



# Petra Kelly STIFTUNG

Bayerisches Bildungswerk für Demokratie  
und Ökologie in der Heinrich-Böll-Stiftung e. V.

## Auf dem Weg zur "Bananenrepublik"? Korruption und Korruptionsbekämpfung in den Kommunen

Dokumentation der Tagung  
am 22. Februar 2003  
in Würzburg

PETRA-KELLY-STIFTUNG, 80469 München, Reichenbachstr. 3A

Fon: 089/242267-30 ● Fax: 089/242267-47 ● Mail: [info@petra-kelly-stiftung.de](mailto:info@petra-kelly-stiftung.de)

Internet: <http://www.petra-kelly-stiftung.de>

# 1. Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle

## Prof. Dr. Britta Bannenberg

### Einführung

Empirische Erkenntnisse über Korruption in Deutschland sind nach wie vor selten. Dieser Befund war Anlass für eine bundesweite kriminologisch-strafrechtliche Untersuchung, die 2001 abgeschlossen wurde.<sup>1</sup> Die Ergebnisse sind ein wichtiger Schritt zur Erfassung der Wirklichkeit der Korruption in Deutschland wie auch des Umgangs der Strafverfolgungsbehörden, der Verwaltungen und Unternehmen mit Korruption.

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

<sup>1</sup> Britta Bannenberg: Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse, Luchterhand 2002, BKA-Bd. 18, Reihe Polizei + Forschung. Alle Nachweise und näheren Ausführungen zur Untersuchung finden sich dort.  
<sup>2</sup> A.a.O., S. 68 ff.

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

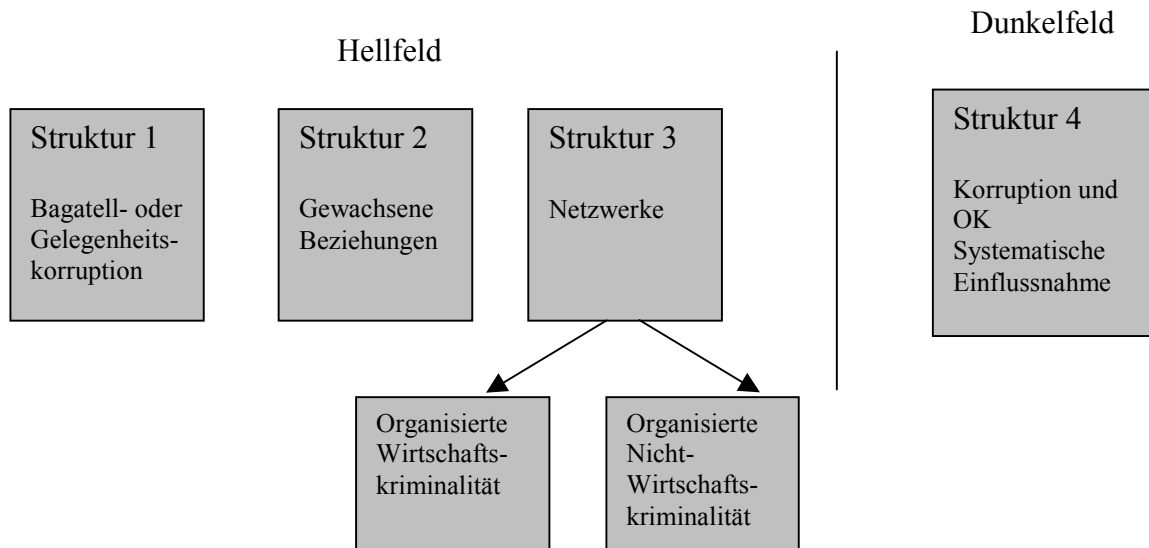
### Datenbasis

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

### Strukturen

Die Auswertung erlaubt eine Strukturbildung der Korruptionsverfahren.<sup>3</sup> Die Verfahren hatten sehr unterschiedliche Qualität und reichten von Einzelfall- oder Bagatelldelikten bis hin zu Netzwerkstrukturen der organisierten Wirtschaftskriminalität. Diese Netzwerke stellen Verfahren von einem Umfang dar, die weder durch die Strafverfolgung noch durch die wissenschaftliche Forschung angemessen bewältigt werden können, weil sich eine Vielzahl von Personen, Tatkomplexen und Ermittlungsansätzen dahinter verbergen. Bei Verfahren der Struktur 1 (Bagatel- oder Gelegenheitskorruption) handelt es sich um Einzelfälle oder wenige Fälle mit Bagatelldeliktcharakter. Die Fälle werden bei Gelegenheit, das heißt aus der Situation heraus begangen und sind nicht auf Wiederholung angelegt. Geber und Nehmer sind sich in der Regel fremd, das Geschehen beschränkt sich meistens auf zwei oder wenige Personen. Bei Verfahren der Struktur 2 (gewachsene Beziehungen) handelt es sich um Fälle struktureller Korruption, die räumlich und personell begrenzt sind. Es geht um länger andauernde Korruptionsbeziehungen, die auf Wiederholung angelegt sind und sich nicht über den Bereich eines Bundeslandes hinaus ausbreiten,

<sup>3</sup> Ausführliche Beschreibung ebd., S. 89 ff. mit detaillierten Fallbeispielen S. 114 ff.



sondern eher regional im Wirkungsbereich des oder der Amtsträger stattfinden. In der Regel handeln ein bis zwei Amtsträger und 2 bis 10 Unternehmer, es kommt vor, dass diese Beziehungen sehr lange (10 – 20 Jahre) ungestört wachsen können und weitere Personen auf Amtsträgerseite involviert werden, über das Ausmaß der Korruption aber nicht unbedingt informiert sind. Es können hier sowohl rechtmäßige wie rechtswidrige Diensthandlungen beeinflusst werden und die Leistungen der Geber belaufen sich zunächst auf geringere Zahlungen oder Vorteile, die sich aber im Lauf der Zeit in Höhe und Häufigkeit deutlich steigern können. Gefunden wird das typische sogenannte „Anfüttern“ (Einladungen zum Essen, kleine Geschenke, eine Flasche Wein zum Geburtstag, Weihnachtspresents) mit Initiative der Unternehmer bis hin zu Zahlungen von mehr als 1 Million DM über mehrere Jahre, aber häufiger sogar die Initiative des Amtsträgers, was sich zu regelrechten Erpressungssituationen erweitern kann, bei denen der Amtsträger dominiert. Bei Verfahren der Struktur 3 (Netzwerke) handelt es sich um umfangreiche Strafverfahren, die meist der organisierten Wirtschaftskriminalität zugeordnet werden können. Hier ist eine Vielzahl von Personen auf Nehmer- und Geberseite über Jahre, teilweise Jahrzehnte involviert. Die Korruption gehört zur Strategie, wird von Unternehmen massiv eingesetzt und ist mit weitergehenden Straftaten wie z. B. Betrug, Untreue, Steuerhinterziehung verbunden.

Eine denkbare Struktur 4 betrifft (hier sogenannte) Organisierte Nicht-Wirtschaftskriminalität in Abgrenzung zur organisierten Wirtschaftskriminalität. Darunter wird Organisierte Kriminalität im

Sinne krimineller Vereinigungen verstanden, die nach Deliktsbereichen und dem Einsatz von Gewalt zu charakterisieren ist als Menschenhandel, Drogenhandel, Rotlicht-Kriminalität, organisierte Kfz-Verschlebung, organisierte Verschlebung gestohlener Waren ins Ausland oder organisierter Einbruch usw. Eine solche Verbindung zwischen gewaltorientierter Organisierte Kriminalität und wichtigen gesellschaftlichen Institutionen wie Verwaltung, Justiz und Politik wäre die größte Gefahr für die demokratischen Strukturen. Systematische Einflussnahmen der Organisierten (Nicht-Wirtschafts-) Kriminalität auf Politik, Justiz, Verwaltung wurden nicht gefunden, in Einzelfällen fanden diese Einflussnahmen durchaus statt. Man muss auch von fehlendem Problembewusstsein bei den strafrechtlichen Ermittlungen ausgehen, da mögliche Strukturen wohl selten erkannt und eher für Fälle der Einzelfallkorruption gehalten werden. Der Hinweis auf das Dunkelfeld bedeutet auch nicht, dass es die Gefahr einer möglichen Einflussnahme gewaltorientierte Organisierte Kriminalität auf Verwaltung, Justiz und Politik nicht gibt, aber im Hellfeld und in den untersuchten Straftaten sind Ereignisse wie in Belgien und Italien (Vertuschung von schwerwiegenden organisierten Straftaten durch Politik und Justiz) in Deutschland nicht bekannt.<sup>4</sup> Dagegen finden sich durchaus subtile Einflussnahmen der Politik sowohl auf die Verwaltung, um Wirtschaftskriminalität zu erleichtern wie auch auf die Strafverfolgung. Die aktuellen Entwicklungen im Jahr 2002 (Köln-Affäre und weitere Verfahren) bestätigen die hier gefundenen Erkenntnisse der enormen Schädlichkeit der Kor-

<sup>4</sup> ebd., S. 111 ff. und S. 331 ff.

ruption wie auch der weit verbreiteten Üblichkeit gerade in den Netzwerk-Strukturen mit Verbindungen illegaler Parteienfinanzierung und Tendenzen zur Ausweitung. Die Kernaussage der Untersuchung liegt somit vor allem darin, dass eine weit größere Verbreitung der Korruption in Deutschland zur Kenntnis genommen werden muss, als vielfach angenommen wird. Annahmen, Korruption sei lediglich in Einzelfällen existent und betreffe einzelne Täter oder Tätergruppen, sind vor dem Hintergrund dieser aufgezeigten Strukturen nicht haltbar. Es ist im Gegenteil damit zu rechnen, dass strukturelle Korruption weit verbreitet ist und allein die fehlende Entdeckungswahrscheinlichkeit den Eindruck von Einzelfällen aufkommen lässt. Zur Zeit laufende Ermittlungsverfahren stimmen zudem im Hinblick auf Schattenwirtschaft und gewaltorientierte Organisierte Kriminalität bedenklich.

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

gegenseitige Absicherungen, Verflechtungen und abgestimmtes Aussageverhalten durch die Hierarchie-Ebenen der Behörde die Regel sind. Die Unternehmen versuchen zudem, das scheinbar „erfolgreiche“ und durch die Bestechungen erleichterte kriminelle Vorgehen zu ihren Gunsten auszuweiten.

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

### **Politische Einflussnahmen**

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

### **Schädlichkeit der Korruption**

Als besonders schädlich erweisen sich sowohl die Fallstrukturen monopolartiger oder besonders gefährdeter Vergabebereiche, Fallstrukturen organisierter Wirtschaftskriminalität unter Einsatz von Kartellbildungen und die jahre- bis jahrzehntelang gewachsenen Beziehungen in vielen Kommunen und Städten, die unter Missachtung des Vergabe-

rechts zu manipulierten Vergaben an die „Hausunternehmer“ der Städte und Gemeinden führen und dadurch den Steuerzahler immens schädigen. Es ist davon auszugehen, dass in den Strukturen 2 und 3 nicht nur Bestechungsdelikte begangen werden, sondern immer zugleich Vermögensdelikte und Steuerhinterziehungen die Regel sind. Somit lassen sich sowohl Sog- und Spiralwirkungen vielfältiger Art sowohl in materieller wie immaterieller Hinsicht nachweisen. Die hohen materiellen Schäden lassen sich nicht annähernd in zahlenmäßigen Größenordnungen schätzen, die Vorgehensweisen der Täter lassen jedoch keinen Zweifel daran, dass die Schäden enorm sind.<sup>5</sup> Weitere Gefahren sind jedoch auch in immateriellen Schäden und Folgewirkungen zu sehen, die auf Dauer geeignet erscheinen, das demokratische System auszuhöhlen. So weisen VON ARNIM<sup>6</sup> und SCHEUCH/SCHEUCH<sup>7</sup> auf einen zunehmenden Vertrauensverlust der Bürger in das demokratische System ebenso hin wie auf eine Ablösung der politischen Klasse von den Normen des Grundgesetzes, da reale Systeme des Machterhalts die Gemeinwohlorientierung zurück treten lassen. Diese Tendenzen würden durch Ämterpatronage und politische Korruption weiter verschärft und führten zur weiteren Abwendung der Bürger vom bestehenden System.

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

Da die Korruptionsbeziehungen nach außen verdeckt werden und es sich um sogenannte opferlose Kontrolldelikte handelt, fällt der typische Anzeigerstatter weitgehend aus, um eine Tat zur Aufdeckung oder zur Kenntnis der Strafverfolgungsbehörden zu bringen. Ohne strafrechtliche Ermittlungen finden kompetente Aufdeckungen der Korruptionsstrukturen in Verwaltungen und Unternehmen nicht statt. Die Strafverfahren beginnen, wenn ein Zusammentreffen verschiedener Verdachtsmomente mit Hinweisen an die Strafverfolgungsbehörden stattfindet, aus Zufall (z. B. begann ein großes Korruptionsverfahren mit dem Verdacht auf eine Umweltstraftat durch Einbau von Müll in einen Lärmschutzwall, der nach einem Regen herausgeschwemmt wurde), durch Presseveröffentlichungen, Hinweise anderer Behörden (Rechnungshöfe, Rechnungsprüfungsämter, Steuerbehörden, Ermittlungen anderer Staatsanwaltschaften), auch durch Hinweise aus betroffenen Verwaltungen und Unternehmen und durch Anzeigen von Konkurren-

ten und Privatpersonen. Entscheidend für die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen ist häufig ein „geschulter“ Blick spezialisierter Staatsanwälte.

### **Verfahrenserledigungen im Überblick**

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

### **Täter**

Die Täter weisen Besonderheiten bei den Sozialdaten und in der Vorgehensweise auf.<sup>8</sup> Der Versuch, Täterpersönlichkeiten zu charakterisieren ist sehr umstritten oder wird selten unternommen. Üblich ist es, den typischen Wirtschaftsstraftäter nach Sozialdaten zu beschreiben. Darüber hinaus finden man selten aussagekräftige Charakterisierungen. Nach Sozialdaten ergeben sich hier bereits Auffälligkeiten, insbesondere wenn man nach den unterschiedlichen Fallstrukturen unterteilt. Besonders auffällig ist jedoch der „typische“ Täter der Korruptionsverfahren der Strukturen 2 und 3 als relativ angepasst, mit grundsätzlich legalen Wertvorstellungen, in legalen und unauffälligen Sozialstrukturen lebend und beruflich über das Normale hinaus engagiert.

#### **Täter der Strukturen 2 / 3: „Betrügerpersönlichkeiten“**

- Recht selten
- Legale Fassaden, Lügen, Täuschungen, Fälschungen, geringe Qualifikationen
- Teilweise nach außen hoher beruflicher Status (Rechtsanwalt, Notar, Bürgermeister), in Wahrheit Auffälligkeiten (Entziehung der Zulassung, Straf- und Zivilverfahren wegen Vermögensdelikten...)
- Ausgeprägter Hang zur Selbstdarstellung und Angeberei
- Sehr manipulativ
- Hohe kriminelle Energie

<sup>5</sup> Zur Problematik der Schadensschätzung ausführlich ebd., S. 366 ff.

<sup>6</sup> Von Arnim 2001; von Arnim ZRP 2002, S. 223-232.

<sup>7</sup> Scheuch/Scheuch 2000.

<sup>8</sup> Ausführlich Bannenberg 2002, S. 210 ff.

