

Stierle, Jürgen

**Book**

## Korruptionscontrolling in öffentlichen und privaten Unternehmen

**Provided in Cooperation with:**

Rainer Hampp Verlag

*Suggested Citation:* Stierle, Jürgen (2008) : Korruptionscontrolling in öffentlichen und privaten Unternehmen, ISBN 978-3-86618-244-8, Rainer Hampp Verlag, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/68571>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

*Jürgen Stierle:*

## **Korruptionscontrolling in öffentlichen und privaten Unternehmen**

ISBN 978-3-86618-244-8, Rainer Hampp Verlag, München u. Mering, 2. Aufl. 2008, 205 S., € 24.80

Durch die spektakulären Bestechungsaffären bei VW und Siemens beschäftigen sich Medien, Politik und Gesellschaft momentan so intensiv mit dem Thema „Korruption“ wie selten zuvor. Korruption kann als Teil der Wirtschaftskriminalität zu materiellen und immateriellen Schäden führen. Aufgrund verschiedener Gesetzesinitiativen wie beispielsweise das KonTraG, Basel II sowie das Korruptionsbekämpfungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen sind öffentliche und private Unternehmen zur Entwicklung und Implementierung eines passenden Frühwarnsystems und eines Korruptionscontrolling verpflichtet.

Jürgen Stierle geht auf der Grundlage eigener langjähriger Erkenntnisse bei der Analyse von Korruptionsfällen und Bekämpfungsmaßnahmen davon aus, dass die meisten Mitarbeiter in öffentlichen und privaten Unternehmen unbestechlich sind und es sich um systembedingte Korruptionsprobleme im Unternehmen handelt. Ursächlich hierfür sind u.a. Schwachstellen im internen Kontrollsystem, Führungsfehler bzw. die Organisationskultur sowie unzufriedene Mitarbeiter.

Aus diesem Grund beschreibt der Autor nach einer kurzen Darstellung der rechtlichen Grundlagen einen exemplarischen Korruptionsfall sowie das Korruptionscontrolling des Zollkriminalamtes. Darauf aufbauend erfolgt eine Darstellung der unterschiedlichen Erscheinungsformen und Ursachen der Korruption. Auf der Basis des Prinzipal-Agenten-Klienten-Modells beschreibt er, was das ethisch orientierte Management (Prinzipal) mit Hilfe von internen bzw. externen Prüf- und Steuerungsorganen (z.B. Korruptionscontroller) aktiv zur Korruptionsprävention beitragen kann. Hierbei soll deutlich werden, dass aktives Korruptionscontrolling die Unternehmensorganisation, das Organisationsklima und die im Unternehmen handelnden Personen positiv beeinflusst. Ferner werden von ihm bestehende Korruptionscontrollingkonzepte öffentlicher Unternehmen bezüglich ihrer Wirksamkeit untersucht.

Das Buch wendet sich an Führungskräfte und Mitarbeiter aus den Bereichen Interne Revision, Recht, Einkauf, Controlling, Finanz- und Rechnungswesen sowie an Geschäftsführer und Vorstände, Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer, Polizeibeamte, Staatsanwälte und Richter, die sich mit der Aufdeckung und Prävention von Wirtschaftskriminalität beschäftigen. Ferner wird das Buch Studierenden und Dozenten der Wirtschafts- und Rechtswissenschaft empfohlen.

**Schlüsselwörter:** Korruptionscontrolling, Korruptionsprävention, Compliance, Frühwarnsystem, Unternehmenskrise, Erscheinungsformen und Ursachen der Korruption, Korruptionsdelikte, Betrug, Untreue, Korruptionsfälle bei dem Zollkriminalamt, Korruptionspräventionskonzepte der Emschergenossenschaft/Lippeverband sowie der Stadt Osnabrück, Externe und interne Prüf- und Steuerungsorgane (Korruptionscontroller), Identifizierungspolitik/Personalmarketing

Dr. Jürgen Stierle, Jahrgang 1957, Studium der Wirtschafts- und Rechtswissenschaft an der Fernuniversität Hagen, 2005 Promotion an der Bergischen Universität Wuppertal. Seit 1996 Geschäftsführer der Unternehmensberatung Stierle – Consulting mit Sitz in Recklinghausen.

