dieser Dinge fehlt in aller Regel. Man müsste das empirische Wissen, das man aus all diesen Fällen hat, aus der Analyse dieser Strukturen konsequent in erforderliche Präventionsmaßnahmen umsetzen.

Was noch mal ein Sonderproblem ist, aber auch das wird natürlich eine Frage sein, die sie wie selbstverständlich an die Vertrauensstelle richten werden: Wird

das denn überhaupt, wer meldet sich denn da, was passiert denn da? Das sind Fragen, die natürlich wichtig sind. Wenn man so etwas schon installiert, dann soll ja am Ende auch etwas heraus kommen, nämlich die Aufdeckung von Fällen. Und an diesen Fragen müsste man dann alle Maßnahmen richten, die man umsetzt. Ob das nun die Rotation ist, die viel zitierte, das sogenannte Vieraugen-Prinzip, das nicht funktioniert oder ob es andere Maßnahmen sind, Antikorruptionsstellen etc.

Wir müssen untersuchen, was wirkt wirklich und was empfehlen wir. **Korruptionsprävention ist möglich**, gerade weil feststeht, dass die Verdachtsmomente vorher vorhanden sind und das ist genau die Problematik.

## **PRÄVENTION UND REPRESSION BEI STRUKTURELLER KORRUPTION**

- Empirisches Wissen über Korruptionsstrukturen muss konsequent in Prävention umgesetzt werden
- Kombinierte Strategien (Informationspflichten, Vernetzung, professionelle Aufdeckung)
- Zusammenwirken Strafverfolgungsbehörden / interne Kontrollstrukturen

Das ist die Problematik, die als Whistleblower-Problematik im Ausland diskutiert wird. Wir stellen fest - egal auf welcher Ebene -, wenn sich Personen, wenn sich Unternehmer, wenn sich einzelne Angehörige aus Unternehmen, aus der Verwaltung, wenn sie sich an ihren Vorgesetzten wenden, wenn sie sich an bestimmte Stellen wenden, die an sich für die Kontrolle zuständig sein sollten, wenn sie sich an die Staatsanwaltschaft wenden, dann passiert häufig genau das Gegenteil von dem, was sie erreichen wollen: Nicht der Verdacht wird untersucht, sondern es wird sofort der Verdacht gegen diesen Personen geäußert. Also derjenige der die schlechte Nachricht bringt, ist der Übeltäter. Die schlechte Nachricht spielt dann erst mal keine Rolle.

Man ist sehr schnell bei der Hand mit dem Vorwurf der Denunziation, es sind doch alle Denunzianten, warum sollten die ein Interesse daran haben, so einen Vorwurf zu äußern. Das ist unsere Standardreaktion in Deutschland - wohl ohnehin. Ich habe versucht diesem Problem nachzugehen. Wir haben negative Erfahrung im 2. Weltkrieg, natürlich mit der Nazizeit, dass man vielleicht diese ganzen negativen Erfahrungen mit Denunzianten in einem Terrorregime leicht auf die heutige Situation überträgt und dass man nicht gerne differenziert. Aber das ist eine völlig falsche Sichtweise, wenn aus einem abgeschotteten Bereich wie Verwaltung, wie Unternehmen wichtige Hinweise zunächst mal auch an die Vorgesetzten gehen und diese dann nicht besseres zu tun haben, als den Betroffenen zu dif-

famieren, gar zu entlassen oder zu schädigen, mit dem Ruf zu schädigen, dann ist irgend etwas falsch in diesem System und von daher fördert ein solches Verhalten, das typisch ist, letztlich die Korruption und schützt die Täter in vielen Bereichen.

Sie können auch aktuelle Beispiele nehmen, der Finanzprüfer der EU, van Beutenen, hatte, trotzdem am Ende die EU Kommission zurücktreten musste, obwohl er in all seinen Behauptungen recht behalten hat, eine Halbierung seines Gehaltes und später sogar die Entlassung hinzunehmen. Das hat alles nichts genützt und sogar die Presse war ambivalent. Sie hat gerne den Skandal aufgegriffen, hat dann in schönen Einzelheiten berichten können, dass es stimmt, dass Edith Cresson ihren Geliebten in eine Position hievte, auf der er fachlich keine Kompetenzen hatte. All das hat sie herausgefunden und hatte trotzdem eine Ambivalenz gegenüber van Beutenen mit ins Spiel gebracht. Der von der Persönlichkeit her merkwürdige Whistleblower!

Das ist etwas, was wir sehen müssen, was sehr ambivalent ist, sehr merkwürdig ist. Warum geht man mit diesen Informanten eigentlich so um, warum muss man sie in ihrem Ruf beschädigen? Da ist etwas falsch, das es so läuft!

### **KONKRETE VORSCHLÄGE**

- Ombudsman, Vertrauensanwalt
- Anti-Korruptions-Stellen mit mobilen Prüfgruppen
- Whistleblower-Systeme
- Information der Staatsanwaltschaft bei Korruptionsverdacht
- Schulung von Rechnungsprüfern, internen Revisionen

Die konkreten Vorschläge gehen dann auch weiter. Wir brauchen als ein ganz wichtiges Bindeglied, diesen Ombudsman, diesen Vertrauensanwalt - und er sollte weit über Hamburg hinaus bekannt werden und installiert werden. Am besten wären zusätzlich noch Antikorruptionsstellen mit mobilen Prüfgruppen, die z.B. Bauausführungen oder bestimmte Abrechnungsmodalitäten mit dem geschulten Blick des Korruptionsprüfer überprüfen.

