Kriminologisches Wissen und Unwissen über Korruption

25 Jahre Transparency International Deutschland e.V.

Entwicklungen in Korruptionsforschung und Korruptionsbekämpfung

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, 12. Oktober 2018

Historische „Wahrheit“

„Wenn es heißt, ein Mensch sei unbestechlich, frage ich mich unwillkürlich, ob man ihm genug geboten hat.“

Joseph Fouché, Polizeiminister unter Napoléon Bonaparte

Forschungszugang zur Korruption

- Forschung zu heiklen kriminologischen Fragestellungen muss belastbare Daten produzieren (unliebsame Ergebnisse werden oft in Frage gestellt).
- Grundsätzlich schwieriger Zugang zu den Forschungsfeldern.
- Die Wahl eines tauglichen Forschungsdesigns beginnt bereits mit der „richtigen" Definition des Begriffs „Korruption" (enger oder weiter Ansatz, [straf-]rechtlicher Ansatz oder „Alltagsverständnis", etc.).

Forschungszugang zur Korruption: Methodenwahl

- Die Daten bei Hellfeldstudien wie z.B. bei Aktenanalysen unterliegen vielen Verzerrungsfaktoren (Schwankungen der Kontrollintensität/des Anzeigeverhaltens); das Hellfeld ist wohl grundsätzlich sehr klein (5-10 %?).
- Bei Experimenten häufig Verzerrungen durch sozial erwünschte(s) Verhalten/Antworten und durch die Experimentalsituation selbst.
- Einschätzungsbefragungen von Experten: Problematik der Überschätzung der Zuverlässigkeit („Blick in die Glaskugel") und Gefahr der Gleichsetzung von Wahrnehmungen mit Fakten.
- Auch bei Dunkelfeldstudien sind Erfolgsaussichten begrenzt.

Korruption in Deutschland „Stand der Dinge“

- Einführung zahlreicher Maßnahmen zur Korruptionsprävention in den letzten Jahren, aber **deutliche Unterschiede** zwischen einzelnen Behörden und Unternehmen.
- Aufdeckung von Straftaten ist weiterhin stark von Zufällen abhängig. Es ist ein unverändert **großes Dunkelfeld** zu vermuten.
- Große Zahl an Verdachtsfällen und scheinbar unverändert **hoher Korruptionsdruck**.
- In Studien berichten bis zu 25 % der Bediensteten über korruptive Beeinflussungsversuche.

Korruption in Deutschland „Stand der Dinge“

- Gewisser **Bewusstseinswandel** scheint eingetreten zu sein.
- **Staatsanwaltschaften** nehmen Ermittlungen inzwischen sehr ernst.
- Jahresbericht BMI 2016: 35 Ermittlungsverfahren gegen Bundesbedienstete oder Dritte (0,006 % der ca. 500.000 Beschäftigten der Bundesverwaltung).

Korruption oder nur eine nette Aufmerksamkeit?

Begriff der Korruption

- Unterschiedliche Begriffsbestimmungen in einzelnen Wissenschaftsbereichen.
- Das geltende Recht enthält keine Legaldefi-tion der Korruption.
- Gefahr der Unschärfe bei zu weiten Definitionen, z.B. Korruption = **alle Formen des Missbrauchs von Macht zur Verschaffung unzulässiger Vorteile.**

Wesen der Korruption

- Oder ist Korruption…

  … ein Angriff auf die sachgerechte Aufgabenerfüllung durch eine regelwidrige Austauschbeziehung zwischen Geber und Nehmer?