Trainingsschwerpunkte: Korruptionscontrolling, Identifizierungspolitik und Führung, aktiver Verkauf und Kundenorientierung, Führungs- und Vertriebscoaching



Jürgen Stierle

# Korruptionscontrolling in öffentlichen und privaten Unternehmen

2. Auflage

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN: 978-3-86618-244-8

DOI 10.1688/9783866182448

1. Auflage, 2006

2. Auflage, 2008

© 2008 Rainer Hampp Verlag München und Mering  
Marktplatz 5 D – 86415 Mering  
[www.Hampp-Verlag.de](http://www.Hampp-Verlag.de)

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

∞ *Dieses Buch ist auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.*

*Liebe Leserinnen und Leser!*

*Wir wollen Ihnen ein gutes Buch liefern. Wenn Sie aus irgendwelchen Gründen nicht zufrieden sind, wenden Sie sich bitte an uns.*

## Inhaltsübersicht

1.	Einleitung	13
1.1.	Vorbemerkungen	13
1.2.	Themenabgrenzung	15
1.3.	Ziel der Arbeit und Untersuchungsansatz	15
1.4.	Definitionen der betrachteten öffentlichen und privaten Unternehmen	16
1.5.	Definition des Korruptionsbegriffs in den verschiedenen Wissenschaften	18
1.6.	Definition von Korruptioncontrolling für diese Arbeit	20
1.7.	Rechtliche Rahmenbedingungen für öffentliche und private Unternehmen	20
1.8.	Korruption im freiheitlich demokratischen Rechtsstaat	22
2.	Rechtsgrundlagen	25
2.1.	Formen der Korruption im deutschen Strafrecht	25
2.2.	Behandlung der Korruption im deutschen Steuerrecht	31
3.	Empirische Untersuchung der Korruptionsfälle bei dem Zollkriminalamt	32
3.1.	Vorbemerkungen	32
3.2.	Entstehung und Aufgaben des Zollkriminalamtes	32
3.3.	Stellung und Aufgaben der bestechlichen Agenten	33
3.4.	Stellung und Aufgaben der bestechenden Klienten	34
3.5.	Anlass für die Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden	36
3.6.	Beschreibung der Korruptionsvorgänge (modus operandi)	36
3.7.	Rechtliche Gesichtspunkte	38
3.8.	Vorteile der Agenten und Klienten	39
3.9.	Strafmaß für die Agenten und Klienten	40
3.10.	Vermögensschäden des Zollkriminalamtes	41
3.11.	Betriebswirtschaftliche Ursachen für das Auftreten des Korruptionsfalls	42
3.12.	Korruptionscontrolling des Zollkriminalamtes nach Auftreten des Korruptionsfalls	44
3.13.	Korruptionscontrolling durch das Bundesfinanzministerium	45
3.14.	Zusammenfassung und Kritik	46
4.	Erscheinungsformen und Ursachen der Korruption	48
4.1.	Klassifikation von Korruptionshandlungen bezüglich der beteiligten Personen	48
4.2.	Modellbedingungen	48
4.3.	Grundtypen der Korruption in öffentlichen und privaten Unternehmen	53
4.4.	Ursachen der Korruption	60

