

## **Anhörung im Hauptausschuss am 20.6.2002**

### **Evaluierung der Maßnahmen und Instrumente der Korruptionsbekämpfung in NRW<sup>1</sup>**

#### **I. Politik und Wirtschaft im Spannungsfeld der Korruption: Situationsbeschreibung und Möglichkeiten der Entflechtung**

##### **1. Wo liegen die Hauptprobleme im Hinblick auf die Verflechtung zwischen Wirtschaft und Politik, wie ist eine Entflechtung zu erreichen?**

Aus einer Analyse bundesweiter Straftaten zur Problematik fällt die Verflechtung zwischen Politik und Wirtschaft in Kommunen und Städten auf. In Sachverhalten mit jahrelang andauernder Korruption nahmen Bürgermeister und kommunale Politiker Einfluss auf Vergabeentscheidungen zugunsten bevorzugter Unternehmer in „ihren“ Städten und Gemeinden. Dabei werden Rechtsvorschriften missachtet und Macht wird missbraucht, um entweder persönlich oder parteipolitisch nahestehende Unternehmer zu begünstigen. Der Wettbewerb wird dadurch ausgeschaltet und die Manipulationen der Vergabeentscheidungen waren nicht nur durch Bestechungszahlungen an Bauamtsdezernenten und andere Amtsträger geprägt, sondern auch durch Kartellabsprachen, Betrug, Untreue und Steuerhinterziehungen. Für den Steuerzahler bedeutet dieser Macht- und Rechtsmissbrauch nicht nur höhere Preise durch Einrechnung der Bestechungssummen und evtl. zu zahlende Abstandszahlungen in Absprachekartellen, sondern auch schlechtere Leistungen, da jegliche Qualitätskontrolle durch Bestechung ausgeschaltet wird. Die Interessen der politischen Entscheidungsträger sind dabei nicht nur in der persönlichen Bereicherung zu suchen, sondern mindestens gleichrangig in der Begünstigung der Partei bzw. der Sicherstellung von Parteispenden.

---

<sup>1</sup> Die Antworten stützen sich in weiten Teilen auf die empirische Studie von Bannenberg: Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse. Erscheint noch im Juni 2002 in der BKA Forschungsreihe bei Luchterhand.

Ein Umstand, der diese Verflechtungen begünstigt, ist die fehlende oder ausgeschaltete Kontrolle. Es müssen demnach Strukturen eingerichtet werden, die Manipulationen und Verstöße gegen das Vergaberecht möglichst verhindern. Auffallend war in vielen jahrelang andauernden Korruptionssachverhalten die Missachtung von Hinweisen durch Bedienstete, die Verdacht geschöpft hatten. Personen, die innerhalb der Verwaltungen oder als Konkurrenten versuchen, Kontrollen auszulösen, werden nicht ernst genommen, als „Denunzianten“ negativ betrachtet oder haben sogar Nachteile (disziplinarrechtlich, hinsichtlich der Karriere oder als Unternehmer hinsichtlich künftig ausbleibender Auftragsvergaben) zu erleiden. Dieser Umgang mit Informanten, die Verdacht geschöpft haben, ist für die Motivation und das Rechtsbewusstsein äußerst schädlich und fördert am Ende die Korruptionsstrukturen, weil die Täter unbehelligt bleiben.

Zu fordern ist daher die breite Umsetzung eines Bündels korruptionspräventiver Maßnahmen, die auf Kontrolle, Überwachung insbesondere des Vergabebereiches und auf Förderung einer Kultur der Ehrlichkeit aufbauen. Dazu müssen Strukturen geschaffen werden, die es Mitarbeitern ermöglichen, einen Korruptionsverdacht auch anonym zu äußern und es müssen auch tatsächliche Kontrollen erfolgen. Zur Realisierung solcher Kontrollsysteme sind zum Beispiel Ombudsleute oder Vertrauensleute und spezielle Anti-Korruptions-Stellen einzurichten, die mit Rechnungsprüfungsämtern und spezialisierten Stellen der Staatsanwaltschaften zusammen arbeiten bzw. Informationen austauschen und das geeignete Vorgehen im Einzelfall abstimmen. Es geht nicht darum, Verwaltungen oder Unternehmen unter einen Generalverdacht zu stellen, wie häufig fälschlicherweise behauptet wird. Es geht darum, die Täter, die das Recht zu ihren Gunsten (bzw. zu Gunsten der Partei oder nahestehender Dritter) brechen und sich bereichern, zu verunsichern und ihre Taten zu erschweren. Korruption ist ein Kontrolldelikt, das nur durch Hinweise von Insidern oder durch erfahrene Kontrolleure z. B. der Rechnungsprüfungsämter, Rechnungshöfe oder Steuerfahndung überhaupt auffällt. Insofern sind negative Bewertungen von Informanten als Denunzianten fehl am Platz.

Bisher sind die vielfältigen Vorschläge zur Korruptionsprävention häufig nicht umgesetzt worden. Allein die Verabschiedung von Richtlinien reicht nicht aus, um Kontrollen zu aktivieren. Widerstände in Verwaltungen und Unternehmen haben möglicherweise mit Unkenntnis, fehlender Sensibilisierung, Störung routinierter Handlungsabläufe und Furcht vor der Aufdeckung fehlender Kontrollen der Dienst- und Fachaufsicht zu tun.

Eine wirksame Maßnahme zur Korruptionsbekämpfung wäre die konsequente Umsetzung von Vergabesperren für Unternehmen, die durch Korruption oder andere wirtschaftskriminelle Handlungen aufgefallen sind. Nützlich wäre eine Pflicht aller öffentlichen Stellen vor der Vergabe von Aufträgen, ein Register mit gesperrten Unternehmen abfragen zu müssen. Letztlich wäre vor allem die Umsetzung gleicher Kriterien durch ein bundesweites Anti-Korruptions-Register mit einer detaillierten Regelung der Voraussetzungen von Vergabesperre und der Wiederzulassung von Unternehmen zu fordern.

Im Bereich politischer Korruption wird man über eine neue Strafnorm der Abgeordnetenbestechung nachdenken müssen.

## **2. Welche strukturellen Entscheidungen ermöglichen / begünstigen Korruption?**

In Stichworten zeigen folgende Faktoren Gefährdungen an:

### **Warum erreicht der Normappell des Korruptionsstrafrechts die Täter nicht? GEBER und NEHMER**

- Geringe oder keine Entdeckungswahrscheinlichkeit durch Strafverfolgung
- Keine Abschreckung durch Strafdrohung
- Geringe Anzeigewahrscheinlichkeit
- Keine Kontrolle
- Verdachtsmomenten in Unternehmen und Verwaltung wird nicht nachgegangen

### **GEBER**

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

## NEHMER

- Keine wirksame Kontrolle in der Hierarchie des öffentlichen Dienstes
- Verhaltensrichtlinien und Verbote bleiben abstrakt
- Ausgeprägte Neutralisierungs- und Rechtfertigungsmechanismen
- Gefühl, nur zu nehmen, was einem zusteht
- Machtmissbrauch: Ausnutzung der Vertrauensstellungen, um Regeln zu brechen
- Teilweise ausgeprägte Doppelmoral: nach außen korrekter Vorgesetzter/Mitarbeiter, in Wahrheit Rechtsbruch zum eigenen Vorteil
- Persönliche Vorteile: materielle und immaterielle; der Vorwurf der Geldgier greift zu kurz, erworben wird auch Macht und Ansehen bei den Gebern, evtl. im gesellschaftlichen Status

3. -

4. –

**5. Ist der Grad der Korruptionsanfälligkeit unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um ein fiskalisches Handeln einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, ein Tätigwerden in einem formell privatisierten Unternehmen oder ein Tätigwerden in einem materiell privatisierten Unternehmen handelt?**

Spezielle Untersuchungen zu dieser Fragestellungen sind nicht vorhanden. Eine strukturell unterschiedliche Korruptionsanfälligkeit ist jedoch nicht zu vermuten. Die Konzentration auf Korruption im Bereich des öffentlichen Dienstes hängt mit dem klassischen Gegenstand der Bestechungsdelikte als Amtsträgerdelikte zusammen. Auch wenn das Korruptionsbekämpfungsgesetz die Angestelltenbestechung in dem StGB geregelt hat, ist davon auszugehen, dass die Neigung von Privatunternehmen, einen Korruptionsverdacht der Staatsanwaltschaft anzuzeigen, äußerst gering ist. Diese Fälle werden nach Expertenmeinungen intern erledigt.

6. –

## **7. Bestehen zwischen öffentlichen Stellen und Stellen der Privatwirtschaft kulturelle oder systemimmanente Unterschiede zwischen Tätern, Umfeld und krimineller Energie?**

Soweit die Frage darauf abzielt, von wem die Korruption ausgeht bzw. der Filz aufrecht erhalten wird, zeigen sich große Übereinstimmungen bei Tätern und Umfeld. Die auf Wiederholung angelegte Korruption im Wirtschaftsbereich benötigt jedenfalls keine lange Anbahnungsphase, in der erst über lange Zeit ein sogenanntes Vertrauensverhältnis aufgebaut werden müsste. Vorhandene Üblichkeiten ermöglichen grundsätzlich auch sich persönlich fremden Personen das Eingehen einer korruptiven Abmachung.

