

Korruption und strafrechtliche Kontrolle

Britta Bannenberg

Erste Ergebnisse zeigen neben der Gelegenheitskorruption vor allem gewachsene Beziehungen und Netzwerke als in der Strafverfahrenswirklichkeit vorkommende Fallstrukturen.

Gelegenheitskorruption

Die erste Fallgruppe ist dadurch gekennzeichnet, daß die Einflußnahme mißlingt (so kommt es zur Strafanzeige von Amts wegen), daß sich Geber und Nehmer nicht kennen und in einer Situation aufeinandertreffen, die der Geber durch das Angebot einer relativ kleinen Geldsumme oder eines anderen Vorteils versucht, für sich günstig zu gestalten. Diese Fälle sind durch Einzelsituationen geprägt, in denen Geber und Nehmer aufeinandertreffen, um sich später in der Regel nicht mehr zu begegnen, aber auch dadurch, daß die Situation des Angebots in der Regel so eindeutig ist, daß dem Geber kein Ausweg bleibt, auf ein Missverständnis zu verweisen, wenn der Vorteil zurückgewiesen und Strafanzeige erstattet wird. Man könnte auch von Einzelfallkorruption oder situativer Korruption sprechen. In der Strafrechtswirklichkeit sind diese Fälle im Strukturvergleich eher von ihrem Bagatelldarakter geprägt. Ein typischer Fall der Gelegenheitskorruption ist die Polizeistreife, die einen Autofahrer anhält, der ein Vergehen begangen hat und daraufhin versucht, durch Geldzahlung die Strafanzeige abzuwenden: *»Auf der Fahrt zur Dienststelle redete er eindringlich auf mich ein. Ich sollte ihn doch gehen lassen und er brauche seinen Führerschein. Plötzlich merkte ich einen Druck auf meiner Handfläche und ich hatte einen Hundertmarkschein in der Hand.«*

Auffällig an diesen Fällen war, daß es sich nur um Strafanzeigen von Amts wegen handelte, also die Beamten, denen der Geldschein angeboten wurde, diesen zurückwiesen und stattdessen eine Strafanzeige wegen Bestechung fertigten. Das heißt, es sind nach den Informationen in den Strafakten keine Fälle bekannt, in denen die Polizeibeamten den Geldschein annehmen oder den Geber dazu veranlassen, das Geld wieder einzustecken und keine Strafanzeige gefertigt wird. Auffällig war auch, daß die meisten Fälle dieser Art entweder einen Ausländer auf Geberseite aufwiesen oder eine vom sozialen Status gesehen wenig einflußreiche Person. Dies läßt Raum für Spekulationen in mehrere Richtungen: Es ist denkbar, daß sozial mächtigeren oder statushohen Personen das Risiko zu hoch ist, daß ein Strafverfahren wegen Bestechung in diesen relativ unbedeutenden

Fällen eingeleitet wird. Sie nehmen lieber die Strafanzeige wegen eines Straßenverkehrsdelikts oder ähnlichem oder eine negative Entscheidung in Kauf und benutzen vielleicht die legalen Möglichkeiten des Rechtsstreits oder der Beschwerden. Es wäre aber auch denkbar, daß bereits ein selektives Vorgehen der Polizei bei der Verfolgung der auffälligen Verhaltensweisen wie auch bei der Entgegennahme angebotener Bestechungssummen vorliegt. Immerhin ist denkbar, daß wohlhabendere Täter sich angesichts verfügbarer Mittel leichter »freikaufen« könnten und dieses auch versuchen. Das wäre ein Indiz dafür, daß sich die Nehmer nicht von jedem kaufen lassen, daß der soziale Status möglicherweise eine Rolle spielt, wenn es zur Entscheidung über die Zurückweisung der angebotenen Summen und Vorteile und um das Einleiten eines Ermittlungsverfahrens geht. Die Tatsache, daß ausländische Täter in dieser Fallgruppe überrepräsentiert sind, kann verschiedene Ursachen haben. Denkbar ist, daß in manchen Staaten und Ländern eine größere soziale Üblichkeit des Bestechungsunwesens² vorherrscht und die Täter automatisch versuchen, auch deutsche Beamte zu bestechen, wenn eine Strafanzeige droht oder Entscheidungen nicht zu ihren Gunsten getroffen werden. Denkbar ist aber wiederum eine Differenzierung auf der Nehmerseite nach sozialem Status. Beamte könnten es als größere Zumutung empfinden, sich von einem Ausländer bestechen zu lassen, der zudem durch niedrigen sozialen Status gekennzeichnet ist. Festzuhalten bleibt, daß diese Form der Korruption sehr risikoreich ist. Der Geber kann nicht abschätzen, wie sich der Nehmer verhalten wird, ob der Vorteil angenommen und die gewünschte Entscheidung getroffen wird oder ob der Vorteil zurückgewiesen wird und es bei der für den Geber negativen Entscheidung bleibt, oder ob er sogar mit einer Strafverfolgung wegen Bestechung rechnen muß.