- Oft exotisches Leben (Immobilien im In- und Ausland, mehrere luxuriöse PKW, Bankkonten in den Steuerparadiesen, Freundinnen / Geliebte werden in die Taten eingebunden)
- Einschlägige Vorstrafen oder Verdacht (betrügerischer Bankrott, Betrug, Untreue, Steuerdelikte)
- Extreme Rechtfertigungen und Neutralisierungen des Fehlverhaltens
- Fehlende Verantwortungsübernahme und Leugnen der Verantwortlichkeit auch bei Verurteilung

Sehr auffällig, aber eher selten (5 – 10 % der Täter) sind hier sogenannte „Betrügerpersönlichkeiten“. Dieser Typ trat vor allem in den Treuhandverfahren auf, war aber auch bei anderen schwerwiegenden Korruptionsverfahren als Unternehmer/Selbständiger, in freien Berufen oder als ehrenamtlicher Bürgermeister vertreten. Er handelt sehr viel häufiger auf der Geberseite, ist aber auch auf der Nehmerseite, z. B. als Verpflichteter oder Freiberufler, der öffentliche Aufgaben wahrnimmt, vertreten. In Treuhandverfahren und als Bürgermeister handeln diese Personen als Amtsträger. Als sehr auffällig stellte sich bei ausführlichen Recherchen und Fallanalysen ein hohes Maß an Täuschungen, Fälschungen und Lügen bei diesen Tätern heraus. Diese Erkenntnisse ergeben sich zunächst aus der Ermittlung der Tatumstände: Sehr typisch ist die Verwendung angeblicher Bonitätsnachweise durch gefälschte Bank- und Kontoauszüge oder die Vortäuschung, Inhaber bedeutender Firmen mit Tochterunternehmen zu sein oder gewesen zu sein sowie das immer wieder auftauchende Benennen bekannter und renommierter Namen und Adressen als Referenzen oder als angebliche Kunden, Geschäftspartner und gute Bekannte. Der Umgang mit bekannten Personen und Organisationen wird dabei weitgehend vorgetäuscht und wenn ein solcher tatsächlich stattgefunden hat, dann häufig in einer ganz anderen Art und Weise als vom Täter behauptet (z. B. stellten sich langjährige Geschäftsbeziehungen als Berater einer Bank als Kreditanfragen heraus). Weiter fällt auf, dass diese Täuschungen nicht nur zur Tatbegehung eingesetzt werden, sondern bei näherer Betrachtung fast das ganze Leben durchziehen. So war in einigen extremen Beispielen in Treuhandverfahren die gesamte Biografie falsch: Aus abgebrochenen Weiterbildungsmaßnahmen wurden Universitätsabschlüsse, aus Konkursen lukrative Verkäufe angeblicher Firmenbeteiligungen, aus der Anmeldung völlig wertloser Patente „Vermarktungen erfolgreicher Patente“, aus der Abwicklung eines Gebrauchtwagen-

kaufes jahrelange erfolgreiche Zusammenarbeit als Berater der Bank. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass „legale Fassaden“, ob Unternehmen oder der Status des Berufes als Rechtsanwalt, Notar, Steuerberater, benutzt wurden, um die wahren Absichten eigensüchtiger Profitmaximierung zu verschleiern. Neben gravierenden Kontrolldefiziten, die diesen Tätern ihre Taten erleichtern, ist auch von einer hohen manipulativen Fähigkeit der Täter auszugehen. Häufig lebten die Täter ihr ganzes Leben auf Kosten anderer, stellten sich dabei aber nach außen als hart arbeitende erfolgreiche Menschen dar. Einige lebten durch ein Geflecht aus Leasingverträgen, Entnahmen, veranlasste monatliche Auszahlungen in Höhen bis zu 20.000 DM, gemietete oder gekaufte Immobilien im Namen verschachtelter Unternehmen und Scheinfirmen, die in Wahrheit nicht ordnungsgemäß bezahlt oder finanziert waren, im zur Schau getragenen Luxus gänzlich auf Kosten Dritter. Geschädigte hatten oft erhebliche Schwierigkeiten, zivilrechtliche Ansprüche durchzusetzen und verzichteten nicht selten auf Strafanzeigen. Nicht selten waren mehrere Frauen aktiv in die Betrügereien eingebunden, verwischten Spuren und ließen sich insbesondere Konten, Häuser und Wohnungen überschreiben. Dabei war ihnen häufig klar, dass sie Vermögen aktiv dem Zugriff des Staates, ob Strafverfolgung oder Steuerfahndung, oder Gläubigern entzogen oder dieses versuchten. Von den bekannten „Steuerparadiesen“ (Schweiz, Liechtenstein, Luxemburg, Bahamas, Caiman- und Caicos-Inlands usw.) wurde reger Gebrauch gemacht.

Der typische Täter struktureller Korruption ist dagegen „auffällig unauffällig“ und hebt sich von „Betrügerpersönlichkeiten“ deutlich ab.<sup>9</sup>

#### **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
- ◆ ehrgeizig, investiert viel Zeit in den Beruf, meist Fachkompetenz
- ◆ eher „Aufsteiger“, oft 2. Bildungsweg, viele Aus- u. Fortbildungen, aber auch Vorstandsmitglieder

<sup>9</sup> Zur Diskussion und kriminologischen Einordnung der Befunde ebd., S. 340 ff.

- ◆ mit Korruptionsstrukturen über 10-20 Jahre vertraut
- ◆ legt Wert auf gesellschaftlichen Status, hoher Lebensstandard
- ◆ keine illegalen Wertvorstellungen
- ◆ versteht sich nicht als kriminell handelnd
- ◆ ausgeprägte Rechtfertigungs- und Neutralisierungstechniken

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

Weit überwiegend lag das Alter der Täter über 40 Jahren, ein erheblicher Anteil war zur Zeit der Ermittlungen bereits über 60 Jahre alt. In den meisten Fällen waren die Täter nicht vorbestraft. Ganz überwiegend hatten sie keine Schulden (zumindest war dieses nicht bekannt), was aber häufig als Motiv vermutet oder unterstellt wird. Oft waren die Täter verheiratet und lebten, wie es in den Urteilen häufig ausgeführt wird, „in geordneten Verhältnissen“. Ihre Ausbildung war überwiegend gut bis sehr gut. Sie verfügten meistens über gute Fachkenntnisse und hatten bestimmte Einflussebenen als Unternehmer oder Selbständige, in Unternehmen oder in Verwaltungspositionen erreicht. Es ist auffällig, dass sie beruflich als sehr ehrgeizig beschrieben wurden und viel Zeit in ihren Beruf investierten. Sie zeichnen sich also deutlich durch Fachkompetenz und Engagement aus und werden von Kollegen und Bekannten als erfahren, „korrekt“ und eher penibel beschrieben. Sie sind Personen, die in Vorgesetztenpositionen streng und „pingelig“ Unkorrektheiten und Nachlässigkeiten anderer kritisieren (oft vor anderen Anwesenden) und nach außen sehr angepasst wirken. Man traut ihnen unkorrektes Handeln mehrheitlich nicht zu.

Häufig findet man eher „Aufsteiger“, die sehr ehrgeizig Priorität auf die berufliche Entwicklung legen. Nicht selten sind Karrieren im zweiten Bildungsweg und ein hoher beruflicher Einsatz, wie z. B. zeitlicher Einsatz, der Besuch von Fortbildungsveranstaltungen am Wochenende, freiwillige Versetzungen z. B. in die neuen Bundesländer oder auf Unternehmensebene das engagierte Bemühen um Kunden unter hohem zeitlichen Einsatz. Bei vielen sind zusätzliche Aus- und Fortbildungen vorhanden und sie haben häufig auch besonderes Wissen und besondere Fähigkeiten. Es finden sich in der Bandbreite Vorstandsmitglieder oder sehr hohe Verwaltungspositionen, allerdings wird die Strafverfolgung deutlich schwieriger, wenn gegen diese Personen ermittelt wird, so dass Rückschlüsse auf ihren zahlenmäßigen Anteil oder die Häufigkeit involvierter Vorstandsmitglieder bei struktureller Korruption in Unternehmen nicht einfach sind. Es zeigte sich aber, dass in bestimmten Unternehmensbranchen, wie z. B. im Baubereich, die Korruption als Unternehmensstrategie über viele Jahre, eher Jahrzehnte eingesetzt wird und hier eine Beteiligung oder Billigung dieses Verhaltens durch die Vorstandsebene zwangsläufig ist. Überhaupt fiel die Vertrautheit der Täter mit den Korruptionsstrukturen auf: Zehn- bis zwanzigjährige „Üblichkeiten“ der Korruptionsstrukturen waren nicht selten. Interessant ist im Gegensatz zu den Betrügerpersönlichkeiten, dass zwar durchaus auf einen hohen gesellschaftlichen Status und hohen Lebensstandard Wert gelegt wird, der materielle Aspekt erscheint aber lediglich motivierend, nicht allein ausschlaggebend. Diese typischen Korruptionstäter überhäufte sich nicht mit materiellen Luxusgütern wie schnellen Autos, Auslandsdomizilen und exotischen Urlaubstrips mit wechselnden Geliebten, sondern legten mehr Wert auf eine Steigerung des bisherigen Lebensstandards. Nach außen wurden diese Veränderungen zwar durchaus sichtbar, aber in einem anderen Ausmaß: Das Haus wurde ausgebaut oder es wurde neu gebaut, andere Häuser wurden vermietet, Schulden aus früheren Hausbauprojekten wurden schneller abgelöst, viele Bankkonten wurden angelegt, die Autos wurden neuer und Familienmitglieder erhielten Zweit- und Drittwagen und die Ausstattung der Häuser wurde auf den neuesten modischen und technischen Stand gebracht. Diese Täter haben keine illegalen Wertvorstellungen, sondern (wollen?) glauben, sie handeln gerechtfertigt, weil ihr Arbeitseinsatz derart hoch ist und durchaus Positives für Verwaltungen und Unternehmen erreicht wird. Sehr typisch sind deshalb ausgeprägte Neutralisierungs- und Rechtfertigungsstrategien nach Aufdeckung der Korruption. Auf Nehmerseite finden sich z. B. Äußerun-

gen wie: „*Ich spare dem Staat Geld, da kann ich auch für mich zusätzlich etwas annehmen*“, oder „*Ich Sorge dafür, dass Projekte ohne Mängel zeitgerecht fertig gestellt werden, diese ganze Ausschreibungsprozedur führt doch sowieso nur zu Zeitverzögerungen und der billigste Bieter ist der schlechteste*“, oder „*Ich kümmere mich unter hohem Einsatz um die Durchführung von Projekten, ich will dann auch verdienen wie die Privaten*“, oder „*Das macht doch jeder, wenn er kann, ich schade doch keinem*“ usw. Auf Geberseite werden Rechtfertigungen gebraucht wie: „*Wenn wir nicht bestechen, macht es die Konkurrenz und bekommt die Aufträge*“ oder „*Das sind doch nur nützliche Aufwendungen, um die Sache zu beschleunigen*“, oder „*Das ist doch normal*“, aber auch „*Er ließ durchblicken, dass wir den Auftrag nur bekommen, wenn er mitverdient*“.

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

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

fallen diese Personen eher selten dadurch auf, dass äußere Umstände ihre verbesserten finanziellen Verhältnisse anzeigen. Natürlich war ein dominierendes Motiv für Bestechlichkeit das Geld. Aber mindestens ebenso wichtig waren vielen Tätern Statusgewinn und immaterielle Vorteile.

### **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

#### **■ GEBER**

- ◆ soziale Üblichkeit im Unternehmen
- ◆ Belohnung korrupter Verhaltensweisen (Erfolg, Gehaltssteigerungen, Beförderungen)
- ◆ keine Ahndung / Ächtung korrupter Verhaltensweisen
- ◆ oft Doppelmoral, Ethikerklärungen als Feigenblatt, Verhaltensstandards werden nicht durchgesetzt
- ◆ Förderung der korrupten Verhaltensweisen bis in die Vorstandsetagen (schwarze Kassen, Umgehung der Buchhaltungsregeln, schlechte Vorbilder)
- ◆ ausgeprägte Neutralisierungs- und Rechtfertigungsmechanismen
- ◆ persönliche Vorteile: materiell u. 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 Vertrauensstellung, um Regeln zu brechen
- ◆ teilweise ausgeprägte Doppelmoral: nach außen korrekter Vorgesetzter/Mitarbeiter, in Wahrheit Rechtsbruch zum eigenen Vorteil
- ◆ persönliche Vorteile: Vorwurf der Geldgier greift zu kurz, erworben wird auch Macht, Ansehen, gesellschaftlicher Status

Zunächst ist man möglicherweise verwundert, warum gerade bei den typischen Korruptionsstraftätern, deren Sozialprofil vom üblichen Täterprofil abweicht, das Strafrecht nicht abschreckend wirkt. Diese Täter mit hohem sozialen Status und grundsätzlich legalen Wertvorstellungen laufen bei strafrechtlichen Ermittlungen Gefahr, diese hohe soziale Stellung zu verlieren. Man kann den typischen Täter struktureller Korruption also beschreiben als überwiegend männlich, deutsch, über 40 Jahre alt, verheiratet, nach den Ausführungen in Urteilen „in geordneten Verhältnissen“ lebend und mit überwiegend guter bis sehr guter Ausbildung.<sup>10</sup> Darüber hinaus verfügen sie meist über gute Fachkenntnisse und haben bestimmte Einflussebenen als Unternehmer/Selbständige, in Unternehmen oder Verwaltungspositionen erreicht, sind ehrgeizig und beruflich sehr engagiert. Sie sind selten vorbestraft und haben auch grundsätzlich legale Wertvorstellungen.<sup>11</sup> Diese Charakterisierungen trifft auch der Frankfurter Oberstaatsanwalt Schauensteiner<sup>12</sup>: „Es sind gerade die leistungsstarken und fachlich anerkannten Mitarbeiter, die den Verlockungen des schnellen Geldes erliegen“. Bei einer solchen vom Durchschnitt abweichenden Sozialstruktur der Täter stellt sich die Frage, warum das Strafrecht keine handlungsleitende Kraft entwickelt, denn diese Täter haben bereits bei Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen eine hohe soziale Stellung zu verlieren.

Festzuhalten ist zunächst, dass das Strafrecht im Alltag dieser Beschuldigten nicht handlungsleitend ist. Dies zeigen Einlassungen mit einem hohen Maß an Rechtfertigungen und Erstaunen über strafrechtliche Ermittlungen. Strafverfolger setzen dies oft mit einem fehlenden Unrechtsbewusstsein gleich. Untersucht man die Strukturen genauer, so wird deutlich, warum der Normappell des Strafrechts diese Täter nicht erreicht. In Korruptionsverfahren, die der organisierten Wirtschaftskriminalität zuzuordnen sind, besteht für Geber und Nehmer eine geringe oder nur minimale Entdeckungswahrscheinlichkeit durch die Strafverfolgung. Damit besteht keine Abschreckung durch die abstrakte Strafdrohung der Strafnorm. Die Anzeigewahrscheinlichkeit ist im beruflichen Umkreis

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

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

<sup>12</sup> Schauensteiner, in Pieth/Eigen (Hrsg.) 1999, S. 131, 136.

der Täter sowohl in Unternehmen, durch Konkurrenten oder in der Verwaltung gering. Eine Kontrolle findet meist nicht statt. Verdachtsmomenten in Unternehmen und Verwaltung wird nicht nachgegangen, überwiegend besitzen die Täter auch die Handlungsmacht, um Verdachtsmomente zu zerstreuen oder um Druck auf Untergebene auszuüben. Damit besteht auch keine Abschreckung durch die Aufdeckung von Straftaten. Die Geberseite wird im rechtswidrigen wirtschaftskriminellen Verhalten durch soziale Üblichkeit im Unternehmen bestärkt. Ohne die Verhaltensweisen (z. B. Bestechung eines Amtsträgers zur Auftragserrlangung) als Bestechung zu bezeichnen, erfolgt mittelbar eine Belohnung der Bestechung mit Beförderungen, Gehaltssteigerungen, Prämien oder Lob für die Umsatzsteigerung. Es findet auf der anderen Seite keine Ahndung oder Ächtung der korrupten Verhaltensweisen statt, sondern stillschweigende Duldung oder konkludente Förderung. Oft herrscht eine Doppelmoral, so dass Ethikerklärungen und Verhaltensstandards Korruption und unlautere Geschäftspraktiken zwar als verbotene Handlungen beschreiben, diese Normen bleiben aber im Unternehmensalltag abstrakt und werden nicht umgesetzt. Es findet keine Kontrolle der anfälligen Bereiche durch Vorgesetzte und Innenrevision statt. Üblich ist dagegen häufig eine Förderung der korrupten Verhaltensweisen bis in die Vorstandsetagen, indem Buchhaltungs- und Abrechnungsregeln umgangen werden, schwarze Kassen angelegt werden u.a.m. Diese schlechte Vorbildfunktion der Vorgesetzten hat negative Auswirkungen und kann zu Sog- und Spiralwirkungen der Wirtschaftskriminalität führen, weil Mitarbeiter die für die Erreichung der Unternehmensziele geduldeten Verhaltensweisen häufig auch selbst übernehmen. Auffallend sind ausgeprägte Neutralisierungs- und Rechtfertigungsmechanismen für das unlautere Verhalten. Die persönlichen Vorteile liegen auf der materiellen und immateriellen Seite, neben dem materiellen Vorteil spielt die Anerkennung eine große Rolle. Auf der Nehmerseite findet sich ähnliches: in der öffentlichen Verwaltung gibt es trotz ausgeprägter Hierarchien häufig keine wirksamen Kontrollen, Verhaltensrichtlinien und Verbote von Geschenkannahmen bleiben abstrakt und werden nicht in das tägliche Handeln umgesetzt. Die Täter zeigen ebenfalls ausgeprägte Neutralisierungs- und Rechtfertigungsmechanismen, die häufig auf einen Vergleich mit der Wirtschaft abzielen (*“Wenn ich schon so viele Überstunden leiste, will ich auch entsprechend verdienen; mein Handeln spart dem Staat viel Geld und bewahrt ihn vor Schäden durch schlecht leistende Unternehmer“*). Machtstellungen werden nicht selten

missbraucht, um die Regeln zu brechen, teilweise fand sich eine ausgeprägte Doppelmoral, so dass die Täter gegenüber ihren Mitarbeitern als korrekte Kollegen und penible Vorgesetzte auftraten, in Wahrheit diente diese Fassade dem Rechtsbruch zum persönlichen Vorteil. Auch hier würde es zu kurz greifen, unterstellte man den Tätern nur materielle Gier: Materielle Vorteile sind wichtig, aber es gibt auch den bedeutenden immateriellen Effekt des Statusgewinns und der Anerkennung durch Unternehmer und in der Behörde.