Unterschiede sind eher im Bereich der organisierten Wirtschaftskriminalität auszumachen: Wenn Unternehmen mit einer erheblichen Marktmacht Kartelle bilden und über die Bundesländergrenzen hinweg (teilweise auch über Ländergrenzen) große öffentliche Aufträge im Bau- und Vergabebereich durch Bestechung beeinflussen, stellt das strukturelle Vorgehen im Sinne einer Vertriebsstrategie durch Korruption und Betrug ein auffälliges Merkmal dar. Vorstände der Unternehmen stellen erhebliche Mittel und Schwarzgeldsummen für diese Aktivitäten zur Verfügung und sind zugleich in der Lage, ihr Verhalten nach außen abzuschotten und zu verschleiern. Je höher die gesellschaftliche Machtposition der Beteiligten, umso schwieriger wird es auch für die Strafverfolgung, diese Strukturen zu unterbrechen. Es ist davon auszugehen, dass diese Unternehmen mit einer erheblichen kriminellen Energie vorgehen und Strategien einsetzen, um Mitarbeiter, die unter Korruptionsverdacht geraten sind, als kriminelle Einzeltäter darzustellen und zum Schein zu entlassen. Eine Verflechtung mit politischen Entscheidungsträgern ist anzunehmen und erschwert die Aufdeckung.

## **8. Wie sind Selbstverpflichtungen von Mandatsträgern zu bewerten, und wie müsste ein aktuell geforderter Ehrenkodex aussehen?**

Selbstkontrolle funktioniert weder in der Politik noch in der Wirtschaft, von diesem Wunschtraum sollte man daher von vornherein Abschied nehmen. Ethikrichtlinien aller Art

haben allenfalls einen begleitenden Charakter, wenn Kontrollen und Konsequenzen bis hin zu strafrechtlichen Sanktionen greifen. Auf entsprechende Selbstverpflichtungen sollte man deshalb von vornherein verzichten. Es muss darauf ankommen, rechtlich verbindliche Regeln zu schaffen und ein Bestechung und Machtmissbrauch von Mandatsträgern und Abgeordneten als politische Korruption mit strafrechtlichen Konsequenzen, einem (zumindest zeitlich begrenzten) Verlust passiver Wählbarkeit, (zumindest zeitlich begrenzten) Inkompatibilitäten beim Wechsel von Positionen zwischen Politik, Verwaltung und Wirtschaft, Schadensersatzforderungen u.a. zu belegen.

## **II. Rechtliche Rahmenbedingungen und Erkenntnisse der Staatsanwaltschaften**

### **1. Welche tatsächlichen Hindernisse stellen sich im Rahmen der Ermittlung von Korruptionsstraftaten? Welche zusätzlichen Instrumente zur Bekämpfung von Korruption sind aus Sicht der Staatsanwaltschaften wünschenswert?**

Als entscheidender Umstand für eine effektive Strafverfolgung in Korruptionsfällen erweist sich insbesondere die Organisation und Spezialisierung der Strafverfolgung.

Aus der Untersuchung bundesweiter Straftaten ergeben sich eine Vielzahl bekannter Mängel der Strafverfolgung.

#### **Mängel der Strafverfolgung**

- Vielfältige Probleme bei der Bewältigung der umfangreichen und komplizierten Strafverfahren
- Spezielle Fähigkeiten, Unterstützung und personelle Ressourcen sind nicht immer vorhanden
- Vernetzung über Bundesländer funktioniert nur teilweise
- Einflussnahmen

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 BAUMANN<sup>2</sup> beklagt. Auch SCHÖNHERR folgerte aus seiner Untersuchung, dass "Wirtschaftsstrafverfahren einen erheblichen Teil der Arbeitskapazität der Staatsanwaltschaften und der Gerichte für sich beanspruchen und gleichzeitig blockieren"<sup>3</sup>. Er forderte eine Verbesserung der Personalstrukturen auf Seiten der Strafverfolgungsbehörden. Insbesondere die Großverfahren der Wirtschaftskriminalität mit korruptivem Hintergrund werfen Probleme der Bearbeitung auf. Die besonderen Kenntnisse zur Verfolgung von Korruptionsstraftaten sind nicht immer vorhanden, um die Verflechtungen zwischen Wirtschaft und Verwaltung zu erkennen.<sup>4</sup> Die Kapazitäten reichen häufig nicht aus. Bei Ermittlungsmaßnahmen wie Durchsuchungen sind neben einer guten Planung der Aktion die notwendigen Auswertungen wichtig. Gerade hier fehlt es häufig an Personal und Fachwissen. Eine systematische Strafverfolgung mit konsequenter Nutzung des Erfahrungswissens findet nur bei einigen Staatsanwaltschaften statt. Auch diese Erkenntnis trifft generell auf Ermittlungen in umfangreichen Wirtschaftsstrafverfahren zu; der Zufall spielt immer noch die Hauptrolle bei dem Erfolg der Ermittlungen.<sup>5</sup> Der Zeitdruck stellt ein weiteres Problem dar, insbesondere wenn Beschuldigte in Untersuchungshaft genommen wurden. Eine wesentliche Erkenntnisquelle sind Zeugenaussagen. Die Problematik bei der Ermittlung in Korruptionsverfahren besteht darin, dass Zeugen leicht zu Mitbeschuldigten werden, sich also auf ein Aussageverweigerungsrecht berufen können. Zudem ist die Aussagebereitschaft aufgrund der Besonderheit dieser Delikte eingeschränkt.<sup>6</sup> Beweisschwierigkeiten werden sowohl auf der tatsächlichen Ebene angeführt wie auch beim Nachweis insbesondere des ungeschriebenen Tatbestandsmerkmals der sogenannten Unrechtsvereinbarung. PIETH<sup>7</sup> wies auf das Problem der Einzelfallorientierung des geltenden Strafrechts hin, die es erschwere, die strukturelle Korruption zu erfassen. Diese Meinung wird auch aus den Expertenbefragungen bei VAHLENKAMP<sup>8</sup> deutlich. Die unterschiedliche Strafverfolgungspraxis beruht anscheinend auch auf einem unterschiedlichen Problembewusstsein bei den Staatsanwaltschaften.<sup>9</sup> In den neuen Bundesländern wurden seit 1995 Sonderzuständigkeiten für Korruptionsstraftaten, meist bei den Wirtschaftsabteilungen der Staatsanwaltschaften, eingerichtet. Die Ermittlungen trafen von vornherein auf eine

---

<sup>2</sup> BAUMANN JZ 1972, 1 ff.; die besondere Verfahrensdauer und Umstände, die eine besondere Vorgehensweise bei der strafrechtlichen Bekämpfung erfordern beschrieben auch schon ZIRPINS/TERSTEGEN 1963, 114 ff.; TIEDEMANN, SCHÄFER und NOLL 1972.

<sup>3</sup> SCHÖNHERR 1985, 294.

<sup>4</sup> Auch VAHLENKAMP/KNAUB 1995, 229.

<sup>5</sup> Vgl. TEWLIN Kriminalistik 1999, 349.

<sup>6</sup> VAHLENKAMP/KNAUB 1995, 227: "Korruptionstaten sind immer auf Verdunkelung angelegt".

<sup>7</sup> PIETH 1996, PIETH, in LÜDERSSEN (Hrsg.) 1999, .

<sup>8</sup> VAHLENKAMP/KNAUB 1995, 229.

<sup>9</sup> Um einen Oberstaatsanwalt zu zitieren: "In unserem Bundesland gibt es keine Korruption".

multiple Problemlage: Jahrelang vernachlässigte Kontrollen in der Sondersituation des Aufbaus der neuen Bundesländer lockten Personen an, die bewusst betrügerisch die Kontrolldefizite und großen Gewinnmöglichkeiten ausnutzten. Es kam zu Verflechtungen von diesen Tätergruppen mit Bürgermeistern, Landräten, untreuen Rechtsanwälten und Notaren, Unternehmen und Strohfirmer der neuen Bundesländer, die öffentliche Gelder und Subventionen zum Teil sehr umfangreich in eigene Taschen gelenkt haben. Die im Aufbau befindliche Verwaltung konnte schon objektiv die notwendigen Kontrollen kaum ausüben. Auch die im Aufbau befindliche Strafverfolgung war in den ersten Jahren überfordert, traf in den Wirtschaftsabteilungen auf eine Vielzahl umfangreicher Verfahren und Verdachtslagen und es kann als sicher gelten, dass viele Straftaten dieser Umbruchsjahre mit enormen materiellen und immateriellen Schäden niemals aufgedeckt werden.

Ein festzustellender Mangel der Strafverfolgung besteht auch darin, dass nicht selten unerfahrene Assessoren in den Wirtschaftsabteilungen mit Korruptionsermittlungen betraut werden. Das ist dann schädlich, wenn sich die jungen Kollegen nicht an erfahrene Staatsanwälte wenden können und Vorgehensweisen gegen diese Art der Kriminalität erlernen können. Wird von einem Assessor erwartet, dass er ohne langjährige Praxis als Staatsanwalt und ohne Kenntnisse im Wirtschaftsstrafrecht oder der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität umfangreiche Ermittlungen mit Durchsuchungsaktionen und Haftbefehlen gegen einflussreiche Personen leiten soll, kann dieses nicht zum Erfolg führen. Dies ist angesichts der planenden und abgeschotteten Vorgehensweise der Täter und der Unterstützung durch meist prominente Strafverteidiger sehr problematisch. Angesichts der verschiedenen Kapazitätsprobleme bei der Bearbeitung von Wirtschaftsstrafverfahren ist die fehlende Kontinuität und Erfahrung auf der Seite der Strafverfolgung eine entscheidende Mitursache für die zahlreichen Erledigungen gemäß § 170 II StPO.