Gewachsene Beziehungen

Die zweite Fallgruppe umfaßt eine schillernde Mischung von Fallgestaltungen, die aber auf eine Grundstruktur zurückgeführt werden können, die ich hier »gewachsene Beziehungen« nennen möchte. Betroffen sind viele Zweige der öffentlichen Verwaltung, und auffallend ist, daß die Amtsträger keiner geringen Besoldungsstufe angehören, sondern in der Regel über ein gewisses Maß an Macht, Entscheidungskompetenz und Einfluß verfügen. Auffallend

Eine bundesweite Untersuchung¹ zur Strafrechtspraxis in Korruptionsfällen, von der hier berichtet wird, zielt auf Erkenntnisse zur Strafverfahrenswirklichkeit der Korruption und Fragen der strafrechtlichen und außerstrafrechtlichen Kontrolle und Prävention. Es wurden Strafakten von Staatsanwaltschaften und Gerichten qualitativ ausgewertet und eine Typologie der Fallstrukturen erstellt.

»Immerhin ist denkbar, daß wohlhabende Täter sich angesichts verfügbarer Mittel leichter freikaufen könnten und dieses auch versuchen. Das wäre ein Indiz dafür, daß sich die Nehmer nicht von jedem kaufen lassen, daß der soziale Status möglicherweise eine Rolle spielt«

ist, daß die Straftaten weniger die Beeinflussung alltäglicher Entscheidungen wie zum Beispiel die Erlangung oder Beschleunigung von Baugenehmigungen oder sonstiger Einzelfälle der Genehmigungen oder Versagungen betreffen, sondern häufiger Fälle, in denen eine oder mehrere Personen auf der Geberseite häufiger mit dem Amtsträger in Kontakt treten und ein erhebliches Interesse an wiederholten beeinflussten Entscheidungen zu ihren Gunsten haben. Häufig war die Konstellation, daß eine Beziehung im Vergabebereich angebahnt wurde, um wiederholte Aufträge auf einem bestimmten Sektor von der öffentlichen Verwaltung zu erhalten oder wiederholte Aufenthaltsgenehmigungen von der Ausländerbehörde, wiederholte gefälschte Zulassungen im Fahrzeugbereich und anderes mehr. Diese Fälle sind dadurch zu charakterisieren, daß meistens ein Amtsträger mit einem oder mehreren Gebern eine korruptive Beziehung eingegangen ist, die sich im Lauf der Zeit durch wachsende Abhängigkeit auszeichnet. Es beginnt häufig mit einer Anbahnung, die auf Initiative des Amtsträgers oder des Gebers zurückzuführen sein kann, die zu Beginn nicht eindeutig ist. Man versucht, dem anderen zu verstehen zu geben, daß man als Nehmer eine zusätzliche Leistung erwartet oder als Geber eine Entscheidung erwartet, für die man bereit ist zu zahlen oder eine Leistung zu erbringen. Diese Phase ist die schwierigste, weil man sich anscheinend des Risikos bewußt ist, daß der andere nicht bereit sein könnte, dem Ansinnen zu folgen. Deshalb werden in dieser Phase oft versteckte Hinweise auf die Bereitschaft zu geben oder zu nehmen gegeben. Ist einmal eine Leistung rechtswidrig erkaufte worden, bleibt es nicht bei einer einmaligen Aktion, sondern man geht eine Beziehung ein, in der die künftigen Entscheidungen immer von weiteren Leistungen und deren Entgegennahmen abhängen. Zumindest bei den aktenkundigen Fällen (das Dunkelfeld der Fälle, in denen es nicht zu einem Strafverfahren kommt, kann nicht abgeschätzt werden) kommt es meistens zu einer Steigerung der persönlichen Forderungen. Auch diese Forderungen können beide Seiten betreffen. Dies kann dazu führen, daß die Geberseite immer mehr vom Amtsträger verlangt und dieser den Forderungen kaum noch nachkommen kann, weil er dazu persönlich nicht in der Lage ist, weil er zunehmend Kontrollen in der Behörde umgehen mußte oder auch weitere Amtsträger einweihen muß und damit auch das Risiko der Entdeckung wächst, oder daß sich die Geberseite vom Amtsträger erpreßt fühlt, weil sie immer mehr leisten muß, um noch öffentliche Aufträge oder positive Entscheidungen zu erlangen. Dies führt ebenfalls zu einer Drucksituation, die auf Kosten der Qualität der Leistung geht, in die die Bestechungsleistungen eingerechnet werden. Diese Entwicklung hin zu einer immer größer werdenden persönlichen Gier erhöht das Risiko der Entdeckung, weil der sich erpreßt Fühlende aussteigen und zur Strafanzeige greifen kann. Zudem sinken die Hemmungen und Vorsichtsmaßnahmen, und Dritte können leichter aufmerksam werden, daß Korruption im Spiel ist. Zum Teil verlieren die Forderungen jedes Maß und nehmen regelrecht skurrile Formen an.

