

Bannenberg: Korruption

## MISSION IMPOSSIBLE – DIE BEOBSAHTUNG DER KORRUPTION

Zu schlicht war die Idee, zu naheliegend das Projekt und die Marktlücke zu offensichtlich, als dass sie mit *einer* großen Studie zu füllen gewesen wäre. Der Plan, die Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Verfolgung repräsentativ und empirisch zu erfassen, würde auch erfahrenere und lang eingearbeitete AutorInnen überfordert haben. Britta Bannenberg, vorher v.a. mit Fragen der Mediation im Strafrecht beschäftigt, sah die Chance, diese ganz offenbar fehlende große empirische Arbeit über die deutsche Korruption vorzulegen und musste erfahren, dass diese Chance praktisch gar nicht existiert hatte.

Jenes Desiderat besteht also nach wie vor, obwohl gerade die deutschsprachige Erforschung der Korruption bereits auf eine relativ lange, durchaus ertragreiche Geschichte zurückblickt. Aber aus gutem Grund beansprucht keine der anspruchsvollen und umfangreichen Arbeiten,<sup>1</sup> einen repräsentativen, empirisch gestützten Überblick über die Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Bekämpfung zu geben.<sup>2</sup> Vielmehr dominieren jeweils wechselnde Aspekte und Vergleichsgesichtspunkte, die an aktuellen Problemwahrnehmungen oder Ereignissen anknüpfen. Schon in den fünfziger Jahren hatten Autoren wie Kiehne (1957) und Middendorf (1959) auf korruptive Beziehungen zwischen Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung bei Bau- und Beschaffungsskandalen in der Wiederaufbauphase reagiert. In den 80er Jahren stand, mit der Flick-Affäre als Höhepunkt einer Serie illegalen Einflussnahmen, Korruption eher als Inbegriff politisch verwerflichen Verhaltens im Zentrum der Aufmerksamkeit (Noack 1987). Die 90er Jahre sind wieder dominiert von strafrechtlichen Bemühungen zur Bekämpfung der korruptiven Netzwerke zwischen Akteuren aus der Wirtschaft und Angehörigen öffentlicher Verwaltungen unter Einbezug der gleichsam benachbarten (z.T. international) »organisierten Kriminalität«. Diese Phase findet ihren vorläufigen Abschluss mit einer glo-

balen Ausweitung des Horizonts der Bekämpfung der Korruption, v.a. im Rahmen von ›Transparency International‹. Dem Ende dieser Themenkonjunktur kann man wohl auch die vorliegende Arbeit zurechnen.<sup>3</sup>

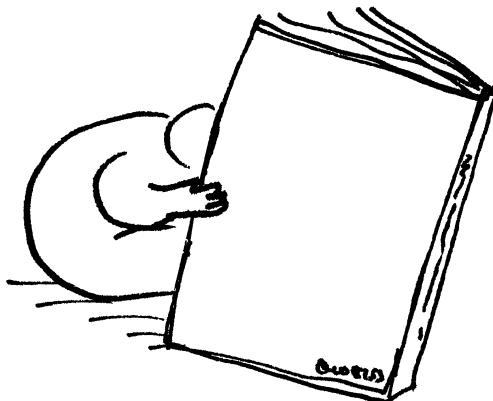
Die über fünfhundertseitige Arbeit weckt mit ihrem umfassenden Themenzuschnitt im Umfeld der vorliegenden Studien hohe Erwartungen aber auch ungläubiges Staunen. Wie soll die Autorin den damit erhobenen Anspruch auf empirische

re Einschränkung hat die Studie durch die Nichtzugänglichkeit vieler Strafakten erfahren: »Geplant war eine bundesweite repräsentative Untersuchung von Strafakten mit Fällen bedeutender Korruption. Dieses Ziel war nicht erreichbar...« (ebenda). Offenbar war ursprünglich daran gedacht, die Repräsentativität der Studie durch die Konzentration auf »bedeutende« Korruptionsfälle zu sichern. Diese methodologisch nicht unproblematische Strategie traf jedoch auf be-

tralen Dunkelfeldproblematik ein immer noch beachtlich umfangreiches Programm.