5.	Externe und interne Prüf- und Steuerungsorgane	84
5.1.	Externe Prüforgane	84
5.2.	Interne Prüf- und Steuerungsorgane	88
6.	Frühwarnsysteme zum Erkennen von Korruptionsrisiken	101
6.1.	Korruptionsbedingte Unternehmenskrise	101
6.2.	Juristische Regelungen der Frühwarnung	103
6.3.	Organisatorische Regelungen der Frühwarnung	105
6.4.	Eigenorientierte Frühwarnung	108
6.5.	Überbetriebliche Frühwarnung	120
7.	Die Prinzipal - Agenten - Klienten Beziehung und deren Auswirkungen	125
7.1.	Beschreibung des Prinzipal-Agenten-Klienten-Modells	125
7.2.	Der Prinzipal	126
7.3.	Der Agent	131
7.4.	Der Klient	140
7.5.	Controlling - Aktivitäten des Prinzipals zur Verhinderung von Korruption in Unternehmen	150
7.6.	Kontrolle der Korruptionscontrollingaktivitäten	165
7.7.	Kritik und Erweiterung des Modells	166
8.	Korruptionscontrollingkonzepte in öffentlichen Unternehmen	169
8.1.	Das Präventionskonzept der Emschergenossenschaft/ Lippeverband	169
8.2.	Das Präventionskonzept der Stadt Osnabrück	179
9.	Innovative Ergebnisse	187
10	Zusammenfassung und Ausblick	188
	Literaturverzeichnis	193

## Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	13
1.1.	Vorbemerkungen	13
1.2.	Themenabgrenzung	15
1.3.	Ziel der Arbeit und Untersuchungsansatz	15
1.4.	Definitionen der betrachteten öffentlichen und privaten Unternehmen	16
1.5.	Definition des Korruptionsbegriffs in den verschiedenen Wissenschaften	18
1.6.	Definition von Korruptionscontrolling für diese Arbeit	20
1.7.	Rechtliche Rahmenbedingungen für öffentliche und private Unternehmen	20
1.8.	Korruption im freiheitlich demokratischen Rechtsstaat	22
2.	Rechtsgrundlagen	25
2.1.	Formen der Korruption im deutschen Strafrecht	25
2.1.1.	Die passive Bestechung in Form der Vorteilsannahme (§ 331 StGB)	25
2.1.2.	Die qualifizierte passive Bestechung in Form der Bestechlichkeit (§ 332 StGB)	26
2.1.3.	Die aktive Bestechung in Form der Vorteilsgewährung (§ 333 StGB)	26
2.1.4.	Die aktive Bestechung in Form der Bestechung (§ 334 StGB)	26
2.1.5.	Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen (§ 298 StGB)	29
2.1.6.	Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§ 299 StGB)	29
2.2.	Behandlung der Korruption im deutschen Steuerrecht	31
3.	Empirische Untersuchung der Korruptionsfälle bei dem Zollkriminalamt	32
3.1.	Vorbemerkungen	32
3.2.	Entstehung und Aufgaben des Zollkriminalamtes	32
3.3.	Stellung und Aufgaben der bestechlichen Agenten	33
3.4.	Stellung und Aufgaben der bestechenden Klienten	34
3.5.	Anlass für die Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden	36
3.6.	Beschreibung der Korruptionsvorgänge (modus operandi)	36
3.7.	Rechtliche Gesichtspunkte	38
3.8.	Vorteile der Agenten und Klienten	39
3.9.	Strafmaß für die Agenten und Klienten	40
3.10.	Vermögensschäden des Zollkriminalamtes	41
3.11.	Betriebswirtschaftliche Ursachen für das Auftreten des Korruptionsfalls	42
3.12.	Korruptionscontrolling des Zollkriminalamtes nach Auftreten des Korruptionsfalls	44
3.12.1.	Steuerung der Organisation	44
3.12.2.	Steuerung der Agenten	44
3.13.	Korruptionscontrolling durch das Bundesfinanzministerium	45
3.14.	Zusammenfassung und Kritik	46