Zwei Fallbeispiele

Der Leiter eines Gartenamtes wurde wegen Untreue in 194 Fällen und Bestechlichkeit in zwölf Fällen zu einer Freiheitsstrafe von fünf Jahren verurteilt und verlor seine An-

stellung; er hat der Stadt zur Schadenswiedergutmachung eine Grundschuld über 200.000 DM bestellt. In sechs Jahren, in denen er die Stellung des Amtsleiters inne hatte, herrschte er völlig unkontrolliert und bereicherte sich persönlich in immer stärkerem Maße. Im Urteil heißt es hierzu: *»Als langjähriger und einsatzfreudiger Mitarbeiter hatte der Angeklagte ein gutes Verhältnis zu seinen Vorgesetzten und genoß deren Vertrauen und Wohlwollen. Das gute Verhältnis zu seinen Vorgesetzten hatte zur Folge, daß der Angeklagte in seiner Amtsführung kaum kontrolliert wurde und dort weitgehend selbstherrlich walten konnte. Gegenüber seinen Untergebenen trat er als strenger Vorgesetzter auf. Er erwartete, daß sich die Mitarbeiter des Amtes seinen Anordnungen widerspruchslos fügten«,* was diese auch taten, *»sie sahen es als aussichtslos an, sich bei den Vorgesetzten des Angeklagten zu beschweren, weil sie aufgrund des bekannt guten Verhältnisses davon ausgingen, die Vorgesetzten würden sich auf die Seite des Angeklagten stellen.«* Die folgende Ausführung im Urteil kann stellvertretend für diese Fallgruppe stehen: *»Die unzulängliche Kontrolle der Amtsführung des Angeklagten verstärkte auch seine ohnehin gegebenen Möglichkeiten, auf die Vergabe von öffentlichen Aufträgen an private Unternehmen Einfluß zu nehmen.«*

Der Leiter des Gartenamtes nutzte seine Stellung, um sich in jeder Hinsicht persönlich zu bereichern. Er kaufte ein stark renovierungsbedürftiges Haus für 80.000 DM und ließ es von zahlreichen Firmen, die Aufträge des Gartenamtes erhielten und erwarteten, nach und nach modernisieren, so daß es schließlich einen Wert von 450.000 DM aufwies. Es begann damit, daß städtische Arbeiter auf Anweisung des Amtsleiters Arbeiten an seinem Haus während der Dienstzeit ausführten. Von vielen Firmen ließ er kostenlos Arbeiten an seinem Haus ausführen oder Material beschaffen bis hin zur kompletten Ausstattung mit Unterhaltungselektronik und der Bereitstellung von Autos unter der Androhung, die Unternehmen würden sonst keine Aufträge der Stadt mehr erhalten. Wenn die Firmen die Beträge nicht selbst aufbringen konnten oder wollten, rechneten sie diese auf Empfehlung des Amtsleiters mit falschen Angaben in Rechnungen an die Stadt ein. Auf diese Weise wurde ein Gesamtschaden von mindestens 200.000 DM angerichtet. Als Krönung bezog der Amtsleiter über vier Jahre hinweg von einem Unternehmen eine Vielzahl von Haushaltsgegenständen, Werkzeugen und eine Geflügelrumpfmaschine im Wert von über 70.000 DM, die der Stadt über 165 Scheinrechnungen in Rechnung gestellt wurden. Die Rumpfmaschine benutzte der Amtsleiter, weil er außerdem auf Kosten der Stadt auf städtischem Grundstück Puten und Gänse hielt, die von städtischen Mitarbeitern gefüttert werden mußten und zu Weihnachten geschlachtet, gerupft und privat verkauft wurden. Die Futtermittel im Wert von über 8.000 DM lieferte ein Unternehmen, das über eine Vielzahl fingierter Rechnungen Düngemittel für städtische Anlagen abrechnete. Das Ermittlungsverfahren kam in Gang, als ein anonym Brief mit Detailschilderungen an die örtliche Presse gelangte und diese mit ihren Zeitungsartikeln (*»Kein Stück aus dem Tollhaus, sondern aus dem Rathaus«*) den Bürgermeister zum Handeln veranlaßte. Innerhalb einer Woche befand sich der Amtsleiter in Untersuchungshaft.