Weiterhin sind in Einzelfällen Einflussnahmen auf Ermittlungsverfahren gegen statushohe und bekannte Persönlichkeiten zu beobachten. Hier finden sich unterschiedlichste Formen der Einflussnahmen, von informellen Telefonaten aus den Reihen der Politik über die Hierarchieebene der Staatsanwaltschaften oder Einflussnahmen über das Berichtswesen bis hin zu subtilen Störungen wichtiger Ermittlungen durch den Abzug erfahrener Ermittler von Verfahren und die Versetzung in andere Dezernate, sogar mit Beförderungen versehen.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Diese Einflussnahmen wurden von Staatsanwälten im Gespräch angegeben. Es fanden sich auch eindeutige Berichtshefte mit Anweisungen von Vertretern der Generalstaatsanwaltschaft an den zuständigen Staatsanwalt bzw. Oberstaatsanwalt.

## **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 durch Rechnungshöfe, Rechnungsprüfungsämter, Steuerfahndung, Zollämter, Anti-Korruptions-Stellen der Verwaltung) möglich ist, aber auch durch einen verbesserten und sensibilisierten Umgang mit Informationen und abgegebenen Verfahren anderer Bundesländer. Zwar ist bei ständiger Überlastung der Dezernenten die Bereitschaft, „fremde“, also abgegebene Fälle zu bearbeiten, aus psychologischen Gründen gering. Macht man sich jedoch bewusst, dass Netzwerkkorruption sich nicht an die Grenzen der Bundesländer hält und von dieser Form der Korruption die größte Schädlichkeit ausgeht, dürfte sich diese kleine psychologische Barriere in einen wichtigen Informationsfaktor wandeln. Auch der Umgang mit anonymen Anzeigen sollte von der denkbaren „Zwickmühlensituation“ von Insidern ausgehen und zur konsequenten Überprüfung des Wahrheitsgehaltes führen.

## Spezialisierung der Strafverfolgung bei Ermittlungen in Korruptionsverfahren

- Sonderzuständigkeiten wie Zentralstellen, jedenfalls feste Ermittlungsgruppen
- Schulung von Polizeibeamten und Staatsanwälten
- Kein Einsatz unerfahrener Personen in leitenden Funktionen
- Organisation der Weitergabe der Ermittlungserkenntnisse
- Kein Dezernatswechsel ohne Schulung der Nachfolger bzw. intensiven Wissensaustausch
- Systematische Sammlung und Vertiefung von Erfahrungswissen
- Sinnvolle Begrenzung umfangreicher Strafverfahren; keine zu breiten Ermittlungen, wenn die Fallkomplexe zu umfangreich sind und nicht zum Verfahrensabschluss führen können
- Einstellung auf Behinderungen der Ermittlungsarbeit
- Die Behinderung der Ermittlungsarbeit geschieht in vielfältiger Weise, nicht nur durch Weisungen und Berichtspflichten (die auch positiv sein können); eher subtil, Versetzungen (nicht selten „nach oben“), Abzug von heiklen Verfahren und Zuweisung noch umfangreicherer Verfahren; Abzug erfahrener Mitarbeiter
- Einstellung auf Verdunkelungshandlungen und ausgefeilte Verteidigungsstrategien
- Verdeckte Ermittlungen im Umfeld der Hauptverdächtigen vor Vernehmung
- „Warnsysteme“ beachten, Verständigung der Beschuldigten untereinander, durch Anwälte, Familienangehörige, Sekretariate
- Kontenermittlungen
- Umfangreiche Durchsuchungsaktionen bedürfen sorgfältiger Vorbereitung, konkreter Einsatzpläne und Geheimhaltung
- Gezielter Austausch der Erkenntnisse über Bundesländer hinweg
- Hinzuziehung von Rechnungsprüfern / Wirtschaftsprüfern / Steuerfahndung
- Einsatz von Telefonüberwachung und Untersuchungshaft ist wirkungsvoll
- Einsatz aller Möglichkeiten zur Gewinnabschöpfung / Rückgewinnungshilfe

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 Korruptionstraftaten ermöglicht".<sup>11</sup> Eine verbesserte Intensivierung der Strafverfolgung bedarf personeller Verstärkung bei Polizei und Staatsanwaltschaft.<sup>12</sup> Da Forderungen nach Personalaufstockung in der Regel wenig erfolgversprechend sind, muss der Spezialisierung und dem intelligenten Einsatz der beschränkten Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden Priorität eingeräumt werden. Bei Staatsanwaltschaft und Polizei ist eine Spezialisierung erforderlich.<sup>13</sup> Gefordert werden Zentralstellen bei den Strafverfolgungsbehörden zur Intensivierung der

---

<sup>11</sup> DÖLLING 1996, C 97.

<sup>12</sup> SCHAUPENSTEINER NStZ 1996, 412.

<sup>13</sup> DÖLLING 1996, C 97; DANNECKER, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, 18 f. sowie zu weiteren Forderungen zur Verbesserung der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität; s. auch die praktischen Hinweise bei BISCHELTSRIEDER 1995.

Strafverfolgung bei Korruption und Wirtschaftskriminalität und zur Verbesserung eines länderübergreifenden Informationstransfers.<sup>14</sup> Seit 1994 etwa sind in fast allen Bundesländern Schritte in Richtung auf eine Spezialisierung der Strafverfolgung unternommen worden, indem Sonderzuständigkeiten für die Bearbeitung von Korruptionsfällen geschaffen wurden. Diese Sonderzuständigkeiten sind in den wenigsten Fällen Sonderdezernate, eher werden einzelne Sonderdezernenten aus den Wirtschaftsabteilungen für die Bearbeitung abgestellt. Die Zuweisungskriterien sind unterschiedlich, sie reichen von der formalen Vorgabe eines Tatverdachts gemäß §§ 331-334 StGB bis hin zu Wirtschaftsstrafverfahren insbesondere aus dem Baubereich mit vermutetem korruptiven Hintergrund, ohne dass das Ermittlungsverfahren wegen §§ 331 ff. StGB eingetragen sein muss. Darüber hinaus bestehen Sonderzuständigkeiten bei Abteilungen für Organisierte Kriminalität.<sup>15</sup> Grundsätzlich ist die Spezialisierung eines Dezernates auf Korruptionsbekämpfung zu empfehlen. Die Anbindung an die Wirtschaftsabteilung oder die Abteilung für Organisierte Kriminalität ist sinnvoll, auch eine eigene, personell ausreichend starke Gruppe ist empfehlenswert. Die Personalauswahl sollte nach Interesse für die Thematik und zumindest teilweise auch nach Erfahrungen mit Ermittlungen in Wirtschaftstrafsachen oder Strafverfahren der Organisierten Kriminalität erfolgen. Zum einen sind Ermittlungen in diesen Dezernaten ebenso von der Dauer und dem Umfang der Verfahrenskomplexe geprägt wie umfangreiche Verfahren der Korruption, zum anderen sind positiv nutzbare Handlungsroutinen bei der Art der Ermittlungen, dem Einsatz diskreter Vorfeldermittlungen, besonderer Ermittlungsmaßnahmen, dem Umgang mit „schwierigen“ Beschuldigten sowie Üblichkeiten bei der Gewinnabschöpfung vorhanden. Unbedingt muss auf eine geringe Personalfuktuation geachtet werden. Auch auf polizeilicher Ebene scheint die Einrichtung von speziellen Zuständigkeiten sinnvoll.<sup>16</sup> 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 Absprachen zur Erlangung von Aufträgen. Bei der Aus- und Fortbildung von Polizei und Justiz sollten diese Besonderheiten daher berücksichtigt

---

<sup>14</sup> SCHAUPENSTEINER NStZ 1996, 412; auch HUBER NStZ 1996, 530, 531.

<sup>15</sup> Die Organisation der Dezernate für Organisierte Kriminalität unterscheidet sich in den verschiedenen Bundesländern. Zum Teil versteht man darunter die typischen nach Delikten bestimmten Verhaltensweisen illegaler organisierter Kriminalität wie Drogenhandel, organisierte Kfz-Verschlebung usw., zum Teil werden die Dezernate Organisierter Kriminalität aber auch bei besonderen Verflechtungen im Wirtschaftsstrafrecht eingesetzt, namentlich im Baubereich bei organisierter Wirtschaftskriminalität.

<sup>16</sup> Generell zu Bemühungen auf polizeilicher Ebene Spezialisierungen für Ermittlungen in Wirtschaftsstrafverfahren zu befördern z. B. SCHNEIDER Der Kriminalist 1997, 449 ff.

werden.<sup>17</sup> Wichtig ist auch die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden mit anderen Instanzen wie Kartellbehörden, Steuerfahndung und Rechnungshöfen<sup>18</sup>. DÖLLING fordert weiterhin die Speicherung der in den Strafverfahren gewonnenen Erkenntnisse in zentralen Informationssystemen.<sup>19</sup> Interne Möglichkeiten der EDV sollten zum selektiven Informationsaustausch genutzt werden.<sup>20</sup> 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 sein.<sup>21</sup> Auch diese Maßnahmen zur Aufdeckung struktureller Korruption sollte umgesetzt werden. In der Praxis ist dagegen nicht einmal der Einsatz von Computern als Schreibgerät selbstverständlich.