### **Mängel der Strafverfolgung**

Aus der Untersuchung ergeben sich eine Vielzahl bekannter Mängel der Strafverfolgung. Grundsätzlich bestehen im Bereich der Verfolgung der Wirtschaftskriminalität, der Organisierten Kriminalität und der Korruption Schwierigkeiten in der strafrechtlichen Verfolgung. Diese Erkenntnis ist nicht neu und wurde bereits 1972 von Baumann<sup>13</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>14</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>15</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>16</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 Mitbe-

schuldigten werden, sich also auf ein Aussageverweigerungsrecht berufen können. Zudem ist die Aussagebereitschaft aufgrund der Besonderheit dieser Delikte eingeschränkt.<sup>17</sup> Beweisschwierigkeiten werden sowohl auf der tatsächlichen Ebene angeführt wie auch beim Nachweis insbesondere des ungeschriebenen Tatbestandsmerkmals der sogenannten Unrechtsvereinbarung. Auch das Problem der Einzelfallorientierung des geltenden Strafrechts erschwert es, die strukturelle Korruption zu erfassen. Diese Meinung wird auch aus den Expertenbefragungen bei Vahlenkamp<sup>18</sup> deutlich. Die unterschiedliche Strafverfolgungspraxis beruht anscheinend auch auf einem unterschiedlichen Problembewusstsein bei den Staatsanwaltschaften.<sup>19</sup>

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, die Versetzung in andere Dezernate, die sich nicht selten als Beförderungen darstellen oder auch die mangelnde personelle Ausstattung der Abteilungen.<sup>20</sup>

### **Vorschläge zur Intensivierung der Strafverfolgung gegen Korruption**

Aus der Generalpräventionsforschung ist bekannt, dass Strafrecht gerade bei kalkulierbaren Delikten wie Wirtschaftsstrafaten und Korruption von der Entdeckungswahrscheinlichkeit beeinflusst wird. Es muss also auch die Entdeckungswahrscheinlichkeit erhöht werden, was durch eine bessere Vernetzung von Kontrollinstanzen (Informationen an die Staatsanwaltschaften durch Rechnungshöfe, Rechnungsprüfungsämter, Steuerfahndung, Zollämter, Anti-Korruptions-Stellen der Verwaltung, Einrichtung von Ombudsleuten als Vertrauensanwälte) möglich ist, aber auch durch einen verbesserten und sensibilisierten Umgang mit Informa-

<sup>13</sup> Baumann JZ 1972, S.1 ff.

<sup>14</sup> Schönherr, Vorteilsgewährung und Bestechung als Wirtschaftsstrafaten 1985, S. 294.

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

<sup>16</sup> Vgl. Tewlin Kriminalistik 1999, S. 349.

<sup>17</sup> Vahlenkamp/Knauß 1995, S. 227: "Korruptionstaten sind immer auf Verdunkelung angelegt".

<sup>18</sup> Vahlenkamp/Knauß 1995, S. 229.

<sup>19</sup> Um einen Oberstaatsanwalt zu zitieren: "In unserem Bundesland gibt es keine Korruption".

<sup>20</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. Vgl. auch den Film „Maulkorb für den Staatsanwalt“, Leyendecker und Fröhder 2002 (Hessischer Rundfunk).

tionen und abgegebenen Verfahren anderer Bundesländer. Macht man sich bewusst, dass Netzwerkkorruption sich nicht an die Grenzen der Bundesländer hält und von dieser Form der Korruption die größte Schädlichkeit ausgeht, muss die Strafverfolgung entsprechend effizient organisiert werden. Auch der Umgang mit anonymen Anzeigen sollte von der denkbaren „Zwickmühlensituation“ von Insidern ausgehen und zur konsequenten Überprüfung des Wahrheitsgehaltes führen.

Zusammenfassend betrachtet ist Strafrecht für die Eindämmung der Korruption wichtig und notwendig.<sup>21</sup> Man sollte nicht vergessen, dass viele geforderte Selbstregulierungskräfte in Wirtschaft, Politik und Verwaltungen versagen, Kontrollen und der Druck zum ehrlichen Handeln aber zunehmen, wenn strafrechtliche Ermittlungen das Versagen offenkundig machten. Die Aufmerksamkeit, die das Thema Korruption in den letzten 10 Jahren in Deutschland erlangt hat, war wesentlich beeinflusst durch strafrechtliche Ermittlungen. Auf der anderen Seite ist selbstverständlich, dass Strafrecht allein 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. Es gilt also, ein Gesamtkonzept zur Eindämmung der Korruption zu entwickeln und umzusetzen.<sup>22</sup> DÖLLING betont zu Recht, dass eine verbesserte Korruptionsbekämpfung durch Strafrecht nicht allein vom materiellen Strafrecht bestimmt wird. Wesentlich ist eine „Organisation der Strafverfolgung, die eine wirksame Aufklärung und Sanktionierung von Korruptionsstraftaten ermöglicht“.<sup>23</sup> Eine verbesserte Intensivierung der Strafverfolgung bedarf

personeller Verstärkung bei Polizei und Staatsanwaltschaft.<sup>24</sup> Neben den Forderungen nach einer Personalaufstockung muss die Spezialisierung und der intelligente Einsatz der beschränkten Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden mit Priorität verfolgt werden. Bei Staatsanwaltschaft und Polizei ist eine Spezialisierung erforderlich.<sup>25</sup> Ideal wären (Landes-) Zentralstellen bei den Strafverfolgungsbehörden zur Intensivierung der Strafverfolgung bei Korruption und Wirtschaftskriminalität und zur Verbesserung eines länderübergreifenden Informationstransfers.<sup>26</sup> Die seit etwa 1994 zu beobachtenden Schritte in Richtung auf eine Spezialisierung der Strafverfolgung reichen bei weitem nicht aus. Die Personalauswahl sollte nach Interesse für die Thematik und zumindest teilweise auch nach Erfahrungen mit Ermittlungen in Wirtschaftstrafsachen oder Strafverfahren der Organisierten Kriminalität erfolgen. Personenkontinuität müsste angestrebt werden, zumindest die institutionalisierte Weitergabe der Erkenntnisse an die Nachfolger. Für die Strafverfolgung von Korruptionsstraftaten sind besondere Kenntnisse notwendig. Hingewiesen sei nur auf die Besonderheiten öffentlicher Ausschreibungen und die sich phantasievoll ändernden Handlungsweisen der Täter. Um Manipulationen überhaupt zu erkennen, bedarf es entsprechender Kenntnisse über Handlungsweisen sowie über den häufig vorliegenden korruptiven Hintergrund oder die Praxis der Absprachen zur Erlangung von Aufträgen. Bei der Aus- und Fortbildung von Polizei und Justiz sollten diese Besonderheiten daher berücksichtigt werden.<sup>27</sup> Wichtig ist auch die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden mit anderen Instanzen wie Kartellbehörden, Steuerfahndung und Rechnungshöfen<sup>28</sup>. DÖLLING fordert weiterhin die Speicherung der in den Strafverfahren gewonnenen Erkenntnisse in zentralen Informationssystemen.<sup>29</sup> Interne Möglichkeiten der EDV sollten zum selektiven Informationsaustausch genutzt werden.<sup>30</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

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

<sup>22</sup> So auch Schauensteiner, die neue Polizei 3/2002, S. 3 ff.

<sup>23</sup> Dölling 1996, C 97.

<sup>24</sup> Schauensteiner NSTz 1996, S. 412.

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

<sup>26</sup> Schauensteiner NSTz 1996, S. 412; auch Huber NSTz 1996, S. 530, 531.

<sup>27</sup> Dölling 1996, C 98.

<sup>28</sup> Dölling 1996, C 98 f.

<sup>29</sup> Dölling 1996, C 98.

<sup>30</sup> Tewlin Kriminalistik 1999, S. 349.

welchen anderen Bauvorhaben dieser Name als Teilnehmer von Absprachekartellen ebenfalls aufgetaucht sei. Die Vernetzung sollte branchenübergreifend sein.<sup>31</sup>

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>32</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>33</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 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>34</sup>

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

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

<sup>33</sup> Sieber JZ 1995, S. 758, 766.

<sup>34</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 "Schweigegeld" bei Verurteilung zu dienen. Für einen beruflichen Wiedereinstieg nach eventueller Haftentlassung ist ebenfalls gesorgt.

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

Rechtlich bleiben nach wie vor Forderungen nach einer Aufnahme der Bestechungstatbestände (§§ 299, 200, 331 ff. StGB) in § 100a StPO<sup>35</sup>, eine Kronzeugenregelung<sup>36</sup>, die Änderung des § 108e StGB, verbesserter Zeugenschutz<sup>37</sup> und auch die Einführung einer Unternehmensstrafbarkeit<sup>38</sup> virulent. Ernsthaft nachdenken sollte man auch über eine Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft<sup>39</sup>. Die gesetzlichen Grundlagen bedürfen zwar kleiner Verbesserungen, das Hauptdefizit liegt jedoch in den schwachen personellen Ressourcen und der mangelhaften praktischen Umsetzung des vorhandenen strafrechtlichen Instrumentariums.

<sup>35</sup> Dazu Bannenberg 2002, S. 427 f.

<sup>36</sup> ebd., S. 427 ff., insbesondere ist auf die Bonusregelung des Bundeskartellamtes hinzuweisen, S. 431 f.

<sup>37</sup> Zum Problemkreis whistleblower, Kronzeugen und Informanten auch aus internationaler Perspektive ausführlich ebd., S. 375 ff.

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

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

## **Korruptionsprävention**

Im Ergebnis erscheinen Vorschläge<sup>40</sup> speziell zur strafrechtlichen Bekämpfung eingebettet in ein Gesamtkonzept zur Korruptionsbekämpfung am vielversprechendsten. Es existieren bereits eine Vielzahl von Vorschlägen zur Korruptionsprävention, auf die hier aus Raumgründen nicht eingegangen werden kann.<sup>41</sup>

Langandauernde und verfestigte Korruptionsstrukturen werden häufig im Kollegenkreis bereits erkannt oder vermutet, weil sich bestimmte Verhaltensauffälligkeiten häufen. Die Aufdeckung von Korruption ließe sich verbessern, wenn Vorgesetzte Andeutungen von Untergebenen Glauben schenken und Ermittlungen vornähmen (und nicht das Verhalten herunterspielen oder „wegsehen“) und wenn unabhängige Kontrollstellen innerhalb der Verwaltungen und Unternehmen eingerichtet würden (Anti-Korruptions-Stellen, Ombudsleute), die zur Entgegennahme und Überprüfung dieser Verdachtsmomente zuständig sind.<sup>42</sup> Das Problem der Korruptionsprävention liegt nicht in mangelnden Vorschlägen, sondern in der fehlenden Umsetzung, dem Versagen interner Kontrollen in Verwaltung und Unternehmen, im Fehlen kompetenter Aufklärung und Aufdeckung sowie fehlender Umsetzung empirischer Erkenntnisse in effiziente Prävention. Häufig scheint es auch am politischen Willen zur Umsetzung der Konzepte zu fehlen. In Verwaltungen und Unternehmen bestehen Hemmnisse zur Reaktion auf die Probleme („In unserer Behörde, in unserem Unternehmen gibt es keine Korruption“). Weiter existiert keinerlei Evaluation von Maßnahmen der Korruptionsprävention im Hinblick auf die Wirksamkeit der Maßnahmen. Es muss vorrangig um eine Intensivierung von Kontrolle gehen. Als negativ hat sich in lange andauernden Korruptionsgeschehen immer wieder gezeigt, dass vorhandene Hinweise 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 Selbstberei-

cherung über Jahre zu verschleiern und das Recht zu missachten. Dabei zeigt sich weiter, dass die Täter gerade die leistungsstarken Amtsträger sind, die Vertrauen genießen und die Macht haben, Vorgänge abzuschotten. Als sehr vielversprechend zur Aufdeckung und Prävention scheint daher die Einrichtung von sogenannten Ombudsleuten oder Vertrauensleuten in Verwaltungen und Unternehmen, an die auch anonym Hinweise erfolgen können. Darin darf sich die Kontrolle jedoch nicht erschöpfen, sondern die Aufdeckung sollte durch geschulte und relativ unabhängig arbeitende Anti-Korruptions-Stellen unterstützt werden. Es muss Hinweispflichten an die Staatsanwaltschaften geben, da sich bisher nur die strafrechtliche Verfolgung als tatsächlich effektiv erwiesen hat. Wenn Verwaltungen bereit sind, über veränderte Strukturen zur Korruptionsprävention nachzudenken, dann erfolgt dies regelmäßig nach strafrechtlichen Ermittlungen. Ein sehr wirksames Mittel könnte der konsequente Einsatz von Vergabesperren sein, der allerdings zukünftig bundeseinheitlich geregelt werden sollte, damit gleiche Kriterien für Gerechtigkeit sorgen.

### **KONKRETE VORSCHLÄGE**

- Ombudsmann, Vertrauensanwalt
- Anti-Korruptions-Stellen mit mobilen Prüfgruppen
- Whistleblower-Systeme
- Information der Staatsanwaltschaft bei Korruptionsverdacht
- Schulung von Rechnungsprüfern, internen Revisionen
- Schwachstellenanalysen
- Einsatz technischer Neuerungen im Vergabebereich
- grundsätzliche Trennung von Planung, Vergabe, Abrechnung
- Vertragsstrafen
- Vergabesperren

### **Ausblick**

Man wird Korruption wie alle anderen Formen der Kriminalität nicht verhindern können. Bei ständigem Bemühen um die Umsetzung notwendiger Forderungen hilft aber vielleicht folgende hoffnungsvolle Aussicht: „Schließlich ist nicht nur Korruption ansteckend. Sondern auch die Ehrlichkeit.“ (Olaf Henkel)

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

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

<sup>42</sup> Beim Einsatz von Ombudsleuten hat die Deutsche Bahn AG gute Erfahrungen vorzuweisen: Kunze, die neue Polizei, 3/2002, S. 22.

## 2. Korruption verhindern – Korruption aufdecken! Der Beitrag der Rechnungsprüfung Wolfram Zwick

### a. Der Bayerische Kommunale Prüfungsverband (BKPV)

Der Prüfungsverband ist der „Rechnungshof“ der Kommunen und bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Seine wesentlichen Aufgaben sind:

- Überörtliche Rechnungsprüfung, bei der die Einhaltung der für die Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze geprüft wird.
- Der BKPV fördert die Wirtschaftsführung durch Beratung und Erstellung von Gutachten.
- Abschlussprüfungen bei kommunalen Unternehmen und Krankenhäusern.

Die Korruptionsbekämpfung ist unmittelbar keine Aufgabe des BKPV. Vielmehr ist dies eine Aufgabe der Kommunen selbst sowie von Staatsanwaltschaft, Kriminalpolizei, Steuerfahndung usw. Die Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten ist keine Aufgabe der Rechnungsprüfung. Wir haben keine Befugnisse wie Zeugenvernehmung, Beschlagnahmen, Verhaftung, Hausdurchsuchung, Abhören. Wir wollen Korruptionsbekämpfung auch nicht in den Mittelpunkt unserer Tätigkeit stellen, weil unsere eigentlichen Aufgaben leiden könnten.

Aber: Bei der Prüfung der Wirtschaftsführung stoßen wir nicht selten auf Fälle, die auf Wirtschaftskriminalität hindeuten, und da verschließen wir natürlich nicht die Augen! Deshalb und trotz der genannten Einschränkungen ist Rechnungsprüfung wichtiges Element der Korruptionsbekämpfung.

### b. Aufdeckung und Bekämpfung von Korruption

Es gibt verschiedene Definitionen der Korruption; diese sind für unsere Tätigkeit unerheblich. Für uns gehören jedenfalls dazu die Straftaten gegen den Wettbewerb (Absprachen, Bestechung im geschäftlichen Verkehr, §§ 298 ff StGB), die wesentlichen Teile der Straftaten im Amt (Vorteilsannahme, Bestechung, §§ 331 ff StGB), ferner bestimmte Fälle der Untreue und des Betrugs.

Für die Prüfung sind zwei weitere oft zur Korruption gerechnete Begriffe wichtig:

- "Nepotismus" (in Bayern "Spezlwirtschaft"), also die rechts- oder ermessenswidrige Bevorzugung bestimmter Freunde usw. aus oft nicht

unmittelbar, jedoch mittelbar eigennützigen Gründen.

- "Endemische" oder "interne" Korruption, also das korruptive Verhalten, das sich ausschließlich im öffentlichen Raum abspielt, ohne Beteiligung Außenstehender (Beispiele etwa sog. "Dienstreisen" von Aufsichtsräten; zweifelhaft Tagungen in attraktiven Urlaubsgebieten; hohe Honorarzahungen für Vorträge).