Der *erste Teil* der Studie versucht auf dem relativ engen Raum von ca. 50 Seiten, in die Problematik einzuführen. Nach kurzen Skizzen zu Problemstellung und Begriff der Korruption folgt nun aber *nicht*, wie man vielleicht erwarten würde, eine erste Übersicht über Entwicklung und Lage der Korruption in Deutschland, sondern ein relativ unsystematischer Abriss über die Rechtsgrundlagen ihrer strafrechtlichen Bekämpfung.<sup>4</sup> Trotz der beabsichtigten Beschränkung auf die strafrechtlichen Instrumente sind hier auch kurz steuer- und zivilrechtliche Aspekte erwähnt. Auch die geplante Begrenzung auf Deutschland ist durch die nachfolgenden Ausführungen zur *internationalen* Korruption und zu den rechtlichen Grundlagen ihrer Bekämpfung durchbrochen.<sup>5</sup>

Die einführende Funktion dieses ersten Teils ist durch seine Kürze und Diversität sowie die oft willkürlich erscheinende Auswahl der ausführten Aspekte stark eingeschränkt.



Repräsentativität und valide Verallgemeinerbarkeit ihrer Aussagen einlösen können?

Es verwundert denn auch nicht, dass sie die Arbeit mit einer zumindest thematischen Eingrenzung beginnt. Die Studie »beschränkt sich auf die ›klassische Korruption‹ im Wirtschaftsleben. Sie beruht auf mehr als 100 Strafverfahren aus 14 Bundesländern, die Korruption zum Gegenstand haben.« (S.VII) Damit bleibt v.a. die gesamte politische Korruption unberücksichtigt. Auf der Seite der Korruptionsbekämpfung ist das Thema eingegrenzt auf die strafrechtlichen Aspekte; die wirtschafts-, arbeits- und gesellschaftspolitischen Dimensionen werden ausgeklammert. Eine weite-

sonders effektive Abschirmungen, mit denen v.a. die Unterlagen politisch bedeutender Korruptionsfälle üblicherweise geschützt sind.

Unter diesen Umständen lag die Zielsetzung schließlich darin, »Phänomene, Täter und Strukturen der Korruption im Hellfeld der Strafverfahren und die strafprozessualen Erledigungsstrategien zu untersuchen. Darüber hinaus sollen die Organisation der Strafverfolgung beleuchtet und Erfolge und Mängel der Strafverfolgung sowie auch der Kontrollstrukturen in Verwaltungen und Unternehmen mit dem Blick auf mögliche Präventionsansätze aufgedeckt werden.« (VII f.) Trotz der erwähnten Einschränkungen und des Ausschlusses der hier eigentlich zen-

Auch der *zweite Teil*, der unter dem Titel ›Eine empirische Untersuchung zur Korruption‹ immerhin den gesamten Forschungsstand wiederzugeben beansprucht, sowie die eigene Methodologie zu explizieren versucht, fasst sich erstaunlich kurz. Auf insgesamt 32 Seiten gibt die Autorin zunächst eine Zusammenfassung der einschlägigen Teile der PKS<sup>6</sup> sowie der Lagebilder Korruption und der (früher) eng mit diesen verknüpften Lagebildern Organisierte Kriminalität.<sup>7</sup> Rechtspflege- und Strafverfolgungsstatistik<sup>8</sup> werden nur erwähnt im Kontext der Kritik an Mindererfassung, Aussageschwäche und der Unvergleichbarkeit der verschiedenen statistischen Quellen. Die qualitativ anspruchsvollste Darstellung, die Periodischen Sicherheitsberichte der Bundesministerien des Inneren und der Justiz, blieb vermutlich deswegen unausgewertet, weil diese erst seit 2001 vorliegen.

Der Kritik an der Statistik folgt ein kurzer Abriss der bis 2000 vorliegenden empirischen Studien zu be-

bestimmten Aspekten der Korruption in Deutschland. Diese Darstellung und die Hinweise auf grundsätzliche »Erkenntnisschwierigkeiten« im Bereich der Korruption resümiert die Autorin mit der Feststellung, »dass bisher kaum gesicherte Erkenntnisse über Korruption in Deutschland vorliegen.« (S.68) Mit diesem sehr allgemeinen Urteil dementiert sie zum einen die positiven Seiten des von ihr dargestellten Forschungsstands, zum anderen weckt sie damit die unbegründete Erwartung, dass ihre eigene Recherche die grundsätzlichen Erkenntnisschwierigkeiten bewältigen könne, an der alle frühere Arbeiten gescheitert seien.