Wir brauchen Schutzsysteme für Whistleblower, die weit darüber hinaus gehen. Man kann sich ja vorstellen, wie dies z.B. in England in einem Gesetz 1998 geschehen ist. Wie dies in den U.S.A. mit breiter Unterstützung durch im Rechtsanwaltskreise und Gesetze geschehen ist. Wie es in Südafrika mit einem Gesetz verfolgt wurde. Dass diese Personen auch Schadenersatz Ansprüche haben, wenn sie entlassen werden, wenn sie diffamiert werden, wenn sie in ihrem Ruf geschädigt werden, wenn sie in der Branche kein Bein mehr auf dem Boden bekommen, obwohl sie recht haben, mit ihren Hinweisen. Aber das ist in Deutschland noch

überhaupt nicht überlegt und man sollte hier dann noch daran denken, dass eine Information, dieser Stellen an die Staatsanwalt eben institutionalisiert werden muss und dass entsprechende Schulungen erfolgen.

- Schwachstellenanalysen
- Einsatz technischer Neuerungen im Vergabebereich
- Grundsätzliche Trennung von Planung, Vergabe, Abrechnung
- Vertragsstrafen
- Vergabesperren

Schwachstellenanalysen, um zu schauen, wo in den Verwaltungen, wo in den Unternehmen etwas schief läuft, sollten genau so selbstverständliche sein - sind es aber nicht, wie der Einsatz technischer Neuerung z.B. im Vorgabebereich und so weiter und sofort.

Es ist also einiges noch an Vorschlägen in der Pipeline. Speziell noch mal zu den Vertrauensstelle: dieses Problem der Whistleblower muss uns alle zu einem Umdenken bringen. Informanten, die aus einem internen Bereich tatsächlich Verdachtsmomente nach außen geben oder auch nur an die Vorgesetzten weiterreichen, sind keine Denunzianten, auch wenn sie zum Teil bestimmte Motive mit verfolgen. Wer also kurz davor steht, in den Ruin getrieben zu werden, der mag eben nicht nur ganz lautere Motive haben.

**Man muss sich klar machen, dass diese Offenbarungen sehr negative Reaktionen für die Betroffenen hervorrufen können.** Es gibt auch dokumentierte Beispiele, die weit in den Bereich der körperliche Übergriffe hineingehen z.B. hat ein Unternehmer im Baubereich ausgesagt und wurde dann aufgesucht von Personen, die ihm und seiner Frau mit einer Sprühpistole das Augenlicht nahmen. Indem sie ihn ordentlich einschüchtern wollten, waren sie einen Schritt zu weit gegangen. Auch dies sind also Fälle, die vorkommen: körperliche Übergriffe. Wir können aber an einen wirksamen Schutz letztlich nur denken, wenn ein grundsätzliches Umdenken, also eine Unterstützung dieser Informanten stattfindet, hin zu einem sinnvollen Verhalten. Wenn wir also sagen, dass ist etwas, was die Gesellschaft notwendig braucht, dass aus diesen abgeschotteten Bereichen, die uns alle schädigen, die eben Korruption heißen, dass dort Information nach draußen dringen, dann ist dies ein Anfang!

## VERTRAUENSSTELLE DER HAMBURGER WIRTSCHAFT

- Selbstkontrolle funktioniert nicht
- Abgeschottete Strukturen erfordern Umdenken und Transparenz
- Chance, die Mauern des Schweigens zu durchbrechen
- Chance für die Ehrlichkeit

**Deshalb ist die Vertrauensstelle der Hamburger Wirtschaft ein wichtiger Schritt** in dieser Richtung. Die Selbstkontrolle funktioniert letztlich nicht, da sollten wir uns nichts vormachen. Wenn nicht wirklich Druck erzeugt wird und niemand die lieb gewordenen Praktiken kontrolliert. Die abgeschotteten Strukturen erfordern aber letztlich Umdenken und Transparenz, eine Änderung der Verhältnisse. Eine solche Stelle ist deshalb die Chance, die Mauern des Schweigens zu durchbrechen und sie ist auch eine Chance für die Ehrlichkeit.

---

Zur Referentin:

Britta Bannenberg, Jg. 64; Studium der Rechtswissenschaften an der Georg-August-Universität Göttingen; 1. jur. Staatsexamen 1989; Promotion Göttingen; Dissertation zum Thema Täter-Opfer-Ausgleich: Wiedergutmachung in der Strafrechtspraxis, 1993; 2. jur. Staatsexamen in Hessen 1994; 1995-2001 wissenschaftliche Assistentin bei Prof. Dr. Rössner an der Martin-Luther-Universität Halle/Saale und an der Philipps-Universität Marburg; Habilitation Dezember 2001. Habilitationsschrift: Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse, Luchterhand 2002, BKA Bd. 18 (Reihe Polizei und Forschung.) Seit April 2002 Professorin für Kriminologie, Strafrecht und Strafverfahrensrecht an der Universität Bielefeld. Forschungsschwerpunkte neben Korruption: Täter-Opfer-Ausgleich, Gewaltkriminalität, Kriminalprävention.

**Prof. Dr. Britta Bannenberg:**  
Universität Bielefeld  
Fachbereich Rechtswissenschaften  
Strafrecht und Kriminologie  
Postfach 10 01 31  
33501 Bielefeld  
oder: Universitätsstraße 25, U 8 – Zi. 231  
33615 Bielefeld  
0521 – 106 4721 oder 106 6965 (Skr.)  
e-mail: [britta.bannenberg@uni-bielefeld.de](mailto:britta.bannenberg@uni-bielefeld.de)  
Mobil: 0171-280 47 55