Der BKPV verfügt nicht über eigene Erkenntnisse zur Häufigkeit von Korruption. Mein subjektiver Eindruck ist allerdings, dass schwere Korruption (Bestechlichkeit) bei Kommunalbediensteten recht selten ist! Andererseits haben wir durchaus den Eindruck, dass Manipulationen im Baubereich sehr häufig, ja fast die Regel sind. Der rein objektive Tatbestand von Straftaten und Manipulationen wird fast bei jeder Bauprüfung festgestellt, aber Vorsatz oder konkrete Absprachen, sofern vorhanden, sind meist nicht nachweisbar, ebensowenig die aktive und bewusste Beteiligung kommunaler Mitarbeiter. Es gibt übereinstimmende Erkenntnisse aus vielen Bewerbungsgesprächen über systematische Manipulationen durch Baufirmen.

Obwohl die Bekämpfung der Korruption nicht zu ihren eigentlichen Aufgaben gehört, ist die Rechnungsprüfung eine wichtige, ja unentbehrliche Hilfe bei der Korruptionsbekämpfung.

- Korruption als „Delikt ohne Opfer“: Natürlich hat die Korruption Opfer: die Kommunen, den Staat, auch den Rechtsstaat, letztlich alle Bürger und Steuerzahler. Aber diese Opfer sind von der Tat nicht so unmittelbar betroffen wie bei anderen Delikten und haben daher weder Anlass noch Möglichkeit, die Tat anzuzeigen. Polizei oder StA wiederum können nur tätig werden auf eine solche Anzeige oder auf einen konkreten Verdacht hin.
- Erwin Scheuch: „Korruption wird aufgedeckt durch Zufall oder durch eifersüchtige Ehefrauen.“ Die Aussage wäre vielleicht noch zu ergänzen um die Freundin oder den im Streit ausgeschiedenen Mitarbeiter. Die Effizienz solcher „Hilfsmittel“ ist im Ganzen gesehen eher bescheiden. Der Staatsanwalt muss sich für Anfangsverdacht oft auf diese Helfer verlassen, und die helfen nicht oft.

- Prüfer sind die einzigen außer - eher selten - den Kommunen selbst, die regelmäßig Vergaben aller Art, den Vollzug von Verträgen, die Bewilligung finanzieller Leistungen und andere korruptionsanfällige Bereiche prüfen, nach Stichproben, ohne konkreten Verdacht, ohne auf Zufälle oder Ehefrauen angewiesen zu sein. Ohne Prüfung gibt es keine verdachtsunabhängige, regelmäßige, fachkundige und unabhängige Kontrolle bestimmten Verwaltungshandeln, insbesondere der Vergaben. Für den Staatsanwalt kann die Rechnungsprüfung eine unentbehrliche Informationsquelle sein.

### **c. Allgemeine Wirkungsmöglichkeiten und Grenzen der Prüfung**

- Wirkungsformen der Prüfung: Aufdecken und Verhüten (Prävention). Konsequenzen ziehen, Missstände abstellen und ahnden usw. ist nicht Aufgabe der Prüfung!
- Ansatzpunkt für die Prüfung ist das gesetzes-, pflicht- oder vertragswidrige Verhalten der Verwaltung oder Dritter, soweit es mit der Wirtschaftsführung zu tun hat (und das ist bei den meisten korruptionsanfälligen Bereichen der Fall). Dieses Verhalten ist für sich allein keine Korruption, aber oft ein Indikator. Es gehört bei Bestechung/Bestechlichkeit zum Tatbestand (Unrechtsvereinbarung) oder erfüllt den Tatbestand anderer Delikte wie Untreue oder Betrug, die mit Bestechung oft verbunden sind. In den von uns prüfbareren Unterlagen hinterlässt die Bestechung als solche keine unmittelbaren Spuren. Nur bei den mit Korruption verbundenen Pflichtwidrigkeiten kann Prüfung einsetzen, Vergabeverstöße, Fehler und Manipulationen bei Abrechnungen, überhöhte Vergütungen aller Art, Begünstigungen von Vertragspartnern, sonstiges auffallend unwirtschaftliches Verhalten zugunsten Dritter, Interessenkonflikte u.v.a.m. aufzeigen und ggf. Anlass bieten für weitere Ermittlungen auch in Richtung Bestechung.
- Ansatzpunkte sind auch die Organisation (z.B. Vier-Augen-Prinzip bei Vergaben, Einbindung nicht direkt beteiligter Stellen), die Richtlinien zur Korruptionsbekämpfung und die - häufig äußerst mangelhafte - Sicherheit in der Datenverarbeitung.
- Reine Vorteilsannahme und -gewährung sind für die Prüfung nicht relevant.
- An Grenzen stößt die Prüfung, wenn keine zwingenden formellen oder materiellen Vorschriften verletzt werden oder Ermessens- oder Wertentscheidungen zu treffen sind, etwa bei

Bevorzugung von Anwälten und Beratern, Auswahl von Architekten und Ingenieuren (trotz VOF), bei Vergabe von Fördermitteln und Veräußerung von Grundstücken („Nepotismus“). Ansatzpunkte für die Prüfung gibt es aber auch hier, diese liegen letztlich im Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in Art. 61 Abs. 2 Gemeindeordnung.

- Nicht zuständig ist die Prüfung bei pflichtwidrigem Verhalten in bestimmten hoheitlichen Bereichen, die nicht zur Wirtschaftsführung gehören, etwa Pässe, Führerscheine, Waffenscheine, Gewerbeerlaubnisse, Baugenehmigungen u.a.
- Nicht zu unterschätzen ist die präventive Wirkung der Prüfung, z.B. durch Hinweise zur Organisation, zur Sicherheit und zu Interessenkonflikten, aber auch durch konsequente Prüfung von Einzelfällen und besonders durch Aufdecken spektakulärer Fälle. So ist die kommunale Reisetätigkeit seit der Berichterstattung über unsere Prüfung bei den Gesellschaften des Bezirks Oberbayern massiv zurückgegangen.

### **d. Erfolge der Prüfung bei Korruptionsbekämpfung?**

Konkrete Erfolge im Sinne strafrechtlicher Verurteilungen wegen Korruption sind eher selten. Der Verdacht von Straftaten hat sich in letzter Zeit aber häufiger ergeben. Zur Zeit sind mindestens 10 Verfahren bei den StA anhängig, die sich aus Prüfungen ergeben haben. Erfolge bei der Aufdeckung von Fehlern und Manipulationen und Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche aller Art sind eher hoch.

Die Erkenntnisquellen der Rechnungsprüfung sind grundsätzlich keine anderen als den Kommunen auch zur Verfügung stehen. Der Vorteil der Prüfung liegt in der Unabhängigkeit, der oft größeren Fachkunde, der überörtlichen Erfahrung, oft auch in dem Überblick über die Strukturen und Zusammenhänge in den Kommunen, die diesen selbst manchmal fehlen. Viele Informationen erhalten wir auch von Mitarbeitern in den Kommunen. Allerdings setzt das Diskretion und Vertrauen zum Prüfer voraus. Ein Prüfer allerdings, der von vornherein der Verwaltung insgesamt mit Vorbehalten oder Misstrauen begegnet, wird solches Vertrauen nicht aufbauen können.

### **e. Beispiele aus der Prüfungspraxis**

Außerhalb des Baubereichs kann in folgenden Bereichen Korruption im Spiel sein (kleiner Auszug):

- Veräußerung von Grundstücken ohne Ausschreibung und unter Wert
- Einkäufer in zentralem Einkauf, der für sich „Rabatte“ mit Firmen aushandelt
- Begünstigung von Firmen bei Betriebsführungsverträgen (einmal festgestellt im hohen zweistelligen Millionenbereich)
- Beschaffung und Weitergabe von Forschungsmitteln ohne ausreichende Leistung
- Anmietung von Geräten, für die man in zwei Jahren das Doppelte des Kaufpreises an Miete zahlt
- Vereinbarung überhöhter Miet- oder Pachtzahlungen durch Kommune (in einem Fall um über 2 Mio DM)
- häufig für die Kommune unwirtschaftliche und nachteilig vollzogene Verträge bei Müllabfuhr, lange Vertragsdauer (bis über 20 Jahre) ohne Ausschreibung; ähnlich auch bei anderen Verträgen etwa zu Verkehrsleistungen, Gebäudereinigung u.a.
- unwirtschaftliche und im Vollzug nicht kontrollierte Verträge in sonstigen Bereichen der Abfallentsorgung (z.B. DSD, Papierentsorgung, Kompostierung, Bauschutt usw.)
- Beschaffung von Informationstechnologie:
  - Vergabe an immer den gleichen Anbieter ohne Ausschreibung
  - Erstellung der Ausschreibung durch Anbieter und späteren Auftragnehmer
  - massive Mängel der Ausschreibung (sehr häufig sind nicht produktneutrale Ausschreibungen!)
  - Einkauf nicht nutzbarer Software in größerem Umfang
- umfangreiche, z.T. überflüssige Aufträge an befreundete Anwälte, Berater u.dgl.
- Zahlungen für Beratungsaufträge ohne angemessene Gegenleistung
- erhebliche Missstände im Rahmen der sog. PPP, z.B. bei Gesellschaftsgründungen gemeinsam mit Privatfirmen oder -personen, die dann garantierte Gewinnanteile oder umfangreiche Aufträge der Gesellschaft ohne Gegenleistung erhalten. Manchmal i.V. mit Nebenverträgen wie „Lizenz zum Gelddrucken“. Solche Verträge sind aber oft bei Auslagerung in GmbH der Prüfung entzogen.
- Unregelmäßigkeiten z.B. bei Vergabe von Plätzen auf Jahrmärkten, Konzessionen
- Beispiele, die möglicherweise für sog. „endemische“ Korruption stehen:
  - Weltreisen von Aufsichtsräten kommunaler Gesellschaften

- Einstellung, Beförderung, Zahlung von Zulagen oder (Aufwands-)Entschädigungen für begünstigte Personen
- Missbräuche bei Sitzungsgeldern
- Missbrauch von Fraktionsgeldern (z.B. Verwendung für Skiausflüge)
- Geschenke von erheblichem Wert bei Geburtstagen, Jubiläen u.dgl. von Kommunalpolitikern
- wertvolle Geschenke an „wichtige“ Persönlichkeiten
- Einladungen in Luxuslokale, aufwändige Feiern usw.
- Missbräuche bei der Ablieferungspflicht bei bestimmten Nebentätigkeiten

Bei Baumaßnahmen liegt offenkundig der Schwerpunkt der Manipulation und Korruption. Prüfer sind oft die einzigen unabhängigen Sachkundigen, die sich mit Vergaben befassen, vor allem wenn alle Vergabeaufgaben an Externe vergeben - und da nicht immer gut aufgehoben! - sind. Hier ist Prüfung besonders notwendig, auch wenn meist nicht Korruption selbst, sondern „nur“ Indikatoren, verwandte Straftaten, Manipulationen, Abrechnungs- und Vergabefehler und sonstige „Irrtümer“, die immer zu Lasten der Kommune gehen (nach dem „Gesetz“, dass man sich nur zu seinen Gunsten verrechnet) aufgedeckt werden können! Auch aus vielen Bewerbungsgesprächen ist uns bekannt, dass Firmen systematisch LV-Mängel ausnutzen und Anweisungen für Manipulationen geben!

Beispiele für mögliche Korruptionsfälle bei Baumaßnahmen sind:

- Häufige Manipulationen haben wir in unserem Geschäftsbericht 1994, S. 177<sup>43</sup> dargestellt.
- Preisabsprachen der Firmen untereinander ohne Beteiligung der Verwaltung oder des Architekten/Ingenieurs gibt es insbesondere bei monopolartigen Strukturen in Teilbereichen, z.B. bei Kiesgruben und Deponien, bei Marktverengungen wie etwa bei der zentralen Steuerungstechnik für Haustechnik, bei Pumpen und Schiebern im Kläranlagenbau. Reine Absprachen sind bei Prüfung kaum zu erkennen (außer bei besonderer Ungeschicklichkeit).
- Manipulationen unter Beteiligung von Architekten/Ingenieuren:
  - Gelegentlich sind Architektur-Büros Vermittlungsstelle von Absprachen. Dagegen: Ausgabe der Unterlagen bei Kommune (s. aber StAnz!)

<sup>43</sup> [www.bkpv.de/Veroeffentlichungen/Geschaeftsberichte](http://www.bkpv.de/Veroeffentlichungen/Geschaeftsberichte)

- Gefahr droht, wenn Architektur-Büros im Eigentum von Baufirmen stehen oder sonst verflochten sind. Daher sollte man sich Beteiligungen offenlegen lassen.
- Manchmal entsteht der Eindruck, dass ein Architekt, aus welchen Gründen auch immer, auf der Seite der Baufirma steht, alles abhakt, was diese fordert („Häkchenarchitekt“), unsere Prüfung blockiert. Deshalb ist eine genaue Kontrolle durch den Bauherrn nötig.
- Manchmal gibt es auch Manipulationen beim Architekten-Vertrag/Planung: z.B. Zeithonorar, zu hohe oder zu niedrige Kostenschätzung, Überdimensionierung, unnötige Leistungen usw.
- Beispiele für Manipulationen mit Verwaltung und/oder Architekt:
  - Unterlaufen des Wettbewerbs
  - Absprachen über Weitergabe der Bieterlisten oder beschränkte Ausschreibung
  - „Blindpositionen“ und „Geheimtipps“ aller Art
  - erfolgreiche Spekulationen (vgl. dazu unseren Geschäftsbericht 1999, S. 74)
  - nicht produktneutrale oder abschreckende Ausschreibung
  - nachträgliche Änderung der Angebote (Ziffern ändern, Komma verschieben, manipulierte, nachträglich eingefügte Nachlässe, Austauschblätter, Rechenfehler u.a.)
  - Änderung der Ausführung gegenüber Ausschreibung
  - bewusst abweichende Bauausführung, oft verbunden mit Spekulationspreisen
  - überhöhte Nachträge und Gleitklauseln
- Abrechnungsmanipulationen durch Mengenänderungen, falsche Aufmaße, Übersehen von Abzügen und Nachlässen, Ansatz falscher Positionen, Wegfall von Leistungen, umfangreiche Nachträge, Abrechnung auf Regie statt EP, Doppelberechnungen, Berechnung von Nachbesserungen usw.
- gefälschte Liefer- oder Wiegescheine, (die in einem - abgesprochenen - Fall deshalb aufgedeckt wurde, weil das Leergewicht des Fahrzeugs immer gleich war, der Tank also immer gleich voll oder leer gewesen sein müsste!)

#### **f. Probleme der Korruptionsbekämpfung aus Sicht der Prüfung**

- Der Aufwand für die Prüfung bei komplexen korruptionsverdächtigen Fällen ist sehr groß.
- Manchmal ist das Verständnis der Kommunen für die Gefahren der Korruption und den Zu-

sammenhang mit Erkenntnissen der Prüfung zu gering.

- In einzelnen Kommunen gibt es der Korruptionsbekämpfung nicht zuträgliche Strukturen.
- Es gibt nur ein geringes Verständnis für den Zweck der VOB, auch Korruption zu erschweren.
- In den Gremien, bei Verbänden und Beratern wird die VOB oft gering geschätzt. Es wird oft als Vorteil der GmbH angesehen, dass die VOB in GmbHs nur eingeschränkt anzuwenden ist
- Die Gremien nehmen ihre Kontrollaufgaben nicht immer ausreichend wahr, z.T. mangels Sachkenntnis; nicht immer werden die Prüfungsberichte ausreichend beachtet. Die Gremien haben zudem Probleme mit der Schwierigkeit evtl. zur Debatte stehenden korruptionsverdächtigen Sachverhalten.
- Die Presse hat oft nur Interesse an spektakulären und leicht verständlichen Sachverhalten (Beispiel „Lustreisen“). Auch die Abhängigkeit (z.B. von Anzeigenaufträgen u.a.) und sogar Verflechtungen der örtlichen Presse mit Korruptionsverdächtigen sind nicht hilfreich.
- Die Aufsichtsbehörden ziehen nicht immer ausreichende Konsequenzen aus Prüfungsberichten.
- Der Nachweis des Täters und des Tatvorsatzes in Ermittlungsverfahren, die sich aus Prüfung ergeben, ist oft nicht möglich, obwohl das Vorliegen einer Straftat offenkundig ist.
- Die Zusammenarbeit mit Staatsanwaltschaft und Polizei ist gut, aber eine stärkere Spezialisierung wäre manchmal wünschenswert.
- Bei Gerichten, vor allem auch in zivilrechtlichen Verfahren, gibt es Probleme mit schlechten oder sogar parteiischen Sachverständigen.
- Kein Problem für uns sind gelegentlich vorkommende Drohungen, Hinweise auf politische Beziehungen usw. Davor sind wir durch unsere Unabhängigkeit gut geschützt.

Hauptproblem aus Sicht der überörtlichen Prüfung sind die zunehmenden prüfungsfreien Räume durch Formalprivatisierung. Unverantwortlich ist es, dass selbst die Kommunalunternehmen als öffentlich-rechtliche Anstalten keiner Rechnungsprüfung unterliegen. Abschlussprüfung sind gerade in Bezug auf Korruptionsbekämpfung kein Ersatz für die ansonsten in Kommunen übliche Prüfungspraxis.