Offenbar sollen die Kürze der Darstellungen von Statistiken und kriminologischem Forschungsstand sowie die Kritiken an ihrer Aussagefähigkeit die chronische Lücke und den entsprechenden Forschungsbedarf noch größer erscheinen lassen, als er sowieso schon ist.

Diesen zweiten Teil ihrer Studie beschließt die Autorin mit dem Beginn der Darstellung ihrer eigenen Untersuchung, d.h. mit Informationen zu deren Ziel, Methode und Durchführung. Wie erwähnt, bestand die ursprüngliche Vorstellung darin, die »Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle« (Titel) durch eine »repräsentative bundesweite Untersuchung von Strafakten zur Korruption« (S.69) ergänzt durch Experteninterviews erforschen und darstellen zu können. Aber selbst dieses, nur scheinbar bescheidene methodische Programm erwies sich aufgrund der Unzugänglichkeit eines großen Teils der Strafakten als undurchführbar. Übrig blieb das Vorhaben, eine Aktenanalyse von »bedeutenden«, aber bereits abgeschlossenen Korruptionsverfahren der Jahre 1995/96 aus sämtlichen Bundesländern und einige Leitfadeninterviews durchzuführen. Dem dürren Hinweis, dass ergänzend »Befragungen von Polizeibeamten, Staatsanwälten und Richtern« (S.84) stattgefunden haben, kann man entnehmen, dass diese nicht methodisch ausgewertet worden sind.

Darüber hinaus hat die Autorin ausdrücklich auf theoretische Bezugsrahmen und die Formulierung von Hypothesen verzichtet. Diesen

Forschungsstil bezeichnet sie – in Anlehnung an das nicht ernst genommene Grounded Theory-Konzept von Anselm Strauss – als »offen«, ihre Methode als »quantitativ-qualitativ.«

Auch ohne diesen kritischen Punkt zu vertiefen, zeigt schon das Resultat dieses Vorgehens, die folgenden knapp 400 Seiten »Empirische Ergebnisse« (dritter Teil) und »Diskussion der Ergebnisse« (vierter Teil) die ganze Problematik. Die Darstellung ist offenbar ohne theoretische oder methodische Orientierung zustande gekommen. Sie versucht einen methodisch kontrollierten Forschungsprozess auch gar nicht erst vorzutäuschen. Die quantitativen Teile bestehen aus Tabellen, die die addierten Fallzahlen enthalten, deren Verteilungen erläutert werden. Die qualitativen Teile präsentieren ausführliche Fallgeschichten, in denen der Erzählung, Literaturbezüge, Erklärungen und Wertungen untrennbar vermischt sind. Die typologische Unterscheidung zwischen *drei Strukturen*, der Einzelfallkorruption, den gewachsenen Beziehungen und den Netzwerken leiden nicht nur an mangelnden Trennschärfe. Dass sie kaum aus dem eigenen Material entwickelt wurde, zeigen die illustrativen Fallgeschichten; sie könnte auch ad hoc formuliert oder der Literatur entnommen sein<sup>9</sup>. Ähnliches ließe sich zur relativ oberflächlichen Unterscheidung zwischen zwei Tätertypen sagen: die »Betrügerpersönlichkeit« und der »auffällig unauffällige Typus« verweigern sich nicht zufällig einer Zuordnung zu den drei Strukturen.<sup>10</sup>

Dass die Autorin angesichts der Vielfalt der fleißig gesammelten Materialien irgendwann die Übersicht verloren haben muss und mit der Strukturierung der Darstellung überfordert war, wird z.B. in ihrer Bemerkung zum Verhältnis der Teile 3 und 4 indirekt deutlich (S. VIII). Auch sprengen die Ausführungen zu praktisch allen angrenzenden Korruptionsaspekten (OK, Schädlichkeit, Ethik, Kontrolle, Prävention, Internationale Korruption) jede thematische Begrenzung der Studie. Zudem erzeugt allein schon die Aufteilung der Präsentation der Ergebnisse und ihrer Diskussion auf verschiedene Kapitel laufend systematische Wiederholungen. Aber auch inner-

halb der Kapitel kommt es aufgrund konkurrierender Systematiken zu teils wörtlichen Doublets (z.B. beim Thema Kronzeugen).