Die Durchführung der Ermittlungen gegen Täter umfangreicher Korruptionsgeflechte bedarf speziellen Wissens und spezieller Vorgehensweisen, die oft erst mit einer gewissen Routine spezialisierter Stellen, einer Weitergabe des Erfahrungswissens an neue Kollegen und einer guten Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft sicher zu stellen ist. Einige wichtige Punkte können diese Notwendigkeit bereits verdeutlichen. Eine gute Vorbereitung von Ermittlungen und Aktionen, Abstimmungen zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft sowie ein Ermittlungskonzept, in dem verschiedene Reaktionsmöglichkeiten in Betracht gezogen werden, trägt in erheblichem Maß zum Gelingen konkreter Ermittlungsmaßnahmen bei. In Vernehmungssituationen können Beschuldigte mit bestimmten Fragen und Vorhaltungen überrascht werden oder seine Einlassungen als falsch entlarvt werden.<sup>22</sup> Damit steht in engem Zusammenhang das Erfordernis diskreter Vorermittlungen zur Person der Verdächtigen. Über das Umfeld des Beschuldigten, seine Lebensgewohnheiten, seine Eigentumsituation und Besitzverhältnisse sowie Geschäftsbeziehungen sollte so viel wie möglich in Erfahrung gebracht werden, ohne dass es vom Tatverdächtigen bemerkt wird. Dazu zählt auch eine gute Personalauswahl für die Durchführung dieser diskreten Ermittlungen.<sup>23</sup> Eine gute Vorbereitung der Ermittlungen ist auch wichtig, um gravierende Ermittlungsspannen zu vermeiden. Ermittlungsspannen bei Ermittlungen gegen bekannte oder

---

<sup>17</sup> DÖLLING 1996, C 98.

<sup>18</sup> DÖLLING 1996, C 98 f.

<sup>19</sup> DÖLLING 1996, C 98.

<sup>20</sup> TEWLIN Kriminalistik 1999, 349.

<sup>21</sup> SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, 849.

<sup>22</sup> Allgemein KUBICA, in KUBE/STÖRZER/TIMM (Hrsg.) 1994, 445, 464 ff., 479 ff. Allgemein zu Vernehmungen UNDEUTSCH, in KUBE/STÖRZER/BRUGGER (Hrsg.) 1983, 389 ff., insbesondere 394 ff.

<sup>23</sup> TEWLIN Kriminalistik 1999, 349; TRENSCHEL Kriminalistik 1999, 753.

statushohe Personen werden von den Medien aufgegriffen und Polizei und Staatsanwaltschaft können dadurch Imageschäden zugefügt werden. Eine aufwendige Observation und Hintergrundabklärung der Beziehungen und eine gute Vorbereitung der Durchsuchungen und Verhaftungen muss auch aus diesem Grund erfolgen. Haus- und Bürodurchsuchungen und Verhaftungen gegen eine größere Personenanzahl wie bei Korruption der Strukturen 2 und 3 üblich, sind fehleranfällig. Es beginnt mit der sorgfältigen Planung, Abstimmung und rechtlichen Vorbereitung der Aktionen, die geheim gehalten werden müssen. Es ist leicht möglich, dass die Presse erfährt, wenn größere Polizeikräfte zur Unterstützung angefordert werden (PKW-Aufkommen und ungewöhnlicher Personenverkehr im Sitz der Staatsanwaltschaft) und dann nur Kneipengespräche am Abend verfolgen muss, um den Hintergrund zu erfahren. Das kann zu negativen Erfahrungen der Art führen, dass der Verdächtige vorgewarnt und bei der beabsichtigten Vollziehung des Haftbefehls nicht mehr anzutreffen ist (vor allem aber Beweismittel vernichten kann) und dass die Presse vor der Polizei an den Orten auftaucht, an denen Durchsuchungen und Verhaftungen vorgenommen werden sollen. Die nächste schwierige Situation stellt der eigentliche Beginn der Durchsuchungs- oder Verhaftungsaktion dar. Diese Aktionen sollen bei mehreren Personen möglichst simultan verlaufen, damit gegenseitige Warnungen nicht zur Vernichtung von Beweismitteln und zum Untertauchen führen können. Dies erfordert gute Abstimmungen und einen ständigen Funkkontakt. Weiter ist mit Widerstand der Tatverdächtigen, kritischen Fragen, der Beiziehung von Anwälten zu rechnen, so dass der Staatsanwalt schnell reagieren muss, um die ermittelnden Polizeibeamten zu entlasten. Da der oder die Staatsanwälte nicht an jedem Ort gleichzeitig sein können, müssen die Polizeibeamten bei der konkreten Durchsuchung genau wissen, auf welche Informationen es ankommt und welche Personen wie zueinander in Beziehung stehen und was ihnen nach dem Ermittlungsstand vorgeworfen wird. Das ist keineswegs selbstverständlich, wenn z.B. gegen 40 Personen gleichzeitig ermittelt wird, eine Durchsuchungs- und Verhaftungsaktion stattfindet und deshalb auswärtige Polizeikräfte hinzugezogen werden müssen. Die Vernehmungssituationen und die Reaktion auf das Verhalten der Beschuldigten erfordern Routine und gute Vorbereitung, denn man hat es nicht selten mit Beschuldigten zu tun, die in diesen Situationen bestimmt auftreten und Drohungen über das angebliche Missverständnis aussprechen, oder wie bei TEWLIN ausgedrückt: „Inhaber von Chefpositionen ... verfügen im allgemeinen auch über gute Intelligenz, analytische Begabung und die Eigenschaft, Lagebeurteilungen rasch und pragmatisch in Entscheidungen umzusetzen, mit denen sie auch in Extremsituationen, wie sie der strafprozessuale Zugriff auf ihre Person darstellt, überdurchschnittlich reagieren

können.<sup>24</sup> Gewinnabschöpfungen setzen die Ermittlungen der Eigentums- und Besitzverhältnisse voraus, was wohl der schwierigste Teil der Ermittlungen ist, weil viele Täter bereits lange vor strafrechtlichen Ermittlungen die Spuren des Geldes zu verwischen suchen. Im Zeitpunkt des Bekanntwerdens der strafrechtlichen Ermittlungen versuchen sie häufig unter Einsatz ihrer Familienangehörigen, Ehefrauen und Freundinnen, Besitz und Geld verschwinden zu lassen. Da die typischen bestechlichen Beamten die Gelder und Vorteile vorrangig in die Ausstattung ihrer meist vorhandenen Immobilie investiert haben, bietet sich zur Sicherstellung ein Arrest in das Grundstück an, §§ 111d, 111e StPO.<sup>25</sup> Obwohl dies nahe liegt, stellt es wohl im praktischen Vorgehen bei Korruptionsermittlungen noch immer eine Ausnahme dar und wird nur bei einigen Staatsanwaltschaften systematisch betrieben. Ein *Bankgeheimnis* gibt es im Zusammenhang mit strafrechtlichen Ermittlungen gegen Verdächtige nicht, d.h., Bankkonten und alle wichtigen Informationen die Bankverbindungen und Schließfächer betreffend können mit einem Durchsuchungs- und Beschlagnahmebeschluss eingesehen werden.<sup>26</sup> Auskunft über elektronisch verarbeitete Daten erhält man in der Regel über die jeweiligen Organisationsleiter der Bank und notfalls – bei fehlender Kooperation der Bank – durch Hinzuziehung von EDV-Spezialisten der Landeskriminalämter.

Um den Einsatz des Strafrechts wirksam zu gestalten, muss die Organisation der Strafverfolgung den Notwendigkeiten der Straftaten angepasst werden. Für Einzelfälle und Bagatellfälle der Korruption sind keine Sonderzuständigkeiten erforderlich, den intensiven und schädlichen Korruptionsverflechtungen sollte jedoch unter Ausgestaltung effektiver strafprozessualer Möglichkeiten<sup>27</sup> und Verwendung der strafrechtlichen Erkenntnisse zur Prävention begegnet werden. Es deutet sich an, dass Strafrecht gerade bei strukturellen Kriminalitätsproblemen möglicherweise nicht wirksam genug ist, selbst wenn es zu Verurteilungen kommt. So berichtet SIEBER in seiner Untersuchung zur "Logistik der Organisierten Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland"<sup>28</sup>, dass in einem Frankfurter Großverfahren letztlich die alten Logistikstrukturen und Nachfragemärkte völlig intakt blieben. Erkenntnisse wie diese scheinen sich auch bei der Untersuchung von

---

<sup>24</sup> TEWLIN Kriminalistik 1999, 349.

<sup>25</sup> SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, 849.

<sup>26</sup> Zu den Einzelheiten und strategischen Vorgehensweisen KNIERIM, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, 288-296; CIOLEK-KREPOLD 2000, 94 ff.

<sup>27</sup> Vgl. auch VAHLENKAMP/KNAUB 1995, 226 ff.; die angedeuteten Mängel der Strafverfolgung sind nicht neu sondern werden bei strafrechtlichen Ermittlungen in Wirtschaftsstrafverfahren und OK-Verfahren bereits seit längerem beklagt.

<sup>28</sup> SIEBER JZ 1995, 758, 766.

Korruptionsstrukturen im Baubereich zu bestätigen, wo nach Auskunft von Staatsanwälten die bestehenden Baukartelle, die sich korruptiver Strukturen der Einflussnahme bedienen, nur ansatzweise aufgeklärt werden können. Auch bei Verurteilung von Hauptbeteiligten im Bestechungsverfahren funktionieren die Strukturen der Kartelle, deren Ursprünge zum Teil bis in die 50er Jahre nachzuvollziehen sind, häufig auch zukünftig. Dies fällt insbesondere bei der Beteiligung der großen und bekannten Bauunternehmungen auf, die durch die Strafverfolgung anscheinend nicht entscheidend beeindruckt werden können.<sup>29</sup> Auffällig ist auch, dass gerade die Baukartelle in kürzester Zeit in den neuen Bundesländern agierten wie zuvor in den alten Bundesländern. Dies belegt erneut, dass hier die persönliche Beziehung 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.