Was könnte aus Sicht der Prüfung die Korruptionsbekämpfung verbessern?

- Notwendig ist eine Mentalitätsänderung bei den Verantwortlichen, insbesondere auch gegenüber

als formal angesehenen Verstößen. Dazu gehören strikte Einhaltung der Vergabevorschriften, Transparenz auch dort, wo es keine formellen Vergaberegeln gibt, keinerlei Bevorzugung bestimmter, z.B. örtlicher Anbieter. Bei Verstößen gegen diese Grundsätze ist „Null Toleranz“ zu fordern!

- Die Gremien müssten die Prüfungsberichte stärker für die Erfüllung ihrer Steuerungs- und Kontrollaufgaben nutzen; so können korruptionsanfälliger Sachverhalte abgestellt werden.
- Führungskräfte haben eine Vorbildfunktion! Jeder Mitarbeiter muss wissen, dass von ihm jederzeit korrekte Arbeit und keine Bevorzugung sog. Prominenter und örtlicher „Größen“ erwartet wird, dass Sauberkeit der Verwaltung oberstes Anliegen aller Verantwortlichen ist! Solche Voraussetzungen bestehen offenbar nicht, wenn es, wie der Presse zu entnehmen war, z.B. in einer kommunalen GmbH niemand wagt, den Chef auf jahrelange dubiose Reisekostenabrechnungen anzusprechen!
- Vorbeugen ist besser als Heilen! Die Prüfung kommt meist erst hinterher. Eine personell gut ausgestattete und motivierte Kommune kann selbst viel gegen Korruption tun. Allerdings wird es gerade bei kleineren Gemeinden oft an der nötigen Fachkenntnis, etwa bei (Bau-) Vergaben oder Abrechnungen, fehlen.
- Helfen kann teilweise auch eine zivilrechtliche Absicherung z.B. durch Vertragsstrafen bei Absprachen. Wichtig sind auch normierte Ausschreibungs- und Vertragsunterlagen (HIV-Kom, HAV-Kom).
- Die die Korruption erschwerenden Wirkung formaler Vergaberegeln (insbesondere der VOB) muss anerkannt werden. Man sollte nicht gedankenlos Angriffe auf die VOB als ein angeblich das Bauen vertuerndes Regelwerk unterstützen.
- Wichtig ist das Zusammenwirken aller Beteiligten: Gerichte, StA, Polizei, Rechtsaufsicht, aber auch Räte, Presse, Öffentlichkeit, Verbände.
- Eine wirksame Korruptionsbekämpfung bei Kommunalunternehmen und kommunalen GmbH setzt voraus, dass diese der Rechnungsprüfung unterworfen werden. Eine solche Prüfung wird in anderen Bundesländern zunehmend eingeführt, ist für staatlich beherrschte GmbH allgemein üblich und müsste für Kommunalunternehmen ohnehin selbstverständlich sein. Auch jetzt schon kann in den Unternehmenssatzungen oder Gesellschaftsverträgen freiwillig ein Prüfungsrecht eingeräumt werden.

- Die VOB muss auf GmbH und KU voll angewendet werden. Eine allgemeine Verbindlichkeit der VOL empfehlen wir aber aus verschiedenen Gründen nicht.
- Eine generelle Pflicht zur Veröffentlichung von Prüfungsberichten empfehlen wir nicht. Sie würde die Zusammenarbeit von Prüfer und Verwaltung u.E. wesentlich erschweren. Einsichtsrechte der Gremien und Auskunftsrechte der Presse reichen aus.
- Ein Korruptionskataster könnte sinnvoll sein und wird z.T. heute bereits geführt. Probleme sind die rechtliche Ausgestaltung und Umgehungsmöglichkeiten.
- Neue Straftatbestände sind aus unserer Sicht wohl nicht erforderlich.

Ausblick: Die Korruption wird auch künftig ein erhebliches Dunkelfeld haben. Die Rechnungsprüfung leistet einen wertvollen Beitrag zu ihrer Bekämpfung, hat aber ihre Grenzen, die sich aus der Aufgabenstellung und aus der begrenzten Kapazität ergeben. Vor allem ihre präventive Wirkung ist aber nicht zu unterschätzen.

Hierfür zum Abschluss ein Beispiel: Ein Bauunternehmer hat 10% Nachlass angeboten unter der Bedingung, dass eine Maßnahme nicht vom BKPV geprüft wird!

### **3. Notwendige Veränderungen bei der Aufdeckung und Bekämpfung von Korruption**

#### **Björn Rohde-Liebenau**

Mein Vortrag wird in drei Abschnitte eingeteilt sein. Im ersten Teil werde ich ein paar Worte zu meiner Person sagen und Ihnen dann die Organisation vorstellen, für die ich hier spreche, das ist Transparency International. Danach möchte ich ein paar Worte darüber verlieren, was eine Bananenrepublik ist, denn dies bietet sich an als Einstieg in unser Thema. Mein Thema ist die Frage, welche Veränderungen notwendig sind für eine ausreichende Korruptionsvorsorge. In diesem dritten Teil werde ich dann auch darauf eingehen, wo wir heute, was die Korruptionsvorsorge in den Kommunen angeht, nach Ansicht von Transparency International stehen.

#### **a. Transparency International**

Ich bin Rechtsanwalt, Verwaltungs- und Wirtschaftsjurist, derzeit als Justiziar in einem Telekommunikationsunternehmen tätig. Ich habe mehr als sechs Jahre in verschiedenen Funktionen bei der Treuhandanstalt gearbeitet, war als Insolvenzverwalter tätig, bin Mediator und ehrenamtlich stellvertretender Vorsitzender der deutschen Sektion von Transparency International.

Transparency International versteht sich als Koalition zur Prävention von Korruption, die auch andere zu Koalitionen auf diesem Gebiet anstiftet. Transparency International arbeitet überparteilich, prüft keine Einzelfälle und dient der Öffentlichkeit einerseits mit Lobbyarbeit für eine verbesserte Transparenzgesetzgebung, andererseits mit einem Wissensmanagement für die Korruptionsprävention. Seit unserer Gründung im Jahr 1993 sind etwa 350 Personen Mitglied geworden, darunter etwa 35 Unternehmen und zuletzt auch Kommunen bzw. Versorger. Diese korporativen Mitglieder unterschreiben eine Selbstverpflichtungserklärung, wonach sie sich sinngemäß verpflichten, die nach dem gegenwärtigen Stand verfügbaren Methoden der Korruptionsbekämpfung bzw. -prävention in ihrem Hause einzusetzen. Auch unsere anderen Mitglieder sind fast ausnahmslos aktiv in dieser Sache. In Arbeitsgruppen und im Vorstand befassen wir uns zur Zeit unter anderem mit dem Thema Informationsfreiheitsgesetz, Zentralregister über unzuverlässige Unternehmen, Ämterpatronage und Unternehmensethik. Mir selbst liegt der verbesserte Schutz von Hinweisgebern besonders am Herzen. Wir haben regionale Gruppen in Berlin, München, Köln,

Frankfurt und Hamburg. Neben öffentlichen Mitgliederversammlungen und Vorstandssitzungen und den Treffen der Arbeitsgruppen, finden unsere Diskussionen aber auch im Internet statt. Für Deutschland ist unser Internetauftritt unter [www.transparency.de](http://www.transparency.de) sicher sehr informativ. Wen die Arbeit im internationalen Bereich interessiert, wird unter [www.transparency.org](http://www.transparency.org) fündig.

#### **b. Was ist eine „Bananenrepublik“?**

Nun zu dem Anstoß, den uns die Petra Kelly Stiftung hier gegeben hat. Was ist eine Bananenrepublik? Eine Bananenrepublik ist zunächst einmal keine Republik, da es dort nicht um das Gemeinwohl geht, sondern um den Vorteil einzelner. Der Begriff ist also schon von daher widersprüchlich. Wenn wir uns Deutschland oder den Freistaat Bayern ansehen, geht es bei uns auch nicht um Bananen, weil dafür die klimatischen Voraussetzungen fehlen, wenngleich manch ein Politiker ja auch schon Ananas in Alaska anbauen wollte – nur mit Beziehungen versteht sich. Das führt mich aber bereits zu einer frühen Erkenntnis von Transparency International: es gibt kein Nord-Süd-Gefälle in der Korruption - ebenso wenig wie ein Ost-West-Gefälle - zur Korruption gehören immer zumindest zwei. In Gegenden, wo Bananen wachsen, ist das nicht selten jemand aus dem Norden. Bananenrepubliken sind also nicht unbedingt die Quelle der Korruption. Insofern ist der Begriff nicht sehr aussagekräftig. Wenn wir heute vom kommunalen Bereich sprechen, muss man natürlich feststellen, dass Kommunen keine Republik sind und normaler Weise auch nicht werden können. Insgesamt kann man also feststellen, das deutsche Kommunen nicht auf dem Weg zur Bananenrepublik sein können...

Im Ernst gesprochen deutet der Begriff der Bananenrepublik aber auf ein System mit systematischer Korruption hin. In Deutschland soll es mehr als 80.000 Vergabestellen geben, die meisten von ihnen wohl bei Kommunen. Als systematisch wäre die Korruption dann zu bezeichnen, wenn es in einem bestimmten Bereich nach der Außenwahrnehmung nicht mehr ohne Korruption „ginge“. Vereinzelt haben wir zwar solche Behauptungen etwa in Bezug auf die Bauvergabe in einzelnen Kommunen gehört. Wir haben aber von keinem Bereich gehört, in dem es in Deutschland nach einhelliger

Auffassung „ohne Korruption nicht geht.“ Das internationale Büro von Transparency International gibt Jahr für Jahr einen Korruptionswahrnehmungsindex heraus. Dort ist Deutschland zwar einige Plätze abgestiegen in den vergangenen Jahren. Es spricht jedoch einiges dafür, dass dies auf die verstärkte öffentliche Diskussion und das verbesserte Problembewusstsein zurückzuführen ist. Andererseits können wir nicht länger davon ausgehen, dass Korruption in Deutschland eine Ausnahmeerscheinung ist.

### **c. Welche Veränderungen sind notwendig?**

Um diese Frage zu beantworten, sollen zunächst zwei andere Fragen beantwortet werden:

- Wo kommen wir her?
- Wo stehen wir heute?

Wir kommen aus einem Land, in dem die Naturalgeschenke anlässlich öffentlicher Dienstleistungen die Regel waren. Noch die königlich-preußischen Beamten wurden angewiesen, sich einen Teil ihres Unterhalts auf diese Weise zu verdienen. In Bayern wird dies nicht anders gewesen sein. Ich verweise insofern auf die Forschungsarbeit von Professor Scheuch. Es gab dann eine Phase deutscher Geschichte, in der systematische Korruption nachgewiesen ist, in der man uns also wirklich eine „Bananenrepublik“ hätte nennen können, wenn nicht alles viel schlimmer gewesen wäre. Ich spreche von der Zeit des Nationalsozialismus und der Forschungsarbeit von Herrn Bajohr (Parvenüs und Profiteure - Korruption in der NS Zeit) oder dem Buch „Dienen und verdienen - Hitlers Geschenke an seine Eliten“ (Ueberschär/Vogel, beide bei Fischer). Wenn wir auf diese Phase blicken, ist es schon erstaunlich, was wir für Fortschritte in der Korruptionsbekämpfung geschafft haben. Das stimmt optimistisch für weitere Schritte und auch für Veränderungen in anderen Bananenrepubliken. Es ist weiter zu beachten, dass bis in die 90er Jahre das Thema Korruption mit einem Tabu belegt war. Wenn wir durch die Presse gehen, gab es zwar fast in jedem Jahr einen größeren Skandal (über Jahrzehnte spielte dabei ein bayerischer Ministerpräsident eine führende Rolle), über die persönliche Skandalisierung hinaus wurde über das Thema jedoch kaum gesprochen.

Wo stehen wir heute? Wenn wir feststellen, dass heute von der Herstellung einer Ethikkultur oder Ethikstrukturen in Unternehmen und in der öffentlichen Verwaltung die Rede ist, ist offensichtlich das Tabu gebrochen. Auch jenseits der Skandalisierungen wird an der Korruptionsprävention gear-

beitet. Transparency International hat an dem Zustandekommen der OECD-Konvention zur Korruptionsprävention maßgeblich mitgewirkt. Seither müssen in den Unterzeichnerstaaten aktive Maßnahmen zur Prävention der Korruption und zur Korruptionsbekämpfung ergriffen werden. Dazu gehörte in Deutschland die Abschaffung der Steuerbegünstigung von Korruption im Ausland. Dazu gehörte die Verschärfung des Korruptionsstrafrechts einschließlich der Bestrafung von Korruption im privaten Bereich. Dazu gehörte auch der Erlass einer Korruptionspräventionsrichtlinie des Bundesinnenministeriums im Jahre 1998 noch zu Zeiten der Kohl-Regierung. Bedauerlicherweise ist dieser Richtlinie, zu der das hervorragende Erläuterungen gibt, nur in geringem Maße umgesetzt worden. In vielen Ländern fehlt eine Entsprechung. Dies gilt erst recht für die meisten Kommunen.

Damit ist umrissen, wo wir heute stehen. Wir haben eine hervorragende Ausgangsbasis. Wir haben bereits gehört, dass etwa in München auch schon auf kommunaler Ebene die wichtigsten ersten Schritte für eine effektive Korruptionsprävention getätigt wurden.

Die Frage nach den Veränderungen ist also die Frage nach den nächsten notwendigen Schritten. Transparency international folgt in seiner Arbeit weitgehend einem ökonomischen Ansatz. Wir haben uns ausführlich damit auseinandergesetzt, dass Korruption letztlich teuer ist. Korruptionsprävention setzt daher wirksam dort an, wo Korruption so teuer gemacht werden kann, dass sie sich nicht mehr lohnt. Ohne hier ins Detail gehen zu wollen – das ist ein anderer Vortrag – kann gesagt werden, dass die Lösung einerseits in mehr Transparenz in der Beschaffung und im Vergabewesen liegt, andererseits in einer erhöhten Entdeckungswahrscheinlichkeit seitens der Strafverfolgung. Was die notwendigen Veränderungen in den Kommunen anbelangt, kann ebenfalls der ökonomische Ansatz fruchtbar gemacht werden. Hier geht es letztlich um eine Frage des Controllings - also des Soll/Ist-Vergleichs.

Wie setzen wir also ein Korruptionspräventionsprogramm um, wie Sie es in der Korruptionspräventionsrichtlinie des Bundes finden. Wenn Sie noch suchen, finden Sie diese Richtlinie übrigens sowohl auf der Website von Transparency International, wie auch bei der Bundestagsdrucksache 14/3933 im Internet – oder direkt beim Bundesinnenministerium. Wo so etwas auf Landes- bzw. Gemeindeebene nicht entsprechend verfasst ist, muss natürlich eine entsprechende Richtlinie als

Rechtsgrundlage her. Im Grunde genommen handelt es sich dabei nicht mehr um eine kreative Tätigkeit, da es so viele Beispiele für solche Richtlinien gibt. Wir empfehlen, solche Richtlinien aus der Organisation heraus zu entwickeln. Dazu gehört zunächst eine Risikoanalyse, zu der bereits alle beitragen können, deren Bewertungen aber letztlich von Spezialisten kontrolliert werden sollten. Die Richtlinie sollte dann spezifisch die vorgefundenen Risiken angehen und möglichst wenig Ballast enthalten, der angeblich oder tatsächlich in der Kommune ohne Relevanz ist. So ergab eine Antwort der Bundesregierung in der genannten Bundestagsdrucksache, dass jedenfalls bis zum Jahr 2000 aus der Korruptionspräventionsrichtlinie kaum Handlungsbedarf entstanden war. Das sehen wir selbstverständlich anders und hoffen, dass die Antwort heute anders ausfallen würde.

Wir halten es für selbstverständlich, dass auch in kleinen Kommunen ein sehr hohes Maß an Transparenz hergestellt wird, besonders in den korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten. Das Mehr-Augen-Prinzip gehört zu den Grundlagen der deutschen Verwaltung. Wer das nicht beachtet, begeht ohnehin einen grundlegenden Regelverstoß. Ebenfalls sollte es als Minimum nach unserer Auffassung in jeder Gemeinde bzw. für jede Gemeinde einen unabhängigen Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge geben. Daneben wird es in jeder Gemeinde bzw. von Ressort zu Ressort weitere und spezifischere Korruptionspräventionsmethoden geben. Unserer Mitglieder tauschen sich regelmäßig über den Stand dieser Kunst aus.