4.	Erscheinungsformen und Ursachen der Korruption	48
4.1.	Klassifikation von Korruptionshandlungen bezüglich der beteiligten Personen	48
4.2.	Modellbedingungen	48
4.2.1.	Modellgleichungen	48
4.2.2.	Modellbedingtes Korruptionscontrolling des Klienten	49
4.2.3.	Modellbedingtes Korruptionscontrolling des Agenten	52
4.2.4.	Modellbedingtes Korruptionscontrolling des Prinzipals	52
4.3.	Grundtypen der Korruption in öffentlichen und privaten Unternehmen	53
4.3.1.	Gewinnmaximierungskorruption	53
4.3.2.	Verdrängungskorruption	54
4.3.3.	Leistungskorruption	55
4.3.4.	Genehmigungskorruption	55
4.3.5.	Finanzierungskorruption	56
4.3.6.	Auflagenkorruption	56
4.3.7.	Grenzkorruption	56
4.3.8.	Aufenthaltskorruption	57
4.3.9.	Legalisierungs- bzw. Kontrollkorruption	57
4.3.10.	Situative und strukturelle Korruption	57
4.3.11.	Interne ("endemische") Korruption	59
4.4.	Ursachen der Korruption	60
4.4.1.	Unternehmensinterne Ursachen der Korruption	60
4.4.1.1.	Schwachstellen in der Personalpolitik	60
4.4.1.1.1.	Falsches Vorbildverhalten von Führungskräften	60
4.4.1.1.2.	Vernachlässigung der Dienstaufsicht	61
4.4.1.1.3.	Mangelnde Mobilitätsbereitschaft von Mitarbeitern	64
4.4.1.1.4.	Informationsdefizite von Mitarbeitern	65
4.4.1.1.5.	Finanzielle Probleme von Mitarbeitern	66
4.4.1.1.6.	Mangelnde Loyalität der Mitarbeiter	66
4.4.1.1.7.	Unzureichende Anreiz- und Sanktionssysteme im Unternehmen	67
4.4.1.1.8.	Mängel in der Unternehmenskultur	70
4.4.1.2.	Schwachstellen im Bereich der Organisation	71
4.4.1.2.1.	Dezentralisierung von Beschaffungsentscheidungen	71
4.4.1.2.2.	Unzureichende Transparenz betrieblicher Handlungen	71
4.4.1.2.3.	Unzureichende Bestimmung des Handlungsspielraumes der Agenten	73
4.4.1.3.	Schwachstellen in der betrieblichen Beschaffungspolitik	74
4.4.1.3.1.	Bedeutung des Beschaffungswesens	74
4.4.1.3.2.	Rahmenbedingungen des öffentlichen Beschaffungsrechts	75
4.4.1.3.3.	Diskussion verschiedener Schwachstellen	77
4.4.2.	Unternehmensexterne Ursachen der Korruption	79
4.4.2.1.	Wertewandel	79
4.4.2.2.	Wettbewerbsdruck	80
4.4.2.3.	Wachsende Regelungsdichte und zunehmende Intransparenz	81
4.4.2.4.	Wachstum von öffentlichen Unternehmen	81
4.4.2.5.	Steuerliche Absetzbarkeit von Vorteilen	82

5.	Externe und interne Prüf- und Steuerungsorgane	84
5.1.	Externe Prüforgane	84
5.1.1.	Die Finanzverwaltung	84
5.1.2.	Die Kartellbehörden	85
5.1.3.	Die Rechnungshöfe	85
5.1.4.	Das Kommunalprüfungsamt	86
5.1.5.	Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaften	87
5.1.6.	Die spezialisierten Unternehmensberater und Gutachter	88
5.2.	Interne Prüf- und Steuerungsorgane	88
5.2.1.	Der Korruptionsbeauftragte als Korruptionscontroller	88
5.2.1.1.	Die Entwicklung der Funktion des Korruptionsbeauftragten	88
5.2.1.2.	Die Stellung des Korruptionsbeauftragten im Unternehmen	89
5.2.1.3.	Befugnisse des Korruptionsbeauftragten	92
5.2.1.4.	Die Aufgaben des Korruptionsbeauftragten	93
5.2.2.	Die Innenrevision	95
5.2.3.	Das Controlling	97
5.2.4.	Die zentrale Submissionsstelle	98
5.2.5.	Die Organisationsentwicklung	98
5.2.6.	Die Personalwirtschaft	99
5.2.7.	Das Finanz- und Versicherungsmanagement	100
5.2.8.	Die Rechtsabteilung	100
5.2.9.	Der Pressesprecher	100
6.	Frühwarnsysteme zum Erkennen von Korruptionsrisiken	101
6.1.	Korruptionsbedingte Unternehmenskrise	101
6.2.	Juristische Regelungen der Frühwarnung	103
6.3.	Organisatorische