Während die geschilderte Fallkonstellation eher ein Beispiel für eine Erpressungssituation zu Lasten der Unternehmer darstellt, kommt auch die Situation vor, daß massiver Druck auf einen Amtsträger ausgeübt wird, der sich einmal auf eine Bestechung eingelassen hat, oder daß Amtsträger und Geber einvernehmlich zusammenwirken: Ein Verwal-

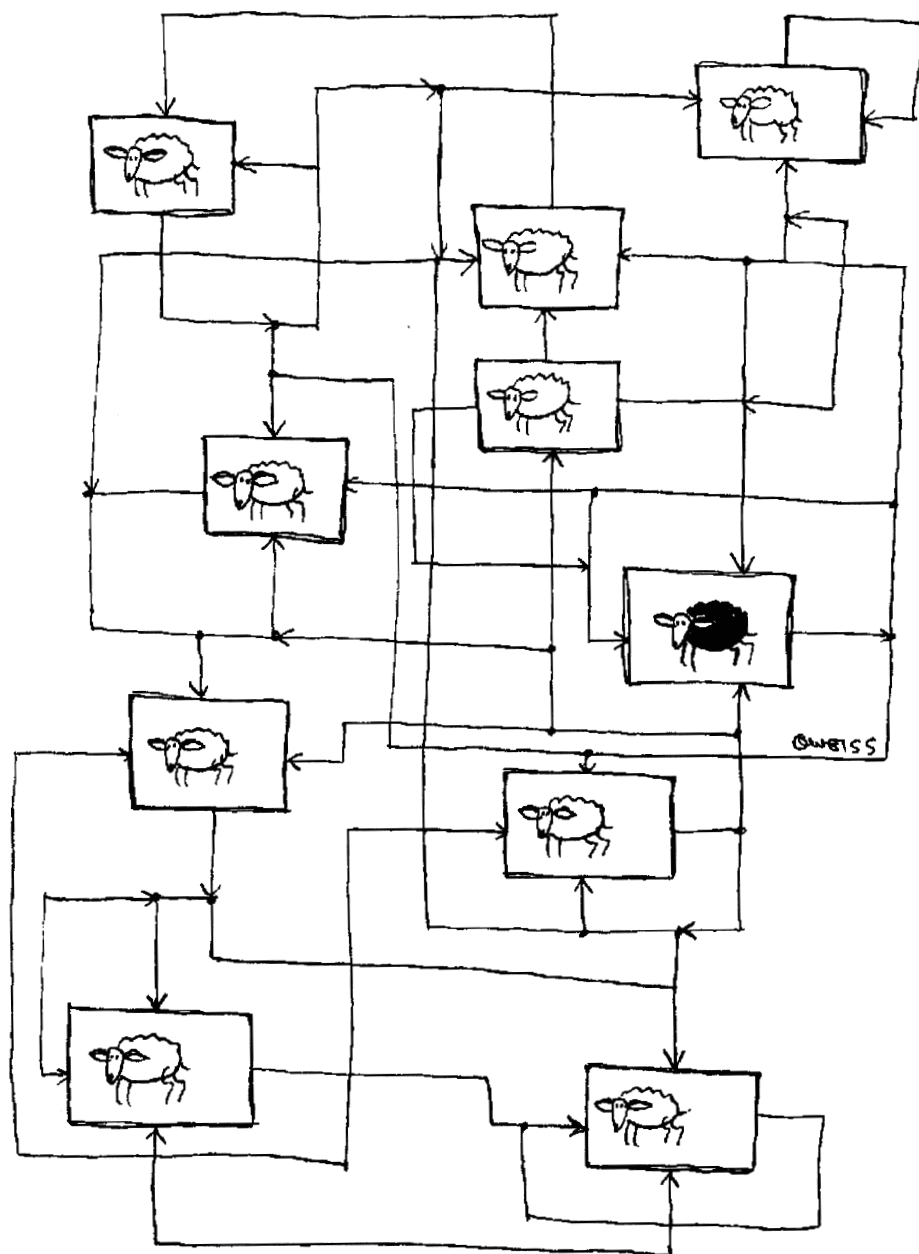
tungsangestellter der Kfz-Zulassungsstelle war berechtigt, Eingaben und Korrekturen in der EDV und uneingeschränkten Zugriff auf alle gespeicherten Daten vorzunehmen. Er geriet über persönliche Bekanntschaft in ein Korruptionsgeflecht mit vier Personen aus der Fahrzeugverschiebungsszene. Alle Beteiligten wurden zu Freiheitsstrafen verurteilt. Hier profitierte der Angestellte, der über die Umstände (Diebstähle, Versicherungsbetrug, Verschiebung) jeweils genau informiert war, mit 700 DM in 16 Einzelfällen. Er ließ das Fahrzeug jeweils unter Abwandlung einer Identifikationsnummer zu, stellte einen Zweitbrief aus und löschte anschließend die Daten wieder im Computer. Die Geberseite bestand aus miteinander bekannten Personen, die Geldsorgen und Schulden hatten und als Zeitungswerber, in Gaststätten oder im Gebrauchtwagenhandel arbeiteten. Für den Gebrauchtwagenhändler hatte der Angestellte aus Gefälligkeit Zulassungen vorgenommen und erhielt hierfür kleine Geldbeträge. Eines Tages kam den Angeklagten die Idee, einen Jeep, der sich nicht verkaufen ließ, als gestohlen zu melden und die Versicherungssumme zu kassieren. Diese Methode sollte künftig ihre Geldsorgen beseitigen. Sie benutzten den Gebrauchtwagenhandel, um Fahrzeuge von Leasinggesellschaften, Mietwagenunternehmen oder gestohlene Fahrzeuge mit einem neuen Brief auszustatten und die Wagen zu verkaufen oder Versicherungsbetrügereien zu begehen. Dazu benötigten sie die Hilfe des Angestellten der Zulassungsstelle, der wegen seines Zugangs zum EDV-System unentdeckt Manipulationen vornehmen und Kfz-Briefe ausstellen konnte.