### **Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft**

Der Arbeitskreis deutscher, österreichischer und schweizerischer Strafrechtslehrer (Arbeitskreis AE) hat mit dem Alternativ-Entwurf Reform des Ermittlungsverfahrens (AE-EV)<sup>30</sup> auch einen Vorschlag für eine Neufassung von § 146 GVG vorgelegt, um „größtmögliche Unabhängigkeit“ der Staatsanwaltschaft zu erreichen.<sup>31</sup> Der Vorschlag

---

<sup>29</sup> Angemerkt sei z.B., dass Beschuldigten Kautionen in Höhe von einer Million DM innerhalb kürzester Zeit zur Verfügung gestellt werden, dies zum Teil sogar dann, wenn diese Beschuldigten bei vermeintlich unabhängigen Unternehmen nach der fristlosen Entlassung bei Bekanntwerden eines Korruptionsvorwurfes sofort wieder in derselben Funktion Arbeit fanden. Die Tatsache, dass es sich um Tochterunternehmen großer Baukonzerne handelt, ist dabei oft nicht erkennbar und nur zufällig bekannt geworden. Nach Insider-Aussagen dürfen Kautionen nach Freigabe auch im Eigentum des Beschuldigten verbleiben, um als "Schweigegehd" bei Verurteilung zu dienen. Für einen beruflichen Wiedereinstieg nach eventueller Haftentlassung ist ebenfalls gesorgt.

<sup>30</sup> ARBEITSKREIS AE, AE-EV 2001.

<sup>31</sup> ARBEITSKREIS AE, AE-EV 2001, 141, 142.

orientiert sich an §§ 29-31 des österreichischen Staatsanwaltschaftsgesetzes. Die Sonderstellung der Staatsanwaltschaft bedingt eine Unabhängigkeit gegenüber den Gerichten (wie sie sich aus § 150 GVG ergibt), aber auch gegenüber politischen Einflüssen. Gerade hier bestehen nicht nur praktischen Probleme, auch die heutige Rechtslage wirft größere Probleme auf, weil die Beamten der Staatsanwaltschaft den dienstlichen Anweisungen des Vorgesetzten nachzukommen haben und das Justizministerium gegenüber der Staatsanwaltschaft weisungsbefugt ist. Das interne Weisungsrecht der Staatsanwaltschaft ist wegen der Einheitlichkeit der Rechtsanwendung unverzichtbar, allerdings kann es auch hier zu fragwürdigen Situationen kommen, wenn der Staatsanwalt eine Weisung für rechtswidrig hält oder wenn versucht wird, informell Druck auszuüben.<sup>32</sup> Gegen externe Weisungen des Justizministers bestehen noch größere Bedenken, erst recht dann, wenn sie einen Einzelfall betreffen. Eine Schranke gegen unsachliche und gesetzliche Pflichten der Staatsanwaltschaft missachtende Weisungen bilden §§ 152 StPO (Legalitätsprinzip) und 160 II StPO (Verpflichtung der Staatsanwaltschaft zur Objektivität), woran auch die Weisungsgebundenheit der Staatsanwaltschaft nichts zu ändern vermag.<sup>33</sup> Eine Einschränkung des externen Weisungsrechts ergibt sich weiter durch das fehlende Devolutionsrecht der Regierung: Die Ausübung der staatsanwaltschaftlichen Tätigkeit obliegt allein der Staatsanwaltschaft.<sup>34</sup> Weitere Regelungen zum Schutz vor unzulässiger Einflussnahme oder problematischen Weisungen könnten die Wirksamkeit der Kontrolle der Weisungserteilung durch Parlament und Medien erhöhen und den Staatsanwalt vor Drohungen und Einschüchterungen schützen. Dies ist durch eine Ergänzung des § 146 GVG um ein Schriftlichkeitserfordernis für Weisungen, Ausnahmen von der Befolgungspflicht, Gewissensschutz und dem Recht zur Offenlegung der Weisung möglich. Das vorgeschlagene Schriftlichkeitserfordernis (Absatz 2, 3) ergibt sich aus der Überlegung, dass in der Praxis gerade die subtilen Wünsche, die eher versteckt an den Staatsanwalt herangetragen werden, am gefährlichsten und am schwersten kontrollierbar sind. Solche informellen, versteckten, mündlichen Weisungen dürfen deshalb nicht erlaubt sein.<sup>35</sup> Die grundsätzliche Pflicht der Staatsanwaltschaft, Weisungen zu befolgen, ist in Absatz 4 geregelt. Hält der Staatsanwalt die Weisung jedoch für rechtswidrig, soll er dies dem Behördenleiter anzeigen und sich von der weiteren Behandlung der Sache entbinden lassen können.<sup>36</sup> Absatz 5 erlaubt dem Staatsanwalt

---

<sup>32</sup> ARBEITSKREIS AE, AE-EV 2001, 142.

<sup>33</sup> HÖPFEL 1988, 138.

<sup>34</sup> ARBEITSKREIS AE, AE-EV 2001, 143.

<sup>35</sup> ARBEITSKREIS AE, AE-EV 2001, 143 und 141, Änderung des § 146 II; III GVG; frühere Vorschläge der Generalstaatsanwälte und des Generalbundesanwalts bereits bei KINTZI 1985, 912 f.

<sup>36</sup> Ähnliche Vorschläge (§ 146a I GVG) KINTZI 1985, 913.

die Offenlegung der internen oder externen Weisung, ohne gegen das Amtsgeheimnis zu verstoßen. Diese Vorschrift soll dem Schriftlichkeitserfordernis zur Wirksamkeit verhelfen.<sup>37</sup> Die weitere Problematik im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft betrifft den Status des politischen Beamten in der Person des Generalbundesanwalts und der staatsanwaltschaftlichen Behördenleiter. Der Status des politischen Beamten verstärkt die Gefahr politischer Einflussnahmen auf die Arbeit der Staatsanwaltschaft und verträgt sich nicht mit der staatsanwaltschaftlichen Pflicht zur Objektivität und Neutralität. ROXIN hat deshalb zu Recht gefordert, von dieser „historisch überlieferten Konstruktion“ Abschied zu nehmen.<sup>38</sup>

Abschließend betrachtet erscheinen Vorschläge<sup>39</sup> speziell zur strafrechtlichen Bekämpfung eingebettet in ein Gesamtkonzept zur Korruptionsbekämpfung am vielversprechendsten.<sup>40</sup> Deutlich wird vor allem, dass die gesetzlichen Grundlagen zwar kleiner Verbesserungen bedürfen, das Hauptdefizit jedoch in der praktischen Umsetzung des vorhandenen strafrechtlichen Instrumentariums liegt.

### **Strafrecht kann gegen Korruption wirksam sein**

- Strafrecht übt Druck auf den Einsatz anderer Kontrollsysteme aus
- Als letzte Konsequenz hinter anderen Kontrollsystemen und Präventionsstrategien
- wenn Strafverfolgung und Verurteilung nicht als Einzelfall eines Kriminellen neutralisiert werden
- wenn die Strafverfolgung intelligent und spezialisiert auf unterschiedliche Fallstrukturen reagiert
- wenn das Wissen und die Spezialisierung der Strafverfolger konsequent in Schulung und Praxis umgesetzt und flexibel den Änderungen der Tatstrukturen angepasst wird
- wenn ein ständiger Erfahrungsaustausch mit Institutionen, die präventive Kontrollen durchführen, umgesetzt wird

<sup>37</sup> ARBEITSKREIS AE, AE-EV 2001, 144 f.

<sup>38</sup> ROXIN DRiZ 1997, 117.

<sup>39</sup> SCHAUPENSTEINER NStZ 1996, 409-416; DÖLLING 1996; ZStW 2000, 354, 355.

<sup>40</sup> Zu den vielfältigen Präventionsvorschlägen unten.

Zusammenfassend betrachtet ist Strafrecht für die Eindämmung der Korruption wichtig und notwendig. Man sollte nicht vergessen, dass viele geforderte Selbstregulierungskräfte in Wirtschaft, Politik und Verwaltungen versagen, dass Kontrollen und der Druck zum ehrlichen Handeln aber zunehmen, wenn strafrechtliche Ermittlungen das Versagen offenkundig machen. Die Aufmerksamkeit, die das Thema Korruption in den letzten 10 Jahren in Deutschland erlangt hat, war wesentlich beeinflusst durch strafrechtliche Ermittlungen. Auf der anderen Seite ist selbstverständlich, dass Strafrecht allein gesellschaftliche Probleme nicht lösen kann. Durch die Strafverfahren wird auch nicht nur punktuell Unrecht aufgedeckt, sondern es offenbaren sich Strukturen, die größtenteils über Jahrzehnte durch mangelnde Kontrolle und Aufmerksamkeit zu erheblichen Schäden geführt haben. Eine an der Problemlösung, also der Eindämmung und Zurückdrängung der Korruption, orientierte Strategie muss deshalb die Möglichkeiten des Strafrechts mit seinen beschränkten personellen und prozessualen Ressourcen so gut wie möglich nutzen und andere Instanzen informeller Kontrolle aktivieren, um Korruption, insbesondere die Entstehung und das unbemerkte Wachsen von Netzwerken und Korruptionsstrukturen zu verhindern.