Wichtiger scheint für uns, dass die Risikoanalyse bereits nicht nur im stillen Kämmerlein erfolgt. Auch wenn Spezialisten einen Blick darauf haben sollten, ist die Risikoanalyse bereits ein Prozess, der in der ganzen Organisation das Problembewusstsein stärken kann. Transparency International steht dafür, Koalitionen zu bilden. Das gilt natürlich genauso für die gemeinsame Anstrengung aller Mitarbeiter in einer Organisation. Auch Verhaltensrichtlinien sollten nicht hinter verschlossenen Türen erstellt werden. Natürlich sollte der Expertenblick sicherstellen, dass Verhaltensrichtlinien keine wesentlichen Lücken enthalten. Im Übrigen aber bietet die gemeinsame Erstellung der Verhaltensrichtlinien eine hohe Gewähr für ihre spätere Einhaltung.

Korruptionsprävention, die der Gefahr systematischer Korruption vorbeugen soll, muss einem ganzheitlichen Ansatz folgen. Sie muss also für alles hoheitliche oder wirtschaftliche Handeln der

Gemeinde gelten. Eigenbetriebe und von der Gemeinde kontrollierte Unternehmen sollten sogleich einbezogen werden. Andererseits kennen wir Beispiele dafür, dass sich besonders gefährdete Bereiche über den allgemeinen Standard hinaus gehende, strengere Regeln gegeben haben. Ebenso haben wir Erfolge dabei beobachten können, dass für einzelne Ausschreibungen besondere Regeln für die Korruptionsbekämpfung gefunden wurden. Damit dies funktioniert, muss es grundsätzlich einen Standard in der Organisation geben, der zumindest dem Stand der Technik entspricht. Zur Bekämpfung systematischer Korruption haben wir allerdings auch schon mit Insellösungen positive Erfahrungen machen können, wenn dabei auch die Lieferantenseite einbezogen werden kann. Solche sanktionierten, vertraglichen Lösungen sind etwa in Lateinamerika sehr erfolgreich und unter dem von Transparency International geprägten Namen Integritätspakt bekannt. Auch in Deutschland konnten wir schon Fälle beobachten, wo Verbände oder Unternehmen zu Einzellösungen gegriffen haben. Genauso ist dies für kleine Gemeinden oder kleinere Unternehmen durch Zusammenschlüssen oder in Verbänden möglich.

Korruptionspräventionsrichtlinien bleiben natürlich wirkungslos, wenn nicht seitens der politischen Führung ein Wille zur Veränderung erkennbar wird. Glaubwürdigkeit ist dabei das entscheidende Stichwort. Transparenz schafft Glaubwürdigkeit. Vertrauen entsteht dort, wo positive Erwartungen mehrfach hintereinander erfüllt werden. Dazu gehört, dass die selbstgesetzten Regeln in nachvollziehbare Weise eingehalten werden. Dazu dient aus unserer Sicht insbesondere der freie Aktenzugang, wie er in den Informationsfreiheitsgesetzen vorgesehen ist. Wir drängen auf die Verabschiedung solcher Gesetze. Nach dem heutigen Stand der Technik sollte es selbstverständlich sein, dass das Verwaltungshandeln von Kommunen auch im Internet nachvollziehbar wird. Dies wird sich in absehbarer Zukunft auch auf Vergabeverfahren ausdehnen.

Schließlich möchte ich auf die Probleme bei dem Schutz von Hinweisgebern aufmerksam machen. Diese Fragen werden auch unter dem Stichwort „**Whistleblowing**“ diskutiert. Dabei handelt es sich um ein Problem des Managements bzw. der Korruptionsvorsorge. Hinweisgeber sehen ein Problem in ihrer Organisation. Ihre Vorgesetzten müssen sich des Problems annehmen und dem Hinweisgeber klar machen, dass in transparenter Weise nach sorgsamer Prüfung kein Missstand vorhanden ist oder der erkannte Missstand im zur Erhaltung des

Vertrauens und Herstellung der Legalität nötigen Umfang abgestellt wird. Reagiert die Organisation nicht in dieser verantwortungsvollen Weise, wird sich ein Hinweisgeber in bedeutsamen Fällen an externe Dritte wenden. In Fällen der Gefahr für die Allgemeinheit ist dies durchaus wünschenswert. Auch Korruption lässt sich oft nur durch solche Insidertipps aufklären. Andererseits sieht sich der

Hinweisgeber dann oft massiven Vorwürfen bis hin zum Mobbing ausgesetzt. Tatsächlich können solche Hinweise sowohl gegen Strafgesetze als auch gegen den Arbeitsvertrag verstoßen. Wir sehen hier Bedarf für Gesetzesänderungen aber auch für eine Verbesserung von Organisationsstrukturen und einer Kultur des Ethikmanagements.

## 4. Was kann ein Anti-Korruptionsbeauftragter tun und erreichen? Axel Markwardt

Wenn es um Korruptionsfälle geht, dann können die öffentlichen Hände meist nur reagieren. Dies ähnelt dem „Hase und Igel“-Lauf. Desinteresse und Lähmungserscheinungen sind die Folge. Dennoch ist festzustellen: Die gegebenen Möglichkeiten zur Korruptionsprävention und/oder –bekämpfung werden oft nicht gesehen oder genützt. Denn eines geht immer: die Hürden so hoch wie möglich legen und dadurch „heilsame Verunsicherung“ schaffen bei denjenigen, die für Korruption evtl. „anfällig“ sind. Der „Alltag“ der Korruptionsbekämpfung bei einer Kommunalbehörde ist hier Gegenstand.

### Was ist Korruption?

Wenn es im folgenden um den Begriff der „Korruption“ geht, dann geschieht dies aus der besonderen Sichtweise der Kommunalverwaltung. Zu unterscheiden sind:

- ☐ **politische Korruption:** Ämterpatronage, „Belohnung“ mit gut und hoch dotierten Vorstands- oder Ministerposten; aber auch Bestechung usw. gewählter Volksvertreter
- ☐ **Korruption in und zu Lasten der Verwaltung:** Bestechlichkeit und Vorteilsannahme, Schmiergeldzahlungen, Bildung von Kartellen, Betrug, Untreue, Steuerhinterziehung

Philipp II von Mazedonien:

*„Eine Festungsmauer kann nicht hoch genug sein, dass ein mit Gold beladener Esel sie nicht übersteigen könnte.“*

Im antiken Rom ließen sich Feldherren ebenso bestechen wie Kaiser. Ab Ende des 19. Jahrhunderts eröffnet die Industrialisierung der Wirtschaft und die Entwicklung der öffentlichen Hände zu **Dienstleistern** die Dimension der **Wirtschaftskriminalität**. Zur Korruption der Bediensteten der öffentlichen Hand ist es dann nur ein weiterer Schritt.

**Definitionsparameter** des Bundeskriminalamtes (Studie „Korruption - hinnehmen oder handeln?“, 1995):

- Korruption bedeutet missbräuchliches Handeln in einer amtlichen / öffentlichen Funktion (auch einer vergleichbaren Position in der Wirtschaft oder eines politischen Mandatsträgers).
- Die Handlung kann sowohl auf Veranlassung Dritter als auch aus eigener Initiative des öffentlich Bediensteten geschehen.
- Die Handlung dient der Erlangung oder dem Anstreben persönlichen Vorteils (meist auf beiden Seiten).
- Die Folge der Handlung ist der Eintritt eines Schadens (mittelbar und unmittelbar) für die Allgemeinheit.
- Kennzeichnend für alle Korruptionshandlungen ist das Bestreben der Geheimhaltung und der Verschleierung dieser Machenschaften.

Daraus folgt: Schon die Überschreitung der Grenzen des Erlaubten **im Kleinen** (z.B. Vorteilsannahme durch unerlaubte Annahme von Geschenken) bewirkt den Eintritt mitten in den Sumpf der Korruption.

Die Erkenntnis, dass Korruption überall vorhanden ist, ist ein schmerzlicher Prozess. Wird Korruption offenbar, sind Äußerungen wie „Das glaube ich nicht...“ und „Das gibt’s doch gar nicht...“ an der Tagesordnung.

### Die Hauptfälle in München, Baubranche Das Elektrokartell

war im gesamten südbayerischen Raum tätig. Der sog. „Klärwerkskandal“ war deshalb eigentlich ein Skandal der Elektrobranche. Großfirmen wie Siemens, AEG und ABB, aber auch eine große Zahl mittelständischer Unternehmen waren daran beteiligt. Ein beteiligter städtischer Mitarbeiter erhielt

in zehn Jahren über zwei Mio. Euro Schmiergelder. Die Handlungen des Mitarbeiters im einzelnen waren:

- Herausgabe von Firmenlisten und städtischen Kostenschätzungen bei beschränkten Ausschreibungen,
- Urkundenfälschung im Einzelfall,
- Unterstützung von Kartellbildung und –erhaltung,
- Aufmassbetrug – was zum Hauptschaden in Höhe von über 2 Mio. Euro führte.

Der Gesamtschaden betrug über 5 Mio. Euro. Das Strafmaß belief sich auf sechs Jahre und neun Monate für den städtischen Mitarbeiter, auf bis zu 4 Jahre für die Firmenvertreter. Ob diese Rechtsprechungspraxis, die die bestechende Seite deutlich schonend wegkommen lässt, als angemessen betrachtet werden kann, mag dahin gestellt bleiben.

### **Das Kanalbaukartell**

An diesem Kartell waren alle großen Münchner Baufirmen beteiligt. Seit den 50er Jahren (!) waren praktisch alle Kanalbaumaßnahmen abgesprochen. Ein städtischer Bediensteter bekam für seine Informationen 1 Promille der Auftragssumme, max. 10.000,-- DM pro Auftrag. Die Firmen des Kartells erzielten so satte Gewinne, der städtische Bedienstete wurde immerhin A16 Abteilungsleiter und Personalrat. Der Schaden belief sich auf ca. 8,5 Mio Euro. Das Strafmaß lag für den städtischen Mitarbeiter bei zwei Jahren und 9 Monaten, für die Firmenmitarbeiter meist unter 2 Jahren (mit Bewährung).

### **Das Küchenkartell**

Das Küchenkartell „kümmerte“ sich um die Küchenausstattung für Schulen, Kindergärten und Krankenhäuser. Es wurde „geleitet“ von einem städtischen Mitarbeiter mit zwei Kollegen. Für Neuaufträge gab es 6%, für Wartungsaufträge 20% der Auftragssumme. Das Strafmaß betrug acht Jahre und drei Monate sowie sechs Jahre und acht Monate wegen Bestechlichkeit, Untreue und Steuerhinterziehung. Ein Mitarbeiter nahm sich in der U-Haft das Leben. Der Schwerpunkt lag bei Klein- und Kleinstaufträgen im Wert von weniger als 5000,-- Euro.

### **Sonstige (u.a.) bekannt gewordene Fälle**

- Bestechungsfälle in der Ausländerbehörde, Gaststättenbehörde und in der Führerscheinstelle

- Beratervertrag des Leiters der Baugenehmigungsbehörde mit einem Elektro- und Immobilienunternehmer (1000.-- €/p.M.) - eine unmittelbare Einwirkung des Betroffenen auf Entscheidungen wurde aber nicht nachgewiesen.
- Abfallwirtschaft: Zusatzmüll gegen „Entgelt“, „Verkauf“/Verschiebung gut erhaltener Secondhand-Waren auf den Wertstoffhöfen
- MitarbeiterInnen des Sozialamtes zahlen sich auf eigene Konten Sozialhilfe aus.

### **Motive für die Beteiligung an Korruptionshandlungen**

Das Motiv **auf Seiten der Wirtschaft**, der **Antragsteller** oder **Petenten** ist klar: Hier geht es um Vorteilserlangungen, Vertragsabschlüsse, Aufträge, Nachträge, also um **wirtschaftliche** Vermögenswerte, oder um die Erlangung begünstigender Verwaltungsakte bzw. die Verhinderung belastender Verwaltungsakte (z.B. Ausländerbehörde, Gaststättenbehörde und natürlich: Baugenehmigungsbehörde!).

Auf Seiten der **öffentlichen Hände** geht es ebenfalls um Finanzen, um geldwerte Vorteile. Dabei spielen Nachahmungseffekte unter dem Motto „Was die in der Politik können, können wir schon lange“ eine nicht zu unterschätzende Rolle. Wichtige Motive sind aber auch Geltungsdrang, Ansehen, Sozialprestige, Macht und Einfluss, die sich die Bestochenen versprechen.

### **Gefährdungspotenziale**

Die Gefährdungspotenziale von Korruptionshandlungen lassen sich schnell erahnen, wenn man die Größenordnungen bedenkt, um die es in einer Millionenstadt wie München geht:

- ca. 50.000 Beschäftigte (einschl. Stadtwerke GmbH)
- ca. 1 Mrd. Euro Investitionssumme (schwankend)
- ca. 7.000 Baubescheide pro Jahr
- ca. 35 rechtsverbindliche Bebauungspläne pro Jahr
- ca. 6000 Wohnungsvergaben
- ca. 40.000 Duldungsbescheide
- ca. 11.000 gaststättenrechtliche Bescheide

Korruption beginnt in der Regel mit dem sog. „Anfüttern“, der „Pflege der kommunalen Landschaft“, besonders im Baubereich, auch in Baugenehmigungsbehörden. Die Initiative geht dabei selten, **fast nie** vom Amtsträger aus. Bei längerer Beziehung von Geben und Nehmen stellen aber selbst passive MitarbeiterInnen dreiste Forderungen.

## **Anti-Korruptionsbeauftragte in Referaten**

Die Anti-Korruptionsbeauftragten in den Referaten der Stadt München haben folgende **Aufgaben**:

- Anlaufstelle für BürgerInnen und MitarbeiterInnen (auch bei Verdachtsmomenten)
- AnsprechpartnerIn in konkreten Korruptionsfällen für die Arbeitsgruppe Korruption, die Referats- und Amtsleitungen, die (Ober-) BürgermeisterIn
- AnsprechpartnerIn für Revisionseinheiten
- AnsprechpartnerIn für JournalistInnen
- Erstellen von Schwachstellenanalysen
- Koordination und „Anschieben“ aller Maßnahmen in den Referaten
- Betreuung der Sperrlisten in Vergabefällen (Fristen etc.)
- Erarbeitung von Vorschlägen im Falle neuer Erkenntnisse
- Sachverhaltsermittlung bei Verdachtsfällen, Kontaktstelle zu den Ermittlungsbehörden
- Geltendmachung von Schadensersatz

Die Anti-Korruptionsbeauftragten sind in ihrer **Stellung** unabhängig und nur an die Weisungen des Oberbürgermeisters gebunden. Sie sind eng angebunden an die Arbeitsgruppe Korruption (sofern vorhanden) sowie an die Revisionsbehörden.

**Wichtig** ist, dass es sich bei ihnen um (fach-) erfahrene MitarbeiterInnen handelt, die Ansehen im Referat genießen und über eine soziale Vernetzung im Referat und in der Verwaltung verfügen. Sie müssen mit dem Bewusstsein an ihre Aufgabe herangehen, dass es gilt, die „schwarzen Schafe“ zu eliminieren. Auch wenn das schwer fällt, ist ein Satz wie „Ich lege meine Hand ins Feuer für ...“ aus ihrem Bewusstsein zu streichen. Nur dann lässt sich wirkungsvolle Anti-Korruptionsarbeit leisten, die einen echten MitarbeiterInnen-Schutz bedeutet.

## **Was kann der Anti-Korruptionsbeauftragte machen?**

Bei der Einschätzung der Anti-Korruptionsarbeit ist die Einsicht wichtig, dass es gibt keine 100%ig zuverlässigen **Allheilmittel** gegen Korruption gibt. Es geht vielmehr „nur“ darum, die „Hürden so hoch wie möglich zu legen“ und für „heilsame Verunsicherung“ zu sorgen. Dazu gehören zunächst **Maßnahmen zur Sensibilisierung der gesamten Verwaltung**:

- Durchführung regelmäßiger Fortbildungsseminare, Mitarbeitergespräche („Vor-Augen-Führen“, welche Folgen Korruption bzw. die Aufdeckung von Korruption haben können)
- Leitfaden zur Korruptionsprävention

- Offenlegung aller bekannten Fälle, auf Risiken und Gefahrpotenziale hinweisen
- Angst vor Folgen aktivieren (was wohl größte Abschreckungswirkung beinhaltet!)

Für **Abschreckung** sorgen, heißt v.a.: Korrupte Angestellte sind sofort zu **kündigen** (ggf. Aufhebungsvertrag). Es darf keinerlei Zweifel daran geben, dass dies geschehen wird. Besonders im ersten Fall muss schnell, hart und konsequent reagiert werden. Das komplette beamtenrechtliche Instrumentarium - Entfernung aus dem Dienst, Kürzung der Bezüge, gesetzliche Fiktion der Entlassung bei Verurteilung zu einem Jahr Haftstrafe! – muss konsequent angewendet werden. Dabei ist Folgendes wichtig: Es muss nicht nur konsequent gehandelt werden, es muss auch viel und laut darüber **geredet** werden!

**Jobrotation** ist sicher kein Allheilmittel gegen Korruption. Sie funktioniert ohnehin nur in den Grenzen der beruflichen Qualifikation und bei gleichgerichteter (Verwaltungs-) Tätigkeit, wie Bau-, Sozial- und Ausländerämtern, Führerscheinstellen etc. Dort jedoch ist sie ohne Probleme möglich.