Der Verzicht auf eine theoretische und/oder methodologische Struktur hat sich nicht nur nicht ausgezahlt. Die Hoffnung auf die strukturierende Kraft des Gegenstands hat getrogen. Das war freilich bei der schwer fasslichen, inhomogenen Materie auch kaum anders zu erwarten. Gerade die auch hier eigentlich angestrebte Beschränkung auf den strafrechtlichen Blick auf »Korruption« hinterlässt den zutreffenden Eindruck, ihrer sozialmoralischen Spezifität nicht gerecht zu werden und verführt dazu, die Darstellung mit einer ganzen Reihe von anknüpfenden Themen zu überfrachten und zu überfordern (Ethik, Prävention, moralische Aufrüstung, Therapie).

Das mit großformatigem Anspruch auftretende, umfangreiche Werk stellt sich schließlich als riesiger Steinbruch von meist kürzeren Texten zu Themen zwischen Strafrecht und Korruption heraus. Auf dem Informations- und Datenniveau von Mitte der 90er Jahre finden sich, wie erwähnt, neben veröffentlichten Zahlen zu ermittelten Fällen und zu entsprechenden Verfahren ausführliche Erzählungen über bedeutende Fälle (v.a. korruptiver Netzwerke) und ihre strafprozessuale Verarbeitung sowie unzählige übliche und richtige Hinweise und Details aus dem weiten Themenfeld. Wer sich für das Patchwork der über 500 Seiten Zeit nimmt, wird bei der Lektüre immer wieder an wichtige Einzelheiten erinnert, ohne dass sich dabei ein Gesamtbild von der Korruption in Deutschland und ihrer strafrechtlichen Bekämpfung abzeichnet. Eher wird sich der – gar nicht falsche – Eindruck herstellen, dass »Korruption« einen kaum überschaubaren Phänomenbereich darstellt, der sich einer systematischen Darstellung nicht von selbst anbietet. Freilich hätte es dieser Studie nicht bedurft, um zu erfahren, dass der Verzicht auf Theorie und methodische Kontrolle keine geeignete Strategie einem so sperrigen Thema gegenüber darstellt.

Elmar Koenen (vgl. denselben im FORUM)

**Britta Bannenberg**  
**Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, Polizei + Forschung, BKA (Hrsg.) Bd. 18, 537 Seiten**

### Anmerkungen:

- 1 Neben us-amerikanischen Klassikern wie denen von Carl J. Friedrich (1972) und S. Rose-Ackerman (1978) kann man hier verweisen auf Ch. Brünner (Hg.) 1981, Ch. Fleck/H. Kuzmics (Hg.) 1985, E.-H. Ahlf 1987, W. Vahlenkamp/I. Knauß 1995, A. Eser et al. 1997, M. Überhofen 1999, M. Pieth/P. Eigen (Hg.) 1999, R. Mischkowitz et al. 2000, Ch. Höffling 2002 u.v.a.m..
- 2 Am ehesten noch Vahlenkamp/Knauß 1995, deren Generalisierungen aus dem hier zentralen Bekämpfungsmotiv resultieren
- 3 Britta Bannenberg 2002, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse, Neuwied/Kriftel: Luchterhand = BKA-Reihe Polizei und Forschung, Band 18
- 4 Ausführungen zum Begriff und zu den Rechtsgrundlagen finden sich ausführlicher und differenzierter z.B. in der Studie von Überhofen 1999.
- 5 Einen repräsentativen Überblick über Probleme der internationalen Korruption bieten z.B. Pieth/Eigen (Hg.) 1999
- 6 Wiedergegeben sind v.a. die (schwankenden) Fallzahlen zur Vorteilsannahme/Vorteilsgewährung (§§ 331, 333) und Bestechlichkeit/Bestechung (§§ 332, 334) aus den Jahren 1994 bis 1999. Wie auch die Autorin betont, können aus solchen Zahlen einer Ausgangsstatistik keine Schlüsse auf die Häufigkeit der Delikte gezogen werden.
- 7 Die jährlich auf der Grundlage ausgewählter Eingangsstatistiken erstellten Lagebilder der Länder, die das BKA zum Bundeslagebild Korruption zusammenfasst, zeigen Mitte der 90er Jahre ein deutliches Anwachsen der Deliktzahlen mit Übergewicht der geplanten Bestechung (im Unterschied zur situativen Bestechung)
- 8 Einschlägig wegen der Kategorien »Betrug, Untreue, Urkundenfälschung und Straftaten gegen den Staat, die öffentliche Ordnung und im Amt«
- 9 Vgl. z.B. Ahlf 1998, Mischkowitz u.a. 2000
- 10 Differenzierter z.B. Nielsen 1983/84