## **Rechtliche Erfordernisse**

### **Telefonüberwachung (§ 100a StPO) und Erweiterung des Abhörens nach § 100c StPO**

Die Telefonüberwachung nach § 100a StPO sollte auch bei Bestechlichkeit und Bestechung (§§ 332, 334 StGB) sowie bei besonders schweren Fällen der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§§ 299, 300 StGB) und bei Absprachen bei Ausschreibungen (§ 298 StGB) möglich sein. Eine Aufnahme dieser Vorschriften in § 100a StPO hätte zugleich Auswirkungen für das Abhören und Aufzeichnen des nichtöffentlich gesprochenen Wortes außerhalb einer Wohnung (§ 100c I Nr. 2 StPO). Zum einen sprechen dafür die jetzt eher zufällig (mit der Begründung des Tatverdachts einer kriminellen Vereinigung) bekannt gewordenen Informationen aus Telefonüberwachungen, die für die Ermittlungen hilfreich waren. Zum anderen ist unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nicht einzusehen, dass zwar unter bestimmten Voraussetzungen das in einer Wohnung nichtöffentlich gesprochene Wort (§ 100c I Nr. 3 StPO) bei Verdacht der Bestechlichkeit oder Bestechung abgehört werden darf, nicht aber das Telefon oder das außerhalb einer Wohnung nichtöffentlich gesprochene Wort nach § 100c I Nr. 2 StPO.<sup>41</sup> Die Neuregelung müsste neben den §§ 332,

---

<sup>41</sup> DÖLLING ZStW 2000, 354 f.; SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, 846.

334 StGB auch die wettbewerbsbeschränkenden Absprachen bei Ausschreibungen (§ 298 StGB) und besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§§ 299, 300 StGB) umfassen, da es nach den Änderungen durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz keine qualitativen Unterschiede mehr zwischen Amtsdelikten und Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr gibt (Ausnahme Antragsfordernis bei § 299 i.V.m. § 301 StGB, der deshalb auch nicht in § 100a StPO aufgenommen werden sollte). Mit der Tendenz der Verwaltung zur Privatisierung können sich inhaltlich gleiche Korruptionsprobleme lediglich auf die private Schiene verlagern. Netzstrukturen der Korruption zeigen außerdem deutliche Verflechtungen, bei den systematischen Bestechungen zur Einflussnahme auf Auftragsvergaben unterscheiden die handelnden Unternehmen nicht zwischen Amtsträgern und Privatunternehmen auf Nehmerseite.<sup>42</sup> Auch bei § 298 StGB sollte die Telefonüberwachung ermöglicht werden, da Kartellabsprachen in einem engen Zusammenhang mit Bestechlichkeit und Bestechung stehen: Der Regelungszusammenhang liegt nahe, wie bereits die Kriminalisierung der Submissionsabsprachen durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz zeigt. Entsprechende Pläne (jedenfalls für §§ 332, 334 StGB) werden wohl begrüßt, obwohl der Gesetzentwurf der CDU/CSU-Fraktion zur Änderung der Strafprozessordnung, § 100a StPO vom 8.12.1998 abgelehnt wurde. Geplant ist eine Gesamtreform der Strafprozessordnung und eine Änderung soll in diesem Rahmen erfolgen.<sup>43</sup> Ein neuer Gesetzentwurf<sup>44</sup> sieht die Aufnahme der Bestechungstatbestände der §§ 332 und 334 StGB in § 100a StPO vor, nicht jedoch § 300 StGB.

## **2. Hat sich die Normierung der Abgeordnetenbestechung ( § 108e StGB) bewährt?**

Nein. Die Vorschrift ist praktisch nicht relevant, da sie zu restriktiv ist (Beschränkung auf Stimmenkauf, Unrechtsvereinbarung und Ausrichtung auf künftigen Stimmenkauf, d.h. Belohnung für vergangene Beeinflussung ist ohnehin nicht erfasst). Nach wie vor gilt die Aussage DÖLLINGS aus dem Gutachten zum Deutschen Juristentag 1996, S. 82: „Bei der

---

<sup>42</sup> So auch bereits in der Begründung zum Entwurf der CDU/CSU-Fraktion zur Änderung der Strafprozessordnung vom 8.12.1998, BT-Drs. 14/162.

<sup>43</sup> Auskunft aus dem Bundesjustizministerium. In den „Eckpunkten einer Reform des Strafverfahrens“ vom 6. April 2001 findet sich jedoch kein ausdrücklicher Hinweis, bei dem Einsatz neuer technischer Mittel ist wohl an eine generelle Ausweitung der Videoüberwachung gedacht.

<sup>44</sup> Gesetzentwurf des Bundesrates vom 26.4.2001, Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung der Kronzeugenregelungen im Strafrecht, (KrZErgG) BT-Drs 14/5938, S. 8, 11.

Auseinandersetzung mit § 108e StGB sollte davon ausgegangen werden, dass zur Eindämmung der Korruption auch ein Tatbestand der Abgeordnetenbestechung notwendig ist. Abgeordnete haben grundlegende Entscheidungen für das Gemeinwesen zu treffen. Ihre Zuständigkeiten gehen weit über die Kompetenzen von Beamten hinaus, die den Strafvorschriften der §§ 331 ff. StGB unterliegen. Die Integrität des parlamentarischen Willensbildungsprozesses und die Unabhängigkeit der Mandatsträger sind fundamentale Werte der parlamentarischen Demokratie, für deren Schutz auf das Strafrecht nicht verzichtet werden sollte. Die Bemühungen zur Eindämmung der Korruption wären nicht glaubwürdig, wenn zwar der Bestechung eines Beamten strafrechtlich entgegengetreten werden könnte, die Stimmen von Abgeordneten aber im großen Stil ohne strafrechtliches Risiko gekauft werden könnten.“

Zur möglichen Neufassung oder Erfassung politischer Korruption liegen eine Reihe von Vorschlägen vor, auf die an dieser Stelle nicht eingegangen werden soll; auf jeden Fall sollte eine Erweiterung erfolgen, die das Abstimmungsverhalten in parlamentarischen Ausschüssen mitumfasst.

### **3. Wäre eine „Kronzeugenregelung“ mit Straferleichterungen für aussagewillige Mittäter sinnvoll?**

#### **Ja. Kronzeugenregelung**

Unter Kronzeugen versteht man Personen, denen als Tatbeteiligten zugesichert wird, dass sie nicht angeklagt oder milder bestraft werden, wenn sie für die Anklage als Belastungszeugen auftreten. In vielen Staaten existieren Kronzeugenregelungen speziell für Bestechungsdelikte.<sup>45</sup> Egal, wie diese Vorschriften bezeichnet werden (Kronzeugenregelung, tätige Reue), für den Fall der Offenbarung eigener und fremder Tatbeteiligungen und der Mithilfe bei der Aufklärung wird den Strafverfolgungsbehörden die Möglichkeit eingeräumt, Straffreiheit oder Strafmilderung zu gewähren. Zum Teil wird nach aktiver und passiver Bestechung differenziert, so dass nur Geber oder nur Nehmer von der Regelung profitieren können.<sup>46</sup> Im deutschen Strafrecht ist die Kronzeugenregelung heftig umstritten und das Kronzeugengesetz, das Regelungen für Terrorismus und organisierte Kriminalität vorsah, wurde zum 31.12.1999 nach einigen Verlängerungen endgültig aufgehoben. Die Kritik

---

<sup>45</sup> ÜBERHOFEN, in ESER/ÜBERHOFEN/HUBER (Hrsg.) 1997, 773.

<sup>46</sup> ÜBERHOFEN, in ESER/ÜBERHOFEN/HUBER (Hrsg.) 1997, 774.

besteht in rechtsstaatlichen Bedenken, aber auch in der Fraglichkeit des Nutzens.<sup>47</sup> Andere halten eine Kronzeugenregelung für notwendig.<sup>48</sup> Im deutschen Strafrecht gibt es neben einer Reihe von Vorschriften über Tätige Reue noch zwei weitere Kronzeugenregelungen beschränkt auf bestimmte Delikte: § 31 BtMG für Betäubungsmitteldelikte und § 261 Abs. 10 StGB für Geldwäsche. Für die Korruption existiert keine Kronzeugenregelung, obwohl eine solche in mehreren Entwürfen vor der Reform der Korruptionsvorschriften 1997 vorgeschlagen wurde. § 335b im Gesetzentwurf des Landes Berlin (1995), oder gleichlautend § 335b des Entwurfs des Bundesrates (1995) sowie § 337a (Vorschlag des Bundesrates in der Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, 1996), der, angelehnt an die existierenden Regelungen in § 31 BtMG und § 261 Abs. 10 StGB eine Kronzeugenregelung vorsah:

#### § 337a Strafmilderung oder Absehen von Strafe

Das Gericht kann in den Fällen der §§ 331 bis 334, auch in Verbindung mit § 335 oder § 336, die Strafe nach seinem Ermessen mildern (§ 49 Abs. 2) oder von Strafe nach diesen Vorschriften absehen, wenn der Täter

1. durch freiwillige Offenbarung seines Wissens wesentlich dazu beigetragen hat, dass die Tat über seinen eigenen Tatbeitrag hinaus aufgedeckt werden konnte, oder
2. freiwillig sein Wissen so rechtzeitig einer zuständigen Behörde offenbart, dass Straftaten nach §§ 332, 334, auch in Verbindung mit § 335 oder § 336, oder nach § 299 in Verbindung mit § 300, von deren Planung er weiß, noch verhindert werden können.