Netzwerke

Die dritte Fallgruppe unterscheidet sich von der ersten und zweiten Gruppe wesentlich durch die Macht der Geberseite. Korruption wird hier als System eingesetzt, um wichtige Entscheidungen zugunsten einer Gruppe, in der Regel zugunsten eines Unternehmens einzusetzen, um die Konkurrenz auszuschalten oder zurückzudrängen. Hier kann sich zwar in Einzelbeziehungen zwischen einem Geber (zum Beispiel dem 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 daß korruptive Verhaltensweisen in der Branche oder in dem Unternehmen üblich sind und als Teil der Unternehmensstrategie verwendet werden. Wichtig ist auch, daß trotz der Üblichkeit dieser Vorgehensweisen eine Abschottung und Geheimhaltung nach außen stattfindet, so daß Strafanzeigen und Zeugenaussagen relativ selten sind und 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 Hierarchieebenen der Behörde die Regel sind.

Beispielhaft sind hier Vorgehensweisen großer Bauunternehmen bei der Bildung von Baukartellen und dem Einsatz von Korruption zu nennen. Ein über mehrere Bundesländer hinweg agierendes »Fahrbahnmarkierungskartell«, dessen Anfänge wohl in die Nachkriegszeit zurückreichen, mit einer Personenkontinuität auf der Verkäuferseite teilweise seit den 60er Jahren, hatte deshalb keine Probleme, inner-

halb kürzester Zeit nach der Wende auch am Autobahnbau Ost mitzuverdienen. Entscheidend war hier nicht die persönlich gewachsene Beziehung zwischen Geber und Nehmer, sondern die Vermittlung von Normalität dieser Vorgehensweise nach innen (im Verhältnis zur Nehmerseite) und



die Abschottung nach außen (zur Öffentlichkeit), was wiederum für Geber- und Nehmerseite gilt. Bezeichnend war, daß die Mehrheit der am Kartell beteiligten Personen leugnete, schwieg und daß Unterlagen nicht auffindbar waren. Die wenigen Personen, die eine Strafanzeige erstatten oder bei der Polizei und Staatsanwaltschaft aussagen, werden dabei von allen Seiten unter Druck gesetzt und in ein schlechtes Licht gerückt. Ein ehemaliger Niederlassungsleiter, der nach über 20 Jahren in der Branche zunächst einen anonymen Brief an das Autobahnbundesamt (ABA) schrieb, in

»Häufig war die Konstellation, daß eine Beziehung im Vergabebereich angebahnt wurde, um wiederholt Aufträge auf einem bestimmten Sektor von der öffentlichen Verwaltung zu erhalten oder wiederholt Aufenthaltsgenehmigungen von der Ausländerbehörde, wiederholt gefälschte Zulassungen im Fahrzeugbereich und andere mehr«

dem er von Preisabsprachen, Firmen und einer Liste von Personen berichtete, dann zur Kripo und schließlich zur Staatsanwaltschaft ging und Details aussagte, bei denen er sich auch selbst belastete (*»Ich wollte das alles nicht mehr mitmachen«*) und auch gekündigt wurde, war von Anfang an bei Kripo und Staatsanwaltschaft auf Skepsis gestoßen (*»Ein hysterischer, immer unglaublicher Typ«*, so ein Staatsanwalt). Die Existenz des anonymen Schreibens sowie Kopien desselben wurde auf mehreren Hierarchieebenen des ABA zugegeben, das Schreiben selbst blieb jedoch unauffindbar. Die Staatsanwaltschaft ermittelte in mehreren Bundesländern, der Durchsuchungsbeschluß ging von hinreichenden Anhaltspunkten für ein Fahrbahnmarkierungskartell aus, das bei einem Treffen der Firmenverantwortlichen die Aufträge unter sich aufgeteilt und einen Pool von 200.000 DM zur Bestechung der Verantwortlichen im ABA gebildet hatte, in den die Firmen, die einen Auftrag erhielten, einzahlten. Im Durchsuchungsbeschluß fand sich auch die Passage: *»Dieser Verdacht ergibt sich aufgrund der Aussage des Zeugen X«*, so daß nun jedem durchsuchten Unternehmensmitarbeiter und jedem durchsuchten Amtsträger klar war, daß der ehemalige Niederlassungsleiter ausgesagt hatte. In der Folgezeit bestätigten weitere Zeugen und Schriftstücke die Richtigkeit der Behauptungen des Zeugen. Es offenbarten sich auch die Dimensionen des Falles. Ein erheblicher Schaden entstand durch falsche und zu hohe Abrechnungen bei den Leistungen, bei der Abnahme war der kontrollierende Angestellte bestochen, die Bestechungssummen und darüber hinausgehenden Gewinne waren in die öffentlichen Aufträge »eingearbeitet«; ein markierter Mittelstreifen auf der Autobahn soll zum Beispiel vor der Absprache etwa 24 DM und nach Absprache 36 DM gekostet haben. Trotzdem wurde die Glaubwürdigkeit des Zeugen bezweifelt. Zu den Einzelheiten des Kartells wurde festgestellt, daß es ein nach außen abgeschottetes System von Scheintagungen gebe, die zum Beispiel unter der blumigen Bezeichnung »Deutsche Studiengemeinschaft für Straßenmarkierungen e.V.« einberufen werde und Absprachen der am Kartell beteiligten Firmen und entsprechender Schutzangebote treffe. Bestechungssummen sollen zwei bis fünf Prozent der jeweiligen Auftragssumme betragen haben, wobei zehn Prozent vor der Auftragsvergabe gezahlt worden seien und 90 Prozent an einen hochrangigen Vertreter des ABA nach Auftragserteilung, damit dieser sie an die sonstigen Mitwisser verteilt. Zu Beginn der 90er Jahre seien insbesondere in den neuen Bundesländern regelrechte Machtkämpfe über Bestechungen in den Ämtern ausgetragen worden. Unerläßlich seien Bedienstete, die »mitspielen«, so daß die Mitarbeiter aller beteiligten Firmen die Geschenke und Zuwendungen an die Mitarbeiter der Straßenbauämter überbrachten. Typisch ist, daß Personen, die an den Bestechungen nicht teilhaben, sich passiv verhalten und ihre Vorgesetzten nicht informieren. Auch in diesen Fällen fiel das eklatante Kontrolldefizit auf mehreren Hierarchieebenen auf.

Organisierte Wirtschaftskriminalität

Eine weitere Unterteilung nach der Qualität dieser Strukturen ist möglich in Netzwerke, Organisierte Wirtschaftskriminalität und Korruption im Bereich der Organisierten Kriminalität, die zum Beispiel »Rotlicht«-Kriminalität, Drogenkriminalität und Unterwanderung legaler rechtsstaatlicher Strukturen betrifft. Netzwerke und organisierte Wirtschaftskriminalität finden sich dabei insbesondere in

legalen Wirtschaftsstrukturen, die sich *auch* der Korruption zur Gewinnmaximierung bedienen. Über die Existenz der letzten Gruppe der von vornherein illegal aktiven Organisierten Kriminalität (Drogenhandel, Bordellmilieu, Waffenschmuggel, organisierte Kfz-Verschöbung und anderes mehr) waren allenfalls Andeutungen in den ausgewerteten Strafverfahren vorhanden. Korruption in Form von Einzelfällen gelungener oder mißlungener Bestechungen von Amtsträgern kam hier im Randbereich anderer Verfahren mit Schwerpunkten der Drogenkriminalität, Geldwäsche, oder Kfz-Verschöbung vor. Nicht feststellen ließen sich organisierte Einflußnahmen als Strategie des sog. Organisierten Verbrechens zum Beispiel von Ringen organisierter Fahrzeugverschöbungen. Denkbar wären Einflußnahmen auf Polizei, Staatsanwaltschaft oder Gericht. Wenn Bestechungen in diesem Rahmen bekannt wurden, so handelte es sich um Bestechungen, die den Charakter der ersten und zweiten Fallgruppe aufwiesen und hinter den sonstigen Verbrechen und Vergehen zurücktraten. Die Bedrohung des Rechtsstaates durch Korruption als ein Mittel der Organisierten Kriminalität, also organisierte und strategische Einflußnahmen auf Politik, Justiz und Entscheidungsträger, ist ein dunkles Kapitel in der Strafrechtswirklichkeit. In den ausgewerteten Strafakten fand sich nicht ein Ermittlungsverfahren wegen Richterbestechung oder wegen Einflußnahmen auf Entscheidungen von Staatsanwälten. Es fanden sich auch keine Fälle, wie zum Beispiel von Pieth 1996 für den Bereich der internationalen Korruption in der Schweiz beschrieben, von Verfahren, in denen riesige Bestechungssummen zum Beispiel im Zusammenhang mit Projekten in Drittländern oder mit Geldwäsche aus dem Drogenmilieu auf Bankkonten plazierte werden und den Empfängern auf diese Weise zugänglich gemacht werden. Ansätze ließen sich in Treuhandverfahren ausmachen, allerdings war die Aufklärung um so schwieriger, je höher die Hierarchieränge reichten; die Verfahren wurden zum Teil aus Mangel an Beweisen nach § 170 II StPO eingestellt. Ermittlungsverfahren gegen Polizeibeamte (auch solche in leitenden Funktionen) betrafen Fälle der persönlichen Bereicherung von Amtsträgern, die Entscheidungsbefugnisse bei den Vergabeabteilungen hatten. Es ergaben sich nur selten einige zarte Andeutungen im Hinblick auf gezielte Einflußnahmen der Rotlicht-OK auf die Polizei, auf politische Einflüsse auf Strafverfahren, die gegen politische Entscheidungsträger eingeleitet wurden (oder nur »Vor-Ermittlungen«) und auf gezielte Beeinflussungen von Richtern, um eine günstige Entscheidung zu erreichen. In einer deutschen Großstadt gibt es eine besondere Ermittlungseinheit für Polizeikorruption, die davon ausgeht, daß nahezu die Hälfte der Polizeibeamten Nebentätigkeiten für zwielichtige Personen des Bordellgewerbes u.ä. ausführt und diese im Gegenzug illegal mit Informationen über bevorstehende Razzien oder sonstigen polizeilichen Informationen versorgt. Erkenntnisse über Richterbestechungen blieben vage Andeutungen, es fand sich kein Strafverfahren. Hinter vorgehaltener Hand wurden von Staatsanwälten und leitenden Oberstaatsanwälten Einzelfälle beschrieben, in denen sie einen starken Verdacht in dieser Richtung äußerten, auch von langfristiger Beobachtung des Entscheidungsverhaltens einiger Staatsanwälte und Richter berichteten, dies aber vertraulich behandelt wissen wollten und auch kein Ermittlungsverfahren einleiteten. Selten waren Verfahren, in denen Ermittlungen gegen prominente Politiker oder mächtige Personen der Privatwirtschaft zwar eingeleitet wurden, aber auch sehr schnell, meistens durch Anwen-

dung des § 170 II StPO wieder eingestellt wurden. Hier fielen Ungereimtheiten der schnellen Einstellungsentscheidung auf, die nicht zum zunächst ermittelten Sachverhalt paßten. In sehr wenigen Fällen fanden sich konkrete Hinweise auf politische Weisungen in diesen Fällen, wenn die Berichtshefte in den Akten verblieben waren oder wenn der zuständige Dezernent die Entscheidung erläuterte. Danach war zumindest in einigen Fällen ein massiver Druck der Politik (über Justizministerium und Generalstaatsanwalt) auf Verfahren festzustellen, die auf Einstellung von Verfahren drängten, wenn prominente oder mächtige Personen beschuldigt wurden. In einem Fall wurde ein Staatsanwalt massiv unter Druck gesetzt, ein Verfahren einzustellen, er wurde in ein völlig anderes Dezernat versetzt. In einem Fall weigerten sich sowohl der Dezernent wie auch der Oberstaatsanwalt, ein Verfahren gegen städtische Bedienstete nach § 170 II StPO einzustellen. Der Generalstaatsanwalt setzte schließlich die exakte Formulierung der Einstellungsentscheidung durch.

Kontrolle und Prävention

Da es sich bei der Korruption um Kontrollkriminalität handelt und die Aufdeckungswahrscheinlichkeit mit der steigenden Qualität der Korruption sinkt, kommt dem materiellen Strafrecht nur eine untergeordnete Rolle bei der strafrechtlichen Kontrolle zu. Wesentlich wäre »eine Organisation der Strafverfolgung, die eine wirksame Aufklärung und Sanktionierung von Korruptionsstraftaten ermöglicht«, so *Dölling* im Gutachten zum Deutschen Juristentag 1996, S. 97. Bei Staatsanwaltschaft und Polizei ist eine Spezialisierung erforderlich. Die bisherigen Erkenntnisse zur Aufdeckung von Korruptionsfällen zeigen, daß die weitaus überwiegende Zahl der Fälle angezeigt wird, zum Teil wird den Ermittlungsbehörden der Verdacht auch in anonymen Anzeigen mitgeteilt. Seit 1994 etwa sind in fast allen Bundesländern Sonderzuständigkeiten für die Bearbeitung von Korruptionsfällen geschaffen worden. Dabei handelt es sich in den wenigsten Fällen um Sonderdezernate, eher werden einzelne Dezernenten aus den Wirtschaftsabteilungen für die Bearbeitung abgestellt. Die Zuweisungskriterien sind unterschiedlich, sie reichen von der formalen Vorgabe eines Tatverdachts gemäß §§ 331–334 StGB über Wirtschaftsstrafverfahren, insbesondere aus dem Baubereich mit vermutetem korruptiven Hintergrund, bis hin zu Sonderzuständigkeiten bei Abteilungen für die organisierte Kriminalität. Auch auf polizeilicher Ebene sind für die Strafverfolgung von Korruptionsstraftaten besondere Kenntnisse notwendig, um Manipulationen bei öffentlichen Aufträgen überhaupt erkennen zu können. Wichtig ist auch die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden mit anderen Instanzen wie Kartellbehörden, Steuerfahndung und Rechnungshöfen. Die Rechnungshöfe stehen einer Weitergabe von Informationen über Korruptionsfälle zwiespältig gegenüber, zum Teil wurden Arbeitsgruppen zur Korruptionsprävention entwickelt. *Dölling* fordert weiterhin die Speicherung der in den Strafverfahren gewonnenen Erkenntnisse in zentralen Informationssystemen. Auch diese Maßnahme zur Aufdeckung der Netzwerkcorruption sollte umgesetzt werden. Grundsätzlich bestehen im Bereich der Verfolgung der Großverfahren der Wirtschaftskriminalität, der OK und der Korruption Schwierigkeiten in der strafrechtlichen Verfolgung. Diese Erkenntnis ist nicht neu und wurde bereits in der JZ 1971 von *Baumann* beklagt.

Die unterschiedliche Strafverfolgungspraxis beruht anscheinend auch auf einem unterschiedlichen Problembewußtsein (bei der Untersuchung äußerte ein Oberstaatsanwalt: »Im Saarland gibt es keine Korruption.«). In den neuen Bundesländern wurden seit 1995 Sonderzuständigkeiten für Korruptionsstraftaten, meist bei den Wirtschaftsabteilungen der Staatsanwaltschaften, eingerichtet. Die Ermittlungen, die hier geführt werden, zeigen Kontrollmängel und die Sondersituation wie unter einem Brennglas: In die neuen Bundesländer sind riesige Summen geflossen. Hier finden sich organisierte Verflechtungen und Verbindungen zwischen Bürgermeistern, Landräten, Unternehmen und »Strohfirmen«, die scheinbar ohne Kontrollen an zahlreichen Aufträgen der öffentlichen Hand mitverdient haben.

Für die Frage der Wirksamkeit des Strafrechts sollte das Augenmerk auf die Organisation der Strafverfolgung gerichtet werden, auf die Ausgestaltung effektiver strafprozessualer Möglichkeiten und auf die Verwendung der strafrechtlichen Erkenntnisse zur Prävention. Es deutet sich an, daß das Strafrecht gerade bei strukturellen Kriminalitätsproblemen möglicherweise nicht wirksam genug ist, selbst wenn es zu Verurteilungen kommt. So berichtet *Sieber*³, 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 und Richtern die bestehenden Baukartelle, die sich korruptiver Strukturen der Einflußnahme bedienen, nur ansatzweise aufgeklärt werden können. Auch bei einer Verurteilung von Hauptbeteiligten im Bestechungsverfahren funktionieren die Strukturen der Kartelle weiter. Dies fällt insbesondere bei der Beteiligung großer und bekannter Bauunternehmen auf, die durch die Strafverfolgung anscheinend nicht entscheidend beeindruckt werden können.⁴

Dr. Britta Bannenberg ist Mitarbeiterin am Institut für Kriminalwissenschaften der Universität Marburg

»In den ausgewerteten Strafakten fand sich nicht ein Ermittlungsverfahren wegen Richterbestechung oder wegen Einflußnahmen auf Entscheidungen von Staatsanwälten«

Anmerkungen

- 1 Strafrechtlich-kriminologische Untersuchung von Bannenberg, Veröffentlichung voraussichtlich im Frühjahr 2000.
- 2 Mit sozialer Üblichkeit ist nicht etwa eine »Kultur« der Bestechung gemeint, die insbesondere Staaten der Dritten Welt und Osteuropa oft unkritisch unterstellt wird. Nach vorliegenden Informationen ist kein Staat der Erde bekannt, in dem Korruption und Bestechung erlaubt wären. Trotzdem ist nicht zu leugnen, daß es in manchen Ländern üblich ist, für viele Entscheidungen und Dienstleistungen zu zahlen oder zahlen zu müssen. Vgl. auch Eigen (1995), Kursbuch Korruption, S. 155 ff.
- 3 Sieber, Logistik der Organisierten Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1993.
- 4 Angemerkt sei zum Beispiel, 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 oder wird nur zufällig bekannt. 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.