- Ist auch das Korruption?
  - Abschiedsgeschenk für Berliner Lehrerin
  - „Weintraubenfall" bei der Polizei Niedersachsen
  - Müllmänner und Trinkgelder
  - Schul- und Kindergartenfotografie

Korruptionsdelikte

- § 108b StGB Wählerbestechung
- § 108e StGB Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern
- § 299 StGB Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr
- §§ 299a, 299b StGB: Bestechlichkeit und Bestechung im Gesundheitswesen
- § 300 StGB Besonders schwere Fälle
- § 331 StGB Vorteilsannahme
- § 332 StGB Bestechlichkeit
- § 333 StGB Vorteilsgewährung
- § 334 StGB Bestechung
- § 335 StGB Besonders schwere Fälle
- § 335a StGB Ausländische und internationale Bedienstete

Typische Risikobereiche

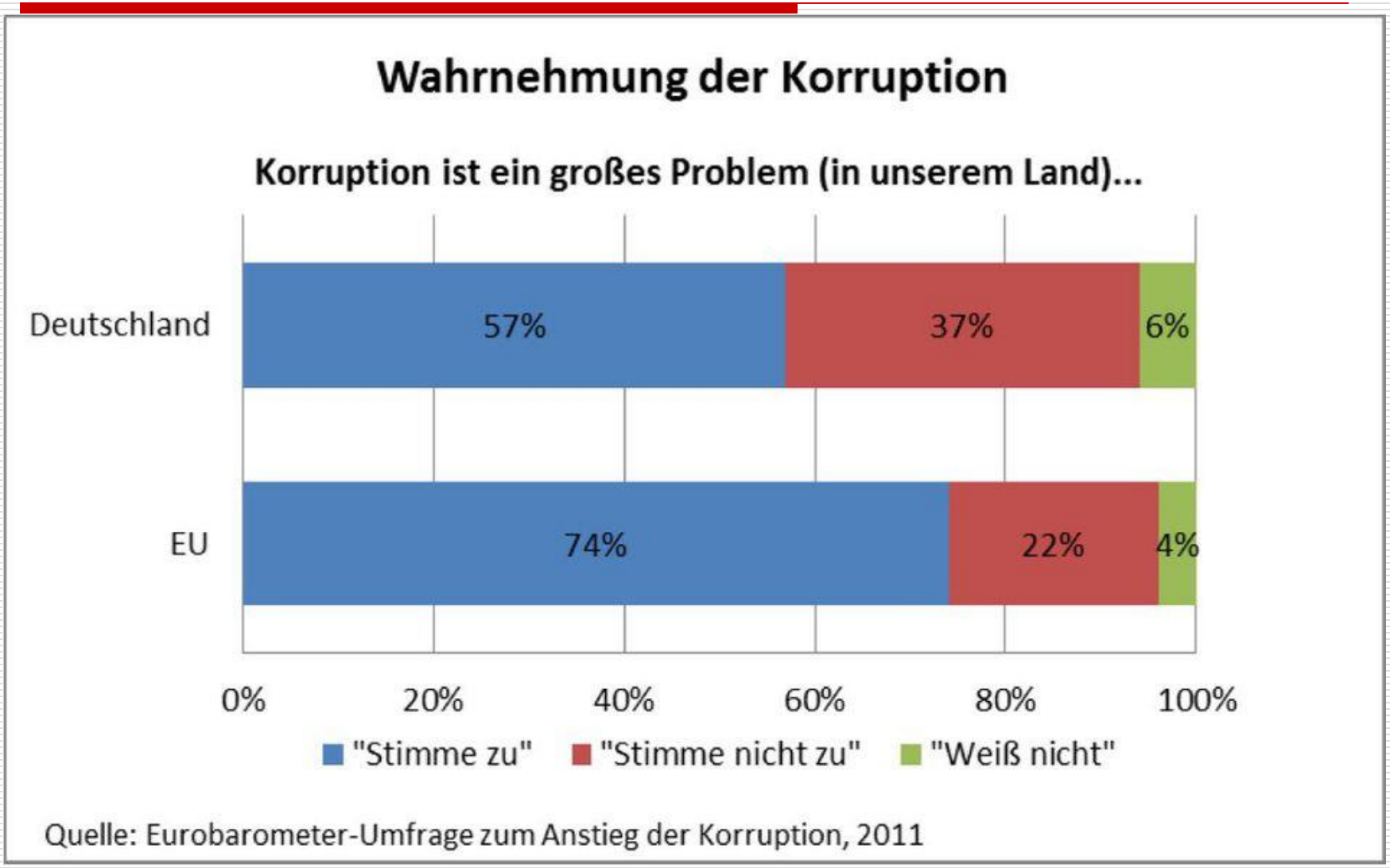
- Klassische Risikobereiche:
  - Erteilung von Aufträgen/Abschluss von Verträgen
  - Überwachung/Bescheinigung von Leistungen
  - Erhebung öffentlicher Abgaben
  - Verfügung über Haushaltsmittel
  - Vergabe von Zuschüssen, Gewährung finanzieller Leistungen und Zuwendun- gen jeder Art
  - Vergabe nur begrenzt vorhandener Einrich- tungen, Kapazitäten etc. (z.B. Wochenmarkt- stände)

Typische Risikobereiche

- Klassische Risikobereiche:
  - Entscheidungen zum Personenstatus oder zum Aufenthaltsrecht (Anerkennung als Asylberechtigter, Aufenthaltsgenehmigung, Arbeitserlaubnis)
  - Entscheidung über Sanktionen gegen Verstöße (z.B. Straßenverkehrs-, Gewerbe-, Baurecht)
  - Treffen von Ermessensentscheidungen
  - Wahrnehmung von Aufsichts- und Kontrollaufgaben
  - **Zugang zu vertraulichen Informationen**
  - Vorbereitung von Ausschreibungen

Korruption: eine „Wachstumsbranche“?

„Gefühlte“ Korruption in Deutschland



Polizeilich registrierte Korruptionsdelikte/Strafverfolgung

- **Vorteilsannahme/Bestechlichkeit (§§ 331, 332, 335 StGB):**

- 2000: 4.032 2001: 2.115 2002: 1.925
  2003: 1.200 2004: 1.056 2005: 999
  2006: 1.079 2007: 1.343 2008: 1.090
  2009: 759 2010: 716 2011: 638
  2012: 655 2013: 461 2014: 1.206
  2015: 452 2016: 488 2017: 396
- Verurteilte (2015): 25

Polizeilich registrierte Korruptionsdelikte/Strafverfolgung

- **Vorteilsgewährung/Bestechung (§§ 333, 334, 335 StGB):**

- 2000: 1.061 2001: 1.547 2002: 981
  2003: 849 2004: 892 2005: 808
  2006: 713 2007: 981 2008: 672
  2009: 734 2010: 633 2011: 472
  2012: 613 2013: 667 2014: 918
  2015: 624 2016: 638 2017: 565
- Verurteilte (2015): 136

Korruption in Deutschland: Verfahrenszahlen 2013

Verfahrenszahl pro 100.000 Einwohner in 2013

Brandenburg:	6,7	Bremen:	1,4
Saarland:	2,9	Berlin:	1,3
Hamburg:	2,6	Hessen:	1,3
Nordrhein-Westfalen:	2,6	Sachsen:	1,1
Sachsen-Anhalt:	2,0	Schleswig-Holstein:	1,1
Bayern:	1,7	Mecklenburg-Vorp.:	1,0
Thüringen:	1,6	Baden-Württemberg:	0,5
Niedersachsen:	1,5	Rheinland-Pfalz:	0,4

Problematik des Dunkelfeldes

- Die Masse der Korruptionsdelikte (**bis zu 95 %**) wird Strafverfolgungsbehörden nicht bekannt.
- Typisches **Heimlichkeitsdelikt**: kein natürliches Opfer, Geber und Nehmer sind beide Täter.
- Kontrollstrukturen häufig zu schwach ausgeprägt. **Niedrige Entdeckungswahrscheinlichkeit**.
- Häufig **Verjährung** bei vielen Einzeltaten.
- **Strafanzeige** erfolgt nicht automatisch nach Entdeckung. Angst um den „guten Ruf" der Behörde sowie vor hohen Folgekosten.

Internationaler Vergleich

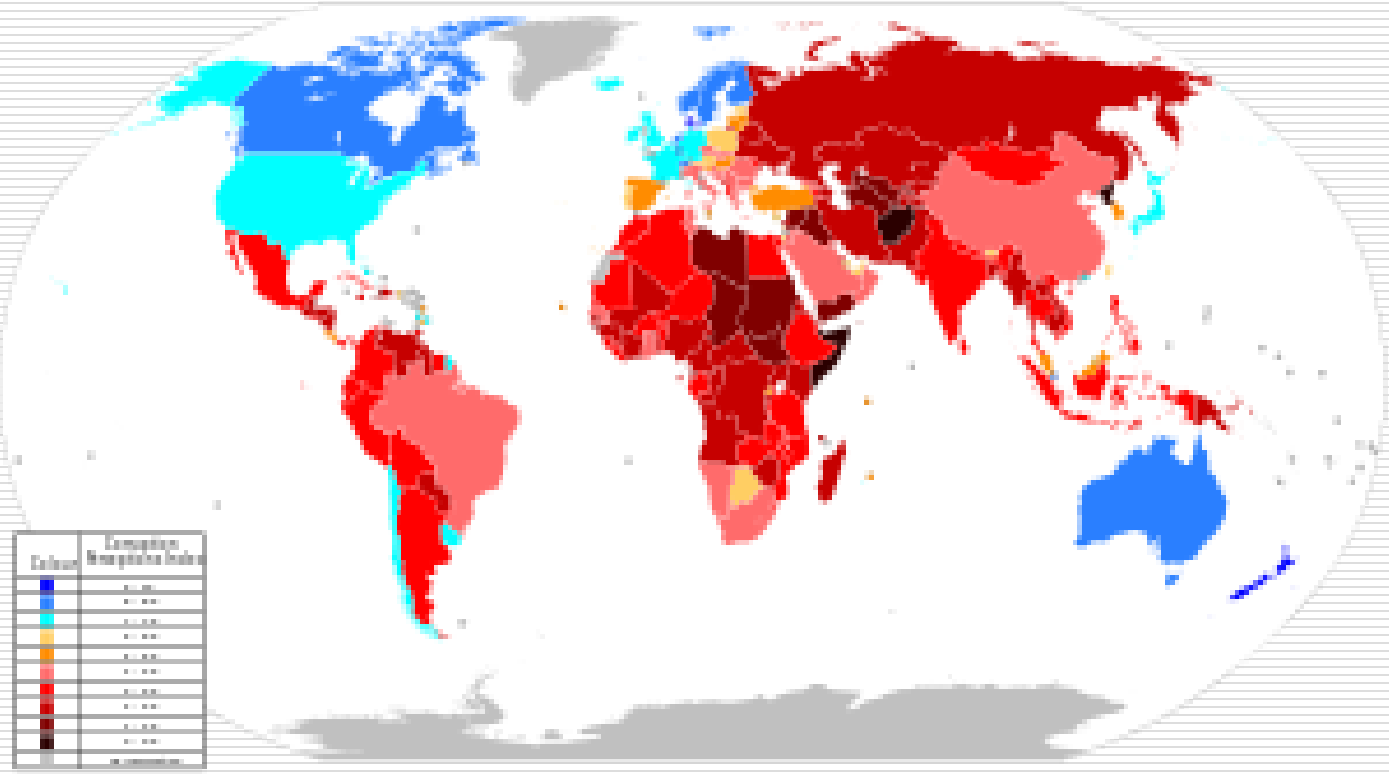
- **Indikator für internationale Verbreitung:** Corruption Perceptions Index (CPI) von Transparency Int. (TI)
- **Wahrnehmungsindex** für das Korruptionsniveau in 180 Ländern. Erhebung mittels Angaben von Geschäftsleuten in Umfragen sowie Beurteilungen durch Länderanalysten.

CPI 2017:

1. Neuseeland
2. Dänemark
3. Finnland
4. Norwegen
5. Schweiz
6. Singapur
7. Schweden
8. Kanada
9. Luxemburg
10. Niederlande
11. Großbritannien
12. **Deutschland**
13. Australien
14. Hongkong
15. Island
16. Österreich
17. Belgien
18. USA

Schlusslichter: Afghanistan, Syrien, Südsudan, Somalia.

Corruption Perceptions Index (CPI) 2017



Wie erkenne ich Korruption und ihre Täter?

Empirische Erkenntnisse

- Strukturen:
  - Struktur 1: Bagatell- oder Gelegenheitskorruption
  - Struktur 2: Gewachsene Beziehungen
  - Struktur 3: Netzwerke organisierter Wirtschaftskriminalität
  - Denkbare Struktur 4: Systematische Korrumpierung von Staat und Wirtschaft durch gewaltorientierte organisierte Kriminalität

Auffällig unauffällig – Der typische Täter struktureller Korruption

- Ganz überwiegend
  - Männlich, ca. 40-55 Jahre alt
  - Deutsch
  - Nicht vorbestraft; keine illegalen Wertvorstellungen; ausgeprägte Rechtfertigungstechniken
  - Finanzielle Probleme selten
  - Gewisse Macht- und Entscheidungsbefugnisse („Leitungsdelikt")
  - Durchschnittlich länger als fünf Jahre in der jeweiligen Institution beschäftigt
  - Hohe Fachkompetenz und „gut vernetzt"

Der typische Täter struktureller Korruption

- Ganz überwiegend
  - Ehrgeizig, investiert viel Zeit in den Beruf, meist Fachkompetenz, aber auch gekoppelt mit hoher Unzufriedenheit (wird meist verborgen)
  - Eher „Aufsteiger" (oft 2. Bildungsweg),
  - Soweit feststellbar: Anzeichen für narzisstische Persönlichkeitsstruktur
  - Mit Korruptionsstrukturen über 10-20 Jahre vertraut
  - Legt Wert auf gesellschaftlichen Status und hohen Lebensstandard

Neutrale Indikatoren (Auswahl)

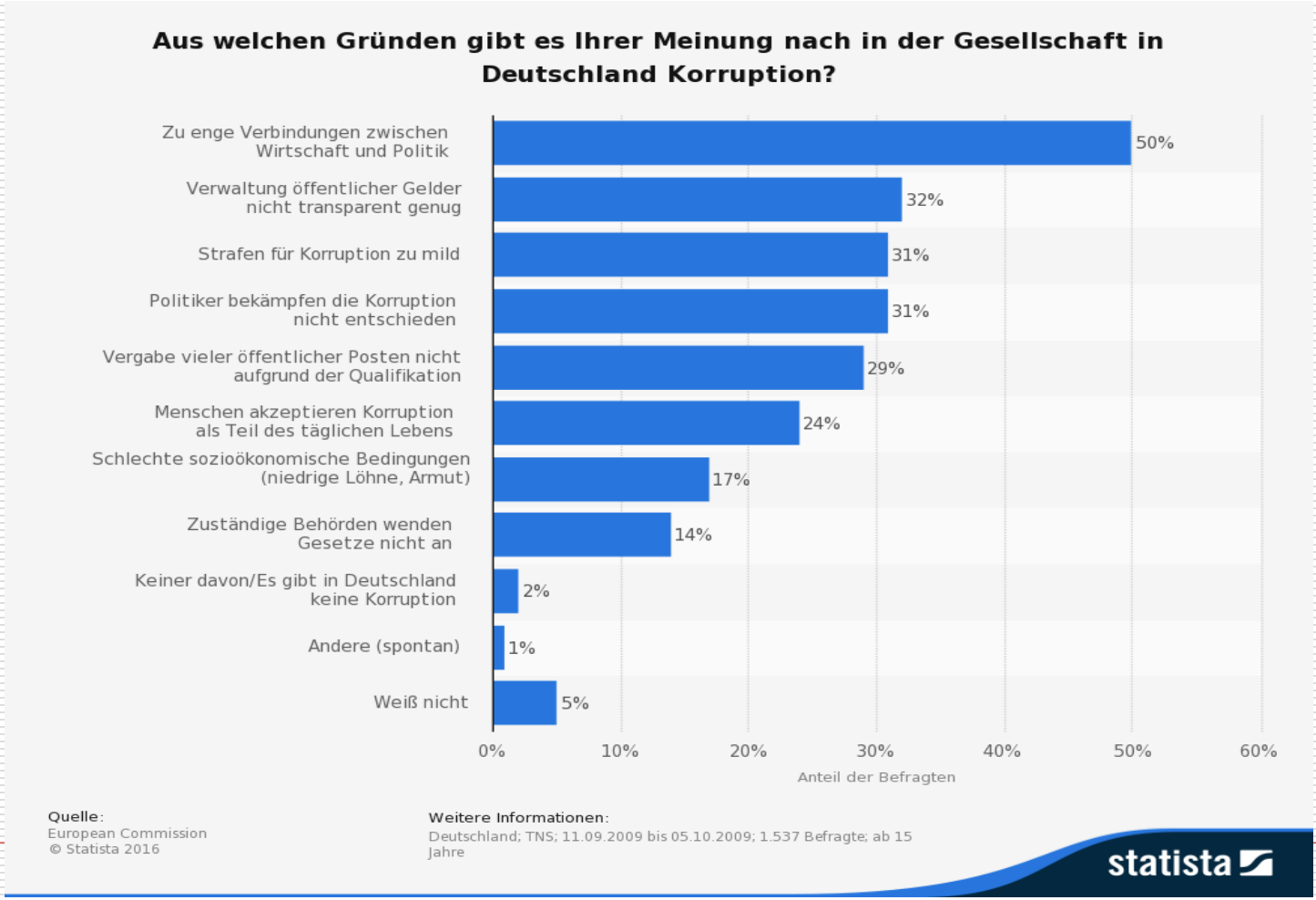
- „Unabkömmlichkeit", Verzicht auf Urlaub, Anwesenheit bei Krankheit; Anwesenheit in der Dienststelle zu ungewöhnlichen Zeiten ohne nachvollziehbaren dienstlichen Anlass
- Mitnahme von Vorgängen nach Hause; Abschirmung bestimmter Aufgabenbereiche; mangelnde Transparenz
- Mit Einkommen nicht erklärbarer Lebensstil
- Ausbleiben von sonst üblichen Beschwerden
- Aufwendige oder häufige „Werbegeschenke"
- Häufiger privater Umgang mit Bietern/Unternehmen; häufige Teilnahme an „Arbeitsessen"
- Nebentätigkeiten („Beratervertrag" mit Bieterfirma)
- Plötzlicher Meinungswandel
- Auffallend kurze Bearbeitungszeiten; auffällig divergierende Bearbeitungszeiten von Vorgängen
- Fehlende Dokumentation von Entscheidungsbegründungen
- Abweichung des tatsächlichen Vorgangsablaufes von der Dokumentation

Alarmindikatoren (Auswahl)

- Unerklärliches Eintreten für einen bestimmten Bieter oder ein bestimmtes Projekt
- Wiederholte Bevorzugung bestimmter Unternehmer („Hoflieferantentum"); Vorsprache der Kunden nur dann, wenn „ihr Ansprechpartner" anwesend ist
- Unerklärliche Veränderungen von Auftragssummen
- Vermeidung von öffentlichen Ausschreibungen oder Einholung von Vergleichsangeboten
- Fehlende Angebotsvielfalt
- Vernachlässigung/Überstrapazierung rechtlicher Vorgaben
- Auftrag, einen Vorgang „zustimmend" zu bearbeiten
- Häufige Nachbesserungen und „Rechenfehler" in Angebotsunterlagen; ungewöhnliche Entscheidungen ohne nachvollziehbare Begründung
- Aufgabenkonzentration auf eine Person (auf eigenen Wunsch)
- Verweigerungshaltung bei Umsetzungen; Verzicht auf Beförderung, wenn mit Umsetzung verbunden

Korruptionsfördernde Faktoren bei Gebern und Nehmern

Mögliche Ursachen



Warum kommt es zu Korruption?

- GEBER UND NEHMER
  - (Sehr) geringe Entdeckungswahrscheinlichkeit.
  - Keine Abschreckung durch Strafdrohung, aber strafrechtliche Sanktionen eignen sich langfristig zur Schärfung des Norm- und Unrechtsbewusstseins bei den Mitarbeitern.
  - Zu großer Einfluss sozialer Netzwerke auf zentrale Institutionen eines modernen Staates.
  - Mangelnde Transparenz und defizitäre demokratische Strukturen.
  - Kontrollen nicht effektiv genug.
  - Verdachtsmomenten wird nicht konsequent genug nachgegangen.

Warum kommt es zur Korruption?

- GEBER
  - Vorstellungen von Normalität der Korruption.
  - Belohnung korrupter Verhaltensweisen (Erfolg, Gehaltssteigerungen, Beförderungen), aber in vielen Branchen auch hoher Erfolgsdruck, der von Nehmern rücksichtslos ausgenutzt wird.
  - Oft Doppelmoral, Ethikerklärungen als Feigenblatt, Verhaltensstandards werden nicht durchgesetzt.
  - Die Merkmale des „guten Verkäufers" decken sich überwiegend mit Risikoindikatoren für das Auftreten von Korruption.

Warum kommt es zur Korruption?

- NEHMER
  - Verhaltensrichtlinien und Verbote bleiben abstrakt, werden nicht „gelebt".
  - Ausgeprägte Neutralisierungs- und Rechtfertigungsmechanismen.
  - Gefühl, sich „nur das zu nehmen, was einem zusteht" (neben Geld auch Macht, Ansehen, gesellschaftlicher Status).

Kontroll- und Präventionsmaßnahmen

Korruptionsprävention als ganzheitliche Aufgabe

- Aufgabe der gesamten Behörde und aller Beschäftigten, insbesondere solcher mit **Führungsaufgaben**.
- Prävention sollte einem **Antikorruptionskonzept** folgen, das die Grundlage aller Maßnahmen bildet.
- Werteorientierte Kriminalprävention: die Integrität einer Behörde (**„Organisationskultur"**) wird zu einem zentralen Ziel.
- Korruptionsprävention muss im Sinne einer Prozessorientierung zu einem **„Dauerthema"** werden.

Welche Maßnahmen „wirken“?

- Ziel: die Entwicklung passgenauer Lösungen
  - Vorbildfunktion/Wertevermittlung
  - Angemessene Reaktionen und Sanktionen
  - Schlanke Verwaltung und angemessene Vergütung
  - Schwachstellen- und Risikoanalyse
  - Hinweisgebersysteme
  - Regelmäßige Sensibilisierungsmaßnahmen
  - Vier-Augen-Prinzip
  - Rotationsprinzip
  - Ansprechpersonen/Ombudsstellen
  - Was noch???

Korruptionsprävention in der Gesellschaft

- Korruptionsprävention in den Bereichen Bürger, Öffentlichkeit und Justiz:
  - Problembewusstsein der Bürger
  - Hoher Bildungsgrad
  - Gleiche Zugangschancen für Männer und Frauen zu Bildung und Beruf
  - Freie und kritische Presse
  - Gelebtes Demonstrationsrecht
  - Non-Governmental Organisations
  - Klare gesetzliche Regelungen im Strafrecht
  - Unabhängige Justiz und funktionierende Strafverfolgung

Gesichertes Wissen

„Man müsste sich die Unbestechlichkeit bezahlen lassen können.“

(Werner Schneyder, Kabarettist und Journalist)