Eine solche Regelung wurde vorgeschlagen, um Tätern einen Anreiz zum Ausstieg zu geben und um Strafverfolgung und Aufdeckung von Tatkomplexen mit konspirativ und organisiert vorgehenden Tätergruppen durch die Kooperation der aussteigewilligen Täter zu erleichtern. Im Gegenzug sollen diese Täter unter gewissen Bedingungen besondere Vergünstigungen erhalten.<sup>49</sup> Dieser Vorschlag wurde nicht Gesetz, weil man meinte, dem Anliegen könne bereits nach geltendem Recht im Rahmen der Strafzumessung und über eine Anwendung der Einstellungsvorschriften in der StPO (§§ 153 ff. StPO) Rechnung getragen werden. Es liegt deshalb auch eine zwiespältige Argumentation vor, wenn man die spezielle Kronzeugenregelung für Bestechungsdelikte wegen rechtsstaatlicher oder systemfremder Bedenken ablehnt, aber auf Opportunitätsvorschriften oder Milderungsmöglichkeiten bei der Strafzumessung verweist. Ein Gesetzentwurf des Bundesrates vom 26.4.2001<sup>50</sup> hat nun einen

---

<sup>47</sup> Zum Streitstand MÜHLHOFF/PFEIFFER ZRP 2000, 121-127; MÜHLHOFF/MEHRENS 1999; MEHRENS 2000; MÜHLHOFF/MEHRENS NK 3/2000, 12 ff.; kritisch VOLK NJW 1996, 879; SCHLÜCHTER ZRP 1997, 65.

<sup>48</sup> HAMACHER Kriminalistik 1999, 795 f.

<sup>49</sup> Z. B. Gesetzesantrag des Landes Berlin zu § 335b des Entwurfes eines Gesetzes zur Änderung des StGB und der StPO (§§ 331-335c StGB, 100a StPO) – Korruptionsbekämpfungsgesetz, BRats-Drs. 298/95.

<sup>50</sup> BT-Drs. 14/5938 (KrZErgG).

Vorschlag sowohl für eine Kronzeugenregelung für §§ 331 ff. wie auch für §§ 299, 300 vorgelegt. Der Entwurf eines § 336a, Strafmilderung und Absehen von Strafe, ist weitgehend gleichlautend mit dem früheren Entwurf des § 337a StGB, enthält jedoch eine Abweichung in Nr. 2: „einer Dienststelle offenbart“. Ein neuer Entwurf eines § 300a lautet:

#### § 300a, Strafmilderung und Absehen von Strafe

Das Gericht kann in den Fällen des § 299, auch in Verbindung mit § 300, die Strafe nach seinem Ermessen mildern (§ 49 Abs. 2) oder von Strafe absehen, wenn der Täter

1. durch freiwillige Offenbarung seines Wissens wesentlich dazu beigetragen hat, dass die Tat über seinen eigenen Tatbeitrag hinaus aufgedeckt werden konnte, oder
2. freiwillig sein Wissen so rechtzeitig einer Dienststelle offenbart, dass Straftaten nach § 299 unter den in § 300 bezeichneten Voraussetzungen oder nach §§ 332, 334, auch in Verbindung mit § 335 oder § 336, von deren Planung er weiß, noch verhindert werden können.

Diese Regelungen wären zu begrüßen. Es ist erforderlich, gerade bei Korruptionsdelikten einen Anreiz zum Ausstieg zu geben, der über eine generell mögliche Berücksichtigung des Aussageverhaltens zugunsten des Täters bei der Strafzumessung (§ 46 StGB) hinausgeht.<sup>51</sup> Eine solche Regelung stellt zumindest klar, dass Aussagen, die zur Aufdeckung von Korruption führen, zur Strafmilderung oder sogar zum Absehen von Strafe führen können. Andererseits wird gesehen, dass eine Regelung, wie sie im deutschen Strafrecht bei der Geldwäsche existiert und für die Korruption erwogen wurde, vielleicht nicht ausreichend ist, tatsächlich einen Anreiz für zweifelnde Tatbeteiligte zu geben, denn der Ermessensspielraum für die Strafverfolgungsbehörden (§§ 153, 153a StPO) und Gerichte bleibt sehr weit, somit bleibt auch eine große Unsicherheit aus Sicht des Täters, wie das Gericht sein Aussageverhalten bewerten wird. Die Alternative wäre eine generelle Kronzeugenregelung in § 46b StGB, die nicht mehr auf bestimmte Delikte beschränkt sein soll.<sup>52</sup> Einen weiteren wichtigen Anreiz böte dagegen eine Vorschrift der tätigen Reue, die materiell unter bestimmten Voraussetzungen zur Straflosigkeit führte.<sup>53</sup> Beide Regelungen könnten sich ergänzen.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf eine neue Regelung des Bundeskartellamts:

---

<sup>51</sup> SCHUBERT, in WABNITZ/JANOVSKY (Hrsg.) 2000, 844; SCHAUPENSTEINER NStZ 1996, 414. Vorsichtig bejahend DÖLLING ZStW 2000, 355: Probleme einer Kronzeugenregelung sollten grundsätzlich überdacht werden, eindeutig in Gutachten 1996, C 73 ff.

<sup>52</sup> So der Vorschlag von JEBBERGER 1999, 330; dazu liegt ein konkreter Entwurf der Bundesregierung entgegen Meldungen in der Presse nicht vor.

<sup>53</sup> Dazu BANNENBERG, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, erscheint demnächst bei Luchterhand (BKA-Forschungsreihe).

## **Bundeskartellamt - Bonusregelung**

Das Bundeskartellamt erprobt seit 2000 eine Bonusregelung für die Festsetzung von Geldbußen, die inhaltlich zwischen Selbstanzeige und Kronzeugenregelung anzusiedeln ist.<sup>54</sup> Aus der Nähe der Kartellabsprachen zur Korruption, aber auch unter Betrachtung des Verhaltens der Kartellmitglieder selbst, ist die Bonusregelung interessant. Unter der Annahme, dass Kartellabsprachen in hohem Maße sozialschädlich sind und die illegalen Vereinbarungen im Geheimen und konspirativ getroffen werden, stellt sich wie bei der Netzwerk-Korruption das Problem der Aufdeckung. Das Kartellamt geht davon aus, dass Aufklärung und Auflösung von Kartellen entscheidend von Insiderhinweisen abhängig sind. Für Kartellmitglieder, die das wettbewerbswidrige Verhalten aufgeben und ihr Wissen dem Kartellamt mitteilen, kann deshalb die sonst fällige Geldbuße reduziert werden. Man geht davon aus, dass unter Anwendung transparenter Richtlinien für den Informanten die Folgen einer Anzeige kalkuliert werden können. Aus Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten sind Täter, die eine entscheidende Rolle bei der Existenz des Kartells gespielt haben, von der Möglichkeit der vollständigen Befreiung von der Geldbuße ausgenommen (diejenigen, die maßgeblich vom Kartell profitiert haben, Initiatoren oder Personen, die andere zur Teilnahme gezwungen haben). Die Nichtfestsetzung einer Geldbuße nach § 1 i.V.m. § 81 I Nr. 1 GWB, auch i.V.m. § 130 OWiG, erfolgt,

„soweit der Täter

- a) dem Bundeskartellamt das Kartell anzeigt, bevor die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens wegen des Kartells erfolgt ist und der Täter dies weiß oder damit rechnen muss, und
- b) als erster Angaben macht, die entscheidend dazu beitragen, dass das Kartell aufgedeckt wird,
- c) dem Bundeskartellamt alle sachdienlichen Informationen sowie verfügbaren Unterlagen und Beweismittel über das Kartell bereitstellt und während der gesamten Dauer des Verfahrens ununterbrochen und uneingeschränkt mit dem Bundeskartellamt zusammenarbeitet,
- d) keine entscheidende Rolle im Rahmen des Kartells gespielt hat und
- e) seine Teilnahme an dem Kartell nach Aufforderung durch das Bundeskartellamt, spätestens aber zu dem Zeitpunkt einstellt, zu dem das Bundeskartellamt das erste Beschuldigungsschreiben wegen des Kartells zugestellt hat.

Die Bedingungen a) -e) müssen kumulativ erfüllt sein.

In weiteren Regelungen sind eine niedrigere Festsetzung der Buße, die Festsetzung der Geldbuße gegen Unternehmen und das Verfahren geregelt, die zivilrechtlichen

---

<sup>54</sup> Bundeskartellamt, Bonusregelung, in: Bekanntmachung Nr. 68/2000 über Richtlinien des Bundeskartellamtes für die Festsetzung von Geldbußen vom 17. April 2000.

(Schadensersatz) und strafrechtlichen Folgen (Abgabe an die Staatsanwaltschaft nach § 41 OWiG bei Vorliegen einer Straftat nach § 298 StGB) bleiben unberührt.

### **III. Bewertung des Systems der Vergabe öffentlicher Aufträge**

2. Ist es rechtlich zulässig, bei nachgewiesener Korruption ein Unternehmen von der weiteren Auftragsvergabe auszuschließen und bejahendenfalls, welche Handlungsebene des Unternehmens muss in welchem Umfang beteiligt sein? / 3. Ist es rechtlich zulässig, bereits bei Korruptionsverdacht ein Unternehmen vom Wettbewerb auszuschließen und welche wettbewerbsrechtlichen Konsequenzen wären daran zu knüpfen?

Ja, in insgesamt 8 Bundesländern einschließlich NRW besteht die Möglichkeit, Unternehmen von der Auftragsvergabe auszuschließen, diese Regelungen reichen aber nicht aus:

Die Möglichkeit, durch Korruption und andere wettbewerbsschädigende Handlungen aufgefallene Unternehmen von der Vergabe staatlicher Aufträge auszuschließen, muss bundesweit einheitlich normiert werden. Regelungen müssen sowohl die Voraussetzungen der Vergabesperre wie auch die Einrichtung eines bundesweiten Anti-Korruptions-Registers betreffen.