Schwerpunkt der Jobrotation sollten die Vergabestellen sein, denn dort ist die „Versuchung“ am größten. Die Know-how-Verluste, die bei einer konsequenten Jobrotation befürchtet werden, können kompensiert werden. Die Knowhow-Verluste, die aus der „natürlichen“ Jobrotation bei Pensionierung, länger dauernder Krankheit o.ä. resultieren, können und müssen schließlich auch kompensiert werden. Eine kluge Organisation und die systematische Einarbeitung von NachfolgerInnen usw. gehören regelmäßig zu dieser Kompensation.

Planmäßig sollte Jobrotation in folgenden Dienststellen stattfinden:

- Kreisverwaltungsbehörde
- Baugenehmigungen, Baukontrollmeister
- Sozialämter

Dabei ist allerdings zu achten, dass kriminelle Handlungsweisen bei der Jobrotation nicht „verpflanzt“ werden. Korrupte Firmen dürfen nicht „mitgenommen“ werden. Damit Jobrotation funktionieren kann, ist auch auf die Motivation der MitarbeiterInnen zu achten: Jobrotation darf nicht als „Strafe“ verstanden werden. Es muss deutlich werden, dass sie dem Schutz aller unbescholtenen MitarbeiterInnen dient. Jobrotation kann z.B. zur Voraussetzung bei bestimmten Stellenbesetzungen (Höhergruppierung) gemacht werden.

**Statistiken und durch Datenverarbeitung gestützte Überwachungsmaßnahmen** sind wichtige Hilfsmittel bei der Anti-Korruptionsarbeit. Akten enthalten keine Hinweise auf Korruptionshandlungen. Schwerpunkt solcher Statistiken sollten die „Massengeschäfte“ (z. B. Baugenehmigungen, Sozialämter) sein. Dabei genügen häufig schon relativ einfach zu erstellende Statistiken, um Hinweise auf mögliche Korruptionsfälle zu erhalten:

- z.B. hohe oder niedrige Genehmigungsraten in Baugenehmigungsbehörden
- Vergabebeträge an bestimmte Firmen
- Anzahl beschränkter Ausschreibungen pro MitarbeiterIn
- Anzahl der Firmen, die im Bauunterhalt pro Objekt beauftragt werden
- Abstände der Submissionsergebnisse (Positionen im Leistungsverzeichnis) analysieren

Natürlich sind auch solche Statistiken mit **Vorsicht** zu behandeln: Nicht hinter jeder statistischen Auffälligkeit steckt auch tatsächlich ein Korruptionsfall. Solche Statistiken sind lediglich mögliche Hinweise, nicht jedoch Beweise für Korruptionshandlungen.

Die **Kooperation mit den Ermittlungsbehörden** gehört zu den wichtigen Aufgaben der Anti-Korruptionsarbeit. Dabei gilt: jeden Anfangsverdacht anzeigen. Und: Türen und Schränke jederzeit öffnen. In München gab es kaum Durchsuchungsbefehle. Angeforderte Unterlagen wurden schnellstens herausgegeben. Wichtig ist es auch, einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch zu organisieren (Was ist in anderen Verwaltungen, in anderen Behörden passiert, welche neuen Tricks hat die Staatsanwaltschaft entdeckt?). Bei der Zusammenarbeit mit den Ermittlungsbehörden ist auch ein Umdenken der Verwaltungs- und Dienststellenleiter erforderlich: Ein Erfolg der Ermittlungsbehörden ist auch als Erfolg der Dienststelle zu begreifen. Ziel ist es, Glaubwürdigkeit nach **innen** in Bezug auf die überwältigende Mehrheit der korrekten MitarbeiterInnen zu gewinnen, und Glaubwürdigkeit nach **außen** im Sinne politischer und gesellschaftlicher Glaubwürdigkeit zu erreichen.

Die **Stärkung der Revision** (Rechnungsprüfung) ist ein wichtiger Bestandteil im Kampf gegen die Korruption. Dazu gehört v.a. die Einrichtung mobiler Einsatztruppen (Mitarbeiter kommen ohne Anmeldung, Aufmaßbeobachtung, Akteneinsicht) im Revisionsamt und in geeigneten Referaten (z.B. Baureferat). Allein die Existenz solcher mobiler Einsatztruppen legt die Hürden für Korruption höher und sorgt für heilsame Verunsicherung. Auch

bei Firmen und Petenten spricht sich die Existenz solcher Einsatztruppen herum – mit entsprechendem Abschreckungseffekt! In München wurden auf diese Weise allein im Baureferat seit 1993 ca. 1500 Baumaßnahmen mit ca. 330 Mio. Euro Bauvolumen geprüft.

Das **Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken** ist ebenfalls ein wichtiges Element. Strittig ist allerdings, ob das Verbot umfassend sein sollte oder erst ab bestimmten Grenzen (10 Euro? 50 Euro?) gelten sollte. Die Wertgrenze in München liegt bei 15 Euro, Bargeld darf aber auf keinen Fall (auch nicht für die „Kaffeekasse“!) angenommen werden. Als differenziert zu betrachtende „Grenzfälle“ müssen Einladungen, Richtfeste oder Weihnachtsfeiern angesehen werden. Zielsetzung jeglicher Regelung in diesem Bereich ist es, Transparenz herzustellen und die Gleichbehandlung aller MitarbeiterInnen zu gewährleisten. Für Zweifelsfälle müssen AnsprechpartnerInnen festgelegt werden. Das **Problem** einer solch strikten Regelung ist klar. In der Privatwirtschaft gibt es einen generellen Konsens, das sei üblich und normal! Wer nichts nimmt, wird schnell als „kleinkariertes Spießchen“ angesehen. Außerdem ist Kontaktpflege an sich nichts Schlechtes.

### **Besonderes zum Bauwesen**

Um Korruption zu verhindern, ist es notwendig und sinnvoll, alle PlanerInnen (ArchitektInnen, Ingenieurbüros) auf Amtsverschwiegenheit etc. gem. § 11 Abs. 1, Nr. 2, lit. a StGB hin zu verpflichten und dementsprechend zu belehren. Die **öffentliche** Ausschreibung sollte im Bauwesen der Regelfall sein. Beschränkte Ausschreibungen und freihändige Vergaben sollte es nur in den engen Grenzen der Verdingungsordnungen VOB und VOL geben. Wenn beschränkte Ausschreibungen tatsächlich einmal angemessen sind, dann sollten folgende Maßregeln beachtet werden:

- Liste auf dem Weg „nach oben“ im verschlossenen Umschlag
- Bieterliste von Vorgesetzten und Vergabestelle ändern lassen
- keine Information an Dienststelle
- Bieterliste erst nach der Submission an die Dienststelle zurückgeben!

Wo dies aufgrund der Größe der Kommune möglich ist, sollten zentrale Vergabestellen eingerichtet werden, die mit der Planung und der Baudurchführung nichts zu tun haben. Außerdem sind inhaltlich genaue und nachvollziehbare Vergabevermerke zu fertigen und Preispositionsvergleiche nach Abschluss der Baumaßnahme anzustellen. Abwei-

chungen müssen genau hinterfragt werden. Eine besonders wirkungsvolle Maßnahme ist der konsequente Ausschluss vom Wettbewerb im Falle des Nachweises einer Korruptionshandlung. Die Regelsperrzeit beträgt drei Jahre. Natürlich besteht bei solchen Ausschlüssen das **Problem des Nachweises**. Erkenntnisse aus Urteilen, aus Geständnissen, aus Anklageschriften können dabei herangezogen werden, evtl. auch verlässliche Zeugenaussagen (problematisch!). Nach herrschender Meinung ist ein solcher Ausschluss kein Verwaltungsakt. Er unterliegt aber selbstverständlich dennoch dem Rechtsstaatsgebot. Fraglich ist demnach, ob die betroffenen Unternehmen zum Ausschluss gehört werden müssen.

Mittelständische Firmen sind von einem befristeten Ausschluss vom Wettbewerb besonders hart betroffen. Die Bayerische Staatsregierung empfiehlt deshalb: „Die sozialen Auswirkungen eines Ausschlusses vom Wettbewerb sollen berücksichtigt werden“. Eine vorzeitige **Wiederzulassung zum Wettbewerb** kommt aber nur in Frage, wenn handelnde Personen entlassen oder wenigstens versetzt wurden, eventuelle Schadensersatzleistungen eingegangen sind und als vertrauensbildende Maßnahmen geeignete organisatorische und/oder personelle Maßnahmen ergriffen wurden (z.B. Innenrevision).

Schadensersatzverhandlungen sollten vor der Hauptverhandlung geführt werden, zumal die Schadenswiedergutmachung ein wichtiger Strafzumessungsgrund ist. Die konsequente Durchsetzung aller Schadensersatzforderungen aus Korruptionshandlungen ist enorm wichtig. Dazu gehören Aufmaßbetrugsbeträge, Schmiergeldzahlungen und Kartellrenten (problematisch).

All dies dient der Abschreckung und Prävention!

VOB und VOL sind das zuverlässigste und sicherste **Bollwerk** gegen Korruption im Bauwesen. Jede Privatisierung ist insoweit kontraproduktiv. Durch eine Zusammenarbeit mit der Baubranche ergibt sich aber die Chance, die schwarzen Schafe vom Markt zu nehmen.

### **Evaluation (November 2001)**

Als Ergebnis der Evaluation der Münchner Anti-Korruptionsarbeit ergaben sich folgende Forderungen:

- Jobrotation ausdehnen
- Verbot von Geschenkkannahmen verschärfen

- Das Aussteiger-Modell mit Vertrauensanwalt wird korrigiert, indem in Zukunft eine 0800-Nummer angeboten wird, bei der (auch anonym) Informationen zu möglichen Korruptionsfällen abgegeben werden können.
- Sponsoring regeln (u.a. zentrale Genehmigungspflicht)

### **Fazit**

Es gibt viele Möglichkeiten, etwas gegen Korruption zu unternehmen. Es gibt aber keine Allheilmittel. Notwendig ist es, die Hürden so hoch wie möglich legen, die Anti-Korruptionsarbeit konsequent zu betreiben und so heilsame Verunsicherung zu schüren. In der Öffentlichkeit und im politischen Raum muss Verständnis für Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung aufgebaut werden. Notwendig ist zudem die Ächtung aller „auffällig“ Gewordenen. Auch Industrie und Handwerk müssen sich von untreuen, korrupten MitarbeiterInnen trennen! So ist es möglich, ein Klima der moralischen und ökonomischen Ächtung zu erzeugen. Die Korruption in der öffentlichen Hand ist genau so schlimm wie in der Privatwirtschaft – darüber sollte Konsens bestehen?!

Notwendig ist auch eine Kampagne zum Erhalt der Vergabe- und Verdingungsordnungen, die ein wichtiges Instrument der Korruptionsprävention darstellen. Die steuerrechtliche Berücksichtigung von Schmiergeldzahlungen muss aufhören, Preisabsprache muss Straftatbestand werden.

## Literaturhinweise

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

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

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

Bajohr, Frank: Parvenüs und Profiteure. Korruption in der NS-Zeit. Frankfurt a.M., Fischer 2001

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

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

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

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

Bundesministerium des Innern: Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 17. Juni 1998, in: Texte zur Korruptionsprävention, S. 1-8, Berlin 1998  
Download: [http://www.bmi.bund.de/Annex/de\\_19573/Download.pdf](http://www.bmi.bund.de/Annex/de_19573/Download.pdf)

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

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

Eigen, Peter/Pieth, Mark (Hrsg.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention, Neuwied/Basel/Frankfurt am Main 1999

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

Eser, Albin/Überhofen, Michael/Huber, Barbara (Hrsg.): Korruptionsbekämpfung durch Strafrecht, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg i. Br. 1997

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

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

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

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

Netzwerk Recherche/transparency international/Bund der Steuerzahler (Hrsg.): Korruption: Schattentenden der demokratischen Gesellschaft. Fakten – Trends – Gegenstrategien, Wiesbaden 2002  
Download: <http://www.netzwerkrecherche.de/dokumente/dokumentation-korruption.rtf>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TRANSPARENCY INTERNATIONAL/Deutsches Chapter e.V. (Hrsg.): A-B-C der Korruptionsprävention. Leitfaden für Unternehmen, Stuttgart 2002

Download: [http://www.transparency.de/html/themen/Unternehmen/ABC-Druckfassung\\_Website.pdf](http://www.transparency.de/html/themen/Unternehmen/ABC-Druckfassung_Website.pdf)

Ueberschär, Gerd R./Vogel, Winfried: Dienen und Verdienen. Hitlers Geschenke an seine Eliten. Frankfurt a.M., Fischer 2000

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

Wurm, Thomas: Personalrat und Korruptionsbekämpfung; in: Zeitschrift für Personalvertretungsrecht 2/2003, S. 52-58

## **Referent/inn/en**

Prof. Dr. Britta Bannenberg, Lehrstuhl für Kriminologie, Strafrecht und Strafverfahrensrecht, Fakultät für Rechtswissenschaft, Universität Bielefeld, Postfach 100131, 33501 Bielefeld, Fon: 0521/106-6973, Fax: 0521/106-6004, Mail: [britta.bannenberg@uni-bielefeld.de](mailto:britta.bannenberg@uni-bielefeld.de) , Internet: <http://www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/Bannenberg/index.html>

Axel Markwardt, Stadtdirektor, Kommunalreferat der Landeshauptstadt München, Roßmarkt 3, 80331 München, Fon: 089/233-22403, Fax: 089/233-28404, Mail: [axel.markwardt@muenchen.de](mailto:axel.markwardt@muenchen.de) , Internet: <http://www.kommunalreferat.muenchen.de>

Björn Rohde-Liebenau, Stellvertretender Geschäftsführender Vorsitzender, Transparency International Deutschland, Rechtsanwalt, Alte Schönhauser Str.44, 10119 Berlin, Fon: 030/549898-0, Fax: 030/549898-22, Mail: [brohde-liebenau@transparency.de](mailto:brohde-liebenau@transparency.de) , Internet: <http://www.transparency.de/> und <http://transparency.org>

Wolfram Zwick, Geschäftsführender Direktor, Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband, Renatastr. 73, 80639 München, Fon: 089/1272-0, Fax: 089/1688646, Mail: [wolfram.zwick@bkpv.de](mailto:wolfram.zwick@bkpv.de) , Internet: <http://www.bkpv.de>

## **Anhang 1:**

### **10-Punkte-Katalog zur Korruptionsprävention bei Auftragsvergaben**

(Beschluss des Ausschuss für Städtebau und Wohnungswesen des Deutschen Städte- und Gemeindebunds am 10. Oktober 2002 in Schopfheim)

#### ***1. Sensibilisierung und Verhaltenskodex***

Die Mitarbeiter der Verwaltung und die Vertreter der Politik müssen für die Problematik der Korruption sensibilisiert werden. Ein transparenter und von allen "Betroffenen" gemeinsam entwickelter und persönlich unterzeichneter Verhaltenskodex ("Ethikregeln") wirkt korruptionspräventiv. Darüber hinaus schaffen eine umfassende und kontinuierliche Aufklärung und Schulungen ein Bewusstsein, dass der Korruption den Boden entzieht.

#### ***2. Personalrotation***

Als korruptionsanfällig erweisen sich häufig verkrustete Personalstrukturen, etwa die jahrelange ausschließliche Zuständigkeit eines einzelnen Mitarbeiters für die Vergabe öffentlicher Aufträge. Erst diese Strukturen schaffen ein korruptionsförderndes Näheverhältnis. Im Rahmen des fachlich geeigneten Personalbestandes sollten daher - soweit dies möglich ist aufgrund eines abgestimmten Personalkonzepts durch regelmäßige Rotation neue Ansprechpartner und Zuständigkeiten geschaffen werden.

#### ***3. Strikte Einhaltung des "Mehr-Augen-Prinzips"***

Die abschließende Bearbeitung eines Vorgangs durch nur einen Mitarbeiter allein begünstigt das Entstehen von Abhängigkeiten. Abhilfe kann das sog. "Mehr-Augen-Prinzip" schaffen, indem etwa bei allen mit der Vergabe öffentlicher Aufträge zusammenhängenden Verwaltungsabläufen mindestens zwei Personen zu beteiligen sind. Diese Maßnahme kann mit dem Rotationsprinzip kombiniert werden.

#### ***4. Regelungen zum Sponsoring und zum Verbot der Geschenkannahme***

Durch Dienstanweisungen sollte unmissverständlich der Umgang mit Geschenken sowie Aufmerksamkeiten und sonstiges Sponsoring durch externe Dritte geregelt werden. Die Gefahr von Manipulationsversuchen besteht insbesondere bei Vorteilen, die einzelnen Personen (-gruppen) gewährt werden, so z. B. bei der Kostenübernahme von Betriebs-/Abteilungsfeiern durch Unternehmen. Im Sinne wirksamer Prävention empfiehlt sich ein generelles Verbot der Annahme von Geld sowie von persönlichen Geschenken. Stattdessen sollte bei Geschenken grundsätzlich eine Weitergabe der Zuwendungen an gemeinnützige Einrichtungen erfolgen. Generell erlaubt sein darf nur die Annahme von geringwertigen Aufmerksamkeiten wie z. B. von Massenwerbeartikeln. Ausnahmen vom Verbot bedürfen der Zustimmung des Dienstvorgesetzten.

#### ***5. Einrichtung einer Zentralen Vergabestelle***

Durch die Einrichtung einer Zentralen Vergabestelle kann das operative vom strategischen Geschäft getrennt werden. Die Auftragsvergabe wird durch die Zentralisierung transparenter und durch die Konzentration auf wenige Mitarbeiter weniger korruptionsanfällig. Die Fachplanung und spätere Abwicklung vergebener Aufträge verbleibt in den Fachämtern, die Zentrale Vergabestelle übernimmt die formelle Abwicklung der öffentlichen und beschränkten Ausschreibungen. Dabei sollte auch innerhalb der Zentralen Vergabestelle das Mehr-AugenPrinzip gewährleistet sein.

#### ***6. Eindeutige Leistungsbeschreibung / Wettbewerbsprinzip und Trennung von Planung und Ausführung***

Die Leistungsbeschreibung muss eindeutig und erschöpfend abgefasst werden. Erforderlich sind zutreffende Mengenermittlungen eine ordnungsgemäße Kalkulation und eine sorgfältige Analyse des Preisspiegels. Zudem bedarf es einer Beschränkung von Alternativ- bzw. Eventualpositionen im Leistungsverzeichnis. Zwingender Beachtung bedarf der Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung als Voraussetzung eines breiten und transparenten Wettbewerbs. Planung und Ausführung von Investitionen sind auf verschiedene Stellen zu verteilen.

#### ***7. Ausgestaltung des Submissionsverfahrens***

Der Submissionstermin sollte nach Möglichkeit in einer zentralen Verwaltungseinheit und nicht im planenden Fachamt stattfinden. Bieterlisten und Angebotsunterlagen sind unbedingt geheim zu halten, um Wettbewerbsverzerrungen und Preisabsprachen zu verhindern. Es muss durch geeignete Maßnahmen die Möglichkeit einer nachträglichen Manipulation der Unterlagen vor, während und nach der Angebotsöffnung und Wertung (Submission) verhindert werden. Zu Vergleichszwecken ist ein Doppel des Angebots sofort nach dessen Eingang zu fertigen.

#### ***8. Elektronische Vergabe***

Ein sinnvoller Ansatz zur Korruptionsprävention kann in der Durchführung von elektronischen, standardisierten und verschlüsselten Vergabeverfahren liegen. Sowohl die Vergabeverordnung (VgV) als auch die Verdingungsordnungen sehen diese Möglichkeit vor. Digitale Angebote müssen dabei verschlüsselt und mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen werden.

### **9. Vergabevermerk / Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht**

Die Durchführung eines sauberen Vergabeverfahrens wird durch eine zeitnahe und am Vergabeablauf orientierte Fertigung eines Vergabevermerks gewährleistet. Dieser Vergabevermerk muss die einzelnen Stufen des Verfahrens sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen des Auftraggebers dokumentieren. Eine sorgfältige Dienst- und Fachaufsicht sowie Kontrollen, Schwachstellenanalysen und Prüfungen sind gemeinsam mit den Mitarbeitern zu entwickeln und wahrzunehmen.

### **10. Ausschluss von korruptionsbeteiligten Firmen/ Korruptionsregister**

Aufgrund vorgegebener (Verfehlungs-)Tatbestände sind Firmen, die an der Korruption nachgewiesenermaßen, d. h. ohne dass begründete Zweifel bestehen, beteiligt sind, für einen bestimmten Zeitraum von der Bewerbung um öffentliche Aufträge auszuschließen. Weiter sind die an der Korruption beteiligten Firmen in einer zentralen (landes- oder bundesweiten) Korruptionsdatei ("Schwarze Liste") zu führen. Hiermit wird verhindert, dass korruptionsbeteiligte Firmen sich ungehindert weiter an der Bewerbung um öffentliche Aufträge beteiligen.

## **Anhang 2:**

### **Bundesministerium des Innern:**

### **Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 17. Juni 1998**

Nach Artikel 86 Satz 1 des Grundgesetzes wird folgende Richtlinie erlassen:

#### **1. Anwendungsbereich**

Die Maßnahmen aller Dienststellen des Bundes zur Korruptionsprävention bestimmen sich nach dieser Richtlinie; als Dienststellen des Bundes gelten hier die obersten Bundesbehörden, die Behörden der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung, die Gerichte des Bundes, Sondervermögen des Bundes sowie überwiegend vom Bund institutionell geförderte Zuwendungsempfänger. Den jeweiligen organisatorischen und fachlichen Besonderheiten ist Rechnung zu tragen.

#### **2. Feststellen korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete, Risikoanalyse, Arbeitsabläufe**

In allen Dienststellen des Bundes sollen die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festgestellt werden. Für die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete ist die Durchführung von Risikoanalysen zu prüfen. Die Arbeitsabläufe sind nach den Ergebnissen der Risikoanalyse zu ändern.

#### **3. Mehr-Augen-Prinzip und Transparenz**

In korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten ist das Mehr-Augen-Prinzip durch Beteiligung mehrerer Beschäftigter oder Organisationseinheiten im Wege der Mitprüfung sicherzustellen. Sofern dem Rechtsvorschriften oder unüberwindliche praktische Schwierigkeiten entgegenstehen, kann die Mitprüfung auf Stichproben beschränkt werden, oder es sind zum Ausgleich andere Maßnahmen der Korruptionsvorsorge (z.B. eine intensivere Dienst- und Fachaufsicht) vorzusehen. Zudem ist für Transparenz der Entscheidungsfindung zu sorgen (z. B. durch eindeutige Zuständigkeitsregelung, Berichtswesen, IT-gestützte Vorgangskontrolle, genaue und vollständige Dokumentation [Protokolle, Vermerke, Berichte, ordnungsgemäße Aktenführung]).

#### **4. Rotation von Personal**

In besonders korruptionsgefährdeten Bereichen und deren Kontrollinstanzen ist die Rotation von Personal als Mittel der Korruptionsvorsorge anzustreben. Die Verwendungsdauer ist grundsätzlich festzulegen. Bei einer Verlängerung aus zwingenden Gründen – unter Ausgleich durch andere Präventionsmaßnahmen – sind die Gründe aktenkundig zu machen.

#### **5. Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge**

Abhängig von Aufgabe und Größe der Dienststelle sind Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge zu bestellen. Ein Ansprechpartner kann auch für mehrere Dienststellen zuständig sein. Ihm können folgende Aufgaben übertragen werden:

- Gesprächspartner für Beschäftigte, Bürger und Dienststellenleitung, auch ohne Einhaltung des Dienstweges,
- Beratung der Dienststellenleitung sowie Beratung und Aufklärung der Bediensteten (z. B. durch Informationsveranstaltungen),
- Achten auf Korruptionsanzeichen,
- Vorschläge an die Dienststellenleitung zu internen Ermittlungen, zu Maßnahmen gegen Verschleierung und zur Unterrichtung der Staatsanwaltschaft bei einem durch Tatsachen gerechtfertigten Korruptionsverdacht,
- Beratung bei der Öffentlichkeitsarbeit durch Veröffentlichung dienst- und strafrechtlicher Sanktionen unter Beachtung der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen (Präventionsaspekt).

Werden dem Ansprechpartner Tatsachen bekannt, die bei Beamten den Verdacht eines Dienstvergehens rechtfertigen (§ 26 Abs. 1 Satz 1 BDO), unterrichtet er die Dienststellenleitung, die die zur Aufklärung des Sachverhalts erforderlichen Ermittlungen veranlasst. Ihm dürfen keine Disziplinarbefugnisse nach § 15 Abs. 1 BDO übertragen werden; in Disziplinarverfahren wegen Korruption wird er nicht als Vorermittlungs- oder Untersuchungsführer tätig.

Die Dienststelle hat den Ansprechpartner zur Durchführung seiner Aufgaben rechtzeitig und umfassend zu informieren, insbesondere bei korruptionsverdächtigen Vorfällen. Der Ansprechpartner hat über die ihm bekannt gewordenen persönlichen Verhältnisse von Beschäftigten, auch nach Beendigung seiner Amtszeit, Stillschweigen zu bewahren; dies gilt nicht gegenüber der Dienststellenleitung und der Personalverwaltung bei einem durch Tatsachen gerechtfertigten Korruptionsverdacht.

### **6. Innere Revision**

Wenn die Ergebnisse von Risikoanalysen oder besondere Anlässe es erfordern, soll die Dienststellenleitung befristet oder auf Dauer eine Organisationseinheit mit einer inneren Revision beauftragen; die dort Beschäftigten sind für ihre Aufgaben aus- und fortzubilden. Die innere Revision prüft und kontrolliert stichprobenartig laufende und abgeschlossene Vorgänge und die getroffenen Entscheidungen. Bei Mängeln in der Korruptionsvorsorge empfiehlt sie dem Organisationsreferat und der betroffenen Organisationseinheit geeignete Änderungen. Sie unterrichtet die Dienststellenleitung und den Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge bei Korruptionsverdacht.

### **7. Personalauswahl**

Bei der Personalauswahl für korruptionsgefährdete Organisationseinheiten ist besondere Sorgfalt anzuwenden.

### **8. Sensibilisierung und Belehrung der Beschäftigten**

Die Beschäftigten sind anlässlich des Diensteides oder der Verpflichtung auf Korruptionsgefahren aufmerksam zu machen und über die Folgen korrupten Verhaltens zu unterrichten. Darüber hinaus soll den Beschäftigten ein allgemein gültiger Verhaltenskodex gegeben werden, der ihnen die Sicherheit verschafft, in angemessener Weise auf korruptionsverdächtige Vorkommnisse zu reagieren.

### **9. Aus- und Fortbildung**

Bei den Veranstaltungen der Aus- und Fortbildungseinrichtungen ist zu prüfen, ob die Information der Teilnehmer über Erscheinungsformen von Korruption, Gefahrensituationen, Maßnahmen zur Korruptionsprävention sowie straf-, dienst- und arbeitsrechtliche Konsequenzen in Korruptionsfällen angemessen berücksichtigt worden ist.

### **10. Konsequente Dienst- und Fachaufsicht**

Die Vorgesetzten haben ihre Dienst- und Fachaufsicht konsequent auszuüben und dabei auf Korruptionssignale zu achten. Sie haben ihre Mitarbeiter für Korruptionsgefahren regelmäßig zu sensibilisieren.

### **11. Hauptamtliche Untersuchungsführer**

Zur Beschleunigung von Disziplinarverfahren können die obersten Dienstbehörden jeweils für eine oder mehrere Dienststellen hauptamtliche Untersuchungsführer bestellen.

### **12. Unterrichtungen und Maßnahmen bei Korruptionsverdacht**

Bei einem durch Tatsachen begründeten Verdacht einer Korruptionsstraftat (insbesondere §§ 331 bis 338 StGB) hat die Dienststellenleitung unverzüglich die Staatsanwaltschaft und die oberste Dienstbehörde zu unterrichten; außerdem sind behördeninterne Ermittlungen und vorbeugende Maßnahmen gegen eine Verschleierung einzuleiten.

### **13. Grundsätzliche Trennung von Planung, Vergabe und Abrechnung**

Beim Beschaffen von Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen im Sinne von VOB, VOL und VOF sollen Vorbereitung, Planung und Bedarfsbeschreibung einerseits und die Durchführung des Vergabeverfahrens andererseits grundsätzlich getrennten Organisationseinheiten übertragen werden. Bei Baumaßnahmen sollte die Abrechnung einer dritten Organisationseinheit obliegen.

### **14. Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung**

Auch zur Korruptionsprävention sind die vergaberechtlichen Vorschriften der VOL, VOB und VOF strikt einzuhalten. Die Dienststelle sorgt dafür, dass die Gründe, die ein Abweichen vom Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung bzw. des Offenen Verfahrens rechtfertigen, in jedem Einzelfall aktenkundig gemacht werden (§§ 3, 3a, 30 VOB/A bzw. VOL/A sowie § 18 VOF); bei öffentlichen Aufträgen mit einem Wert über dem nach § 3 Nr. 4 Buchstabe p VOL/A festgesetzten Betrag werden die Gründe von einem Vorgesetzten oder von einer bei der konkreten Beschaffung nicht beteiligten Organisationseinheit geprüft. Die Vergabe öffentlicher Aufträge ist regelmäßig im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht auf unzulässige Einflussfaktoren zu kontrollieren.

### **15. Wettbewerbsausschluss von Unternehmen**

Die Dienststellen prüfen, ob eine schwere Verfehlung eines Bieters oder Bewerbers vorliegt, die seine Zuverlässigkeit in Frage stellt und die zum Ausschluss vom Wettbewerb führen kann (§ 8 VOB/A, § 7 VOL/A, § 11 VOF). Eine solche schwere Verfehlung liegt insbesondere vor, wenn Bieter oder Bewerber nachweislich dem Beschäftigten einer Dienststelle, der mit der Vorbereitung oder Durchführung eines Vergabeverfahrens befasst ist, einen Vorteil für diesen oder einen Dritten anbieten, versprechen oder gewähren. Die Dienststellen wenden bei ihrer Prüfung den „Beschluss der

Bundesregierung über die einheitliche Anwendung der Regeln zum Ausschluss von unzuverlässigen Unternehmen bei Aufträgen des Bundes sowie über die Einrichtung eines Registers für Unternehmen, die sich als unzuverlässig erwiesen haben“ an.

### **16. Antikorruptionsklausel**

In geeigneten Fällen sind Antikorruptionsklauseln in Verträge über entgeltliche Bau-, Dienst- oder sonstige Leistungen aufzunehmen, die bei einem Verhalten, das den Ausschluss des Auftragnehmers vom Wettbewerb nach § 7 Nr. 5 Buchstabe c VOL/A, § 8 Nr. 5 Abs. 1 Buchstabe c VOB/A oder § 11 Buchstabe c VOF rechtfertigen und zu einem erheblichen Nachteil beim Auftraggeber führen würde, die Zahlung einer in der Höhe angemessenen Vertragsstrafe entsprechend § 11 VOB/B bzw. VOL/B durch den Auftragnehmer vorsehen.

### **17. Verpflichtung von Auftragnehmern nach dem Verpflichtungsgesetz**

Wirken private Unternehmen (z. B. Generalunternehmer, Architektur- oder Ingenieurbüros) bei der Ausführung von Aufgaben der öffentlichen Hand mit, sind die einzelnen Beschäftigten dieser Unternehmen - soweit erforderlich – nach § 1 Abs. 1 des Verpflichtungsgesetzes auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten aus dem Auftrag zu verpflichten. Ihnen ist ein Abdruck der Richtlinien zum Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken gegen Empfangsbekanntnis auszuhändigen.

### **18. Zuwendungen zu Gemeinschaftsveranstaltungen und Gemeinschaftseinrichtungen; Sponsoring**

Für die Annahme von Zuwendungen von außerhalb der Dienststelle stehenden Dritten zu Gemeinschaftsveranstaltungen und Gemeinschaftseinrichtungen der Beschäftigten ist die vorherige Zustimmung der obersten Dienstbehörde einzuholen. Das gleiche gilt für jede Art von freiwilliger materieller Förderung (Sponsoring) zugunsten von Tätigkeiten, Veranstaltungen und Einrichtungen der Dienststelle.

### **19. Besondere Maßnahmen**

Soweit die besonderen Verhältnisse einer Dienststelle zusätzliche Regelungen zur Korruptionsprävention erfordern, teilt sie der zuständigen obersten Dienstbehörde die getroffenen Maßnahmen auf dem Dienstweg mit.

### **20. Zuwendungsempfänger**

Geben Dienststellen des Bundes Zuwendungen für institutionelle Förderung an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, verpflichten sie den Zuwendungsempfänger zur Anwendung dieser Richtlinie, wenn sie dem Zuwendungsempfänger nach den VorlVV zu § 44 BHO die Anwendung von VOL/A und VOB/A aufgeben.

### **21. Inkrafttreten**

Diese Richtlinie tritt am Tage ihrer Veröffentlichung im Bundesanzeiger in Kraft. \*)

---

\*) Die Richtlinie ist am 14. Juli 1998 im Bundesanzeiger veröffentlicht worden.

**Herausgeberin:**  
**PETRA-KELLY-STIFTUNG**

**Redaktionelle Bearbeitung:** Dr. Gerd Rudel

**Layout:** Dr. Gerd Rudel

**Bamberg/München, April 2003**

**Preis: 3 EURO**

© **PETRA-KELLY-STIFTUNG**

**80469 München, Reichenbachstr. 3A**

Fon: 089/242267-30 – Fax: 089/242267-47 – E-mail: [info@petra-kelly-stiftung.de](mailto:info@petra-kelly-stiftung.de)

Nachdruck (auch auszugsweise) nur mit Genehmigung der Herausgeberin