Konkret muss folgendes bei einer bundesweiten Regelung der Vergabesperre berücksichtigt werden:

- **Konkrete Regelung** der Voraussetzungen der Sperre eines Unternehmens
- **Voraussetzungen** einer Sperre: Dringender Tatverdacht des Vorliegens folgender Straftaten
  - Bestechlichkeit oder Bestechung
  - Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme
  - Betrug oder Untreue
  - Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen
  - bzw. eines Verstoßes gegen das Kartellverbot des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen

- zu regeln sind die **Mindestdauer der Sperre** und **Wiederzulassung** der Unternehmen zum Wettbewerb (Kriterien: Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, Tatschwere, Umfang der Schadenswiedergutmachung, Mitwirkung bei der Tataufklärung, Personalaustausch)
- **Wer entscheidet über die Sperre?** Eine bundesweite Zentralstelle (neu zu schaffen oder eine Institution wie z.B. das Bundeskartellamt). Nicht dagegen: Öffentliche Auftraggeber;  
Zentralisierung gewährleistet Gleichbehandlung und Rechtssicherheit gegenüber betroffenen Unternehmen
- Kein Schwellenwert
- Rechtsweggarantie
- Wenn eine Sperre verhängt wurde, erfolgt zwingend ein Eintrag im Anti-Korruptions-Register (das bei der Zentralstelle geführt werden könnte). Nicht: Register beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (Sicherstellung von Unabhängigkeit)
- Verpflichtung der staatlichen Verwaltung, Staatsanwaltschaften, Kartellbehörden und Rechnungshöfe, bei dringendem Verdacht die Unternehmen an die Zentralstelle (zuständig für die Sperre) zu melden; ein rechtskräftiges Urteil ist nicht Voraussetzung (würde erhebliche Einschränkung bedeuten)
- Öffentliche Auftraggeber (auch Unternehmen, die von der öffentlichen Hand dominiert werden) müssen zwingend vor Auftragsvergabe beim Register anfragen
- Bei Vertragsschluss (öffentliche Auftragsvergabe) müssen Vertragspartner eine schriftliche Auskunft aus dem Anti-Korruptions-Register vorlegen

Bei Verstoß gegen die Pflicht, bei dem Anti-Korruptions-Register anzufragen, Möglichkeit dienstaufsichtsrechtlicher Beschwerde und Zurückzahlung von Fördermitteln, soweit gewährt.

#### **IV. Kommunale Praxis in NRW: Korruption verhindern bzw. aufdecken**

1. **Welche Instrumente der Korruptionsbekämpfung bzw. Prävention werden in der kommunalen Praxis eingesetzt? Mit welchem Erfolg?**

Bislang gibt es in ganz Deutschland noch keine Wirkungsevaluation korruptionspräventiver Maßnahmen. Es werden zwar Aussagen über „Evaluationen“ getroffen, der Begriff Evaluation wird aber nicht einheitlich verwendet. Die Evaluationen beziehen sich regelmäßig auf Fragen der Kenntnis und Umsetzung von Maßnahmen der Korruptionsprävention. Diese Voraussetzung der Implementation von Maßnahmen in die Praxis ist Vorfrage einer Evaluation der Wirkung. Es besteht also dringender Handlungsbedarf. Diese Fragen sind aber nicht in wenigen Monaten zu beantworten, sondern bedürfen einer jahrelangen Erprobung. Wichtig ist jedoch zu wissen, ob Maßnahmen z.B. der Rotation und des Vier-Augen-Prinzips (häufig liegt zu Unrecht eine Priorität bei diesen vorgeschlagenen Maßnahmen) oder der Strukturveränderungen von Vergabeverfahren, der Kontrollmechanismen und Vergabesperren überhaupt korruptionspräventiv wirken, ob sie also das Ziel, Korruption einzudämmen, überhaupt erreichen können und worin Schwierigkeiten der Umsetzung oder auch sich ändernden Täterverhaltens und damit Schwierigkeiten der Aufdeckung liegen.

## **V. Organisation der Verwaltung: Instrumente und deren Tauglichkeit**

### **1. Welche verwaltungsinternen Instrumente zur Verhinderung von Korruption gibt es? Wie bewerten Sie vorhandene verwaltungsinterne Instrumente zur Verhinderung von Korruption?**

Die bisherigen Erfahrungen bei der Aufdeckung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung zeigen deutlich die nicht vorhandene **Sensibilität** für Korruptionsrisiken sowie Neigungen, Korruptionsverdacht nicht ernst zu nehmen und die Aufdeckung von Verdachtsfällen eher zu erschweren („in unserer Behörde gibt es keine Korruption“). Vorschläge zur Verhinderung von Korruption und Mechanismen, die den Tätern ein Handeln zum eigenen Vorteil erschweren, sind seit Jahren vorhanden und in Bundes- und Landesrichtlinien zur Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung niedergelegt. Häufig werden diese Präventionsmaßnahmen jedoch nicht umgesetzt und nicht „gelebt“. Selbst wenn es bis heute keinerlei Evaluation der Wirkung der Präventionsmaßnahmen gibt, sollten die Vorschläge in den Richtlinien zur Korruptionsprävention ernst genommen werden. Dabei muss es vorrangig um eine

Intensivierung von Kontrolle gehen. Als negativ hat sich in lange andauernden Korruptionsgeschehen immer wieder gezeigt, dass vorhandene Hinweise und Verdachtsmomente, die von Mitarbeitern geäußert worden waren, nicht ernst genommen wurden und diese Mitarbeiter, die versuchten, Kontrollen auszulösen, häufig noch negativen Reaktionen ausgesetzt waren. Dies schwächt nicht nur auf Dauer die Motivation der ehrlichen Mitarbeiter in der Verwaltung, sondern ermöglicht den Tätern, ihre Selbstbereicherung über Jahre zu verschleiern und das Recht zu missachten. Dabei zeigt sich weiter, dass die Täter gerade die leistungsstarken Amtsträger sind, die Vertrauen genießen und die Macht haben, Vorgänge abzuschotten. Als **sehr vielversprechend** zur Aufdeckung und Prävention scheint daher die Einrichtung von 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. Ein sich dann ergebender strafrechtlicher Verdacht muss der Staatsanwaltschaft angezeigt werden. Erfolgreich bei der Aufdeckung der Korruption erweist sich ein verdecktes und aufeinander abgestimmtes Vorgehen. 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.

Eine große Verantwortung liegt insbesondere bei den Kommunen, weil dort eine Vielzahl der öffentlichen Vergabeaufträge realisiert wird.

Folgende zukünftige Maßnahmen sind unbedingt erforderlich:

- Bundesweit einheitliche Regelung von Vergabesperren gegen Unternehmen, die durch Korruption aufgefallen sind; bundesweites Anti-Korruptionsregister mit einer Pflicht jeder Kommune, vor Vergabe öffentlicher Aufträge das Register abzufragen
- Strikte Einhaltung der VOB und Vorkehrungen zur Kontrolle der Vergabevorgänge
- Einrichtung von Anti-Korruptions-Stellen und konsequente Kontrollen
- Einrichtung von Ombudsleuten / Vertrauensleuten zur Entgegennahme von Verdachtshinweisen aus Verwaltungen und Unternehmen
- Sensibilität für Korruptionsrisiken gerade bei Umsetzung der Neuen Steuerungsmodelle

- Anzeigepflicht; gegenseitiger Informationsaustausch Rechnungshöfe, Staatsanwaltschaft, Finanzbehörden, Rechnungsprüfungsämter, Verwaltungen
- Vertragsstrafenregelungen und Integritätsverträge (integrity pacts)
- Konsequente zivilrechtliche Schadensersatzforderungen bei Korruption
- Schutz von Informanten (whistleblowern) vor dienst- und arbeitsrechtlichen Nachteilen
- Transparenz

## **VI. Fiskalische und wirtschaftliche Schäden für das Land NRW**

### **1. Wie hoch sind die fiskalischen und wirtschaftlichen Schäden in Nordrhein-Westfalen durch Korruption für die einzelnen Jahre 1995 bis 2001 zu veranschlagen?**

Diese Frage wird niemand exakt beantworten können. Zu berücksichtigen ist bei Schäden durch Korruption, dass sie sich nie exakt beziffern oder auch nur durch Hochrechnung schätzen lassen.

Generell zeigt sich bei einer Untersuchung von Korruptionsfällen, dass die Schäden umso größer sind, je mehr Personen am Korruptionsgeflecht beteiligt sind und je länger die Beziehungen unentdeckt funktionieren. Dies ist besonders bei lukrativen Bereichen großer Bauvorhaben und Vergabeaufträge der Fall. Soweit in der Literatur oder von Spezialisten Schäden angegeben werden oder Versuche unternommen werden, bezifferbare Schadensschätzungen vorzunehmen, beziehen sie sich fast ausschließlich auf den Baubereich. Dort wie auch bei vielen anderen Bereichen der Korruption sind die „Aufschläge“ für Bestechungen und Abstandszahlungen jedoch von Fall zu Fall verschieden und gehen bis zu reinen Luftrechnungen und speziell gegründeten Scheinfirmen zur Abrechnung nicht erbrachter Leistungen. Neben eingerechneten Bestechungssummen ist zu berücksichtigen, dass weitere Schäden durch Betrug, Untreue (Zweckverfehlung der Mittel), Steuerhinterziehung, Schlechtleistungen und Folgeschäden durch schlechte Qualität auftreten können. Die Schäden sind auch nicht nur materieller Art, wie z.B. Fälle zeigen, in denen ungeeignete Fahrschüler Führerscheine gekauft haben und Unfälle mit Todesfälle verursacht haben.

Grundsätzlich kann gerade im Bereich der organisierten Wirtschaftskriminalität eine Sog- und Spiralwirkung der Schäden nachgewiesen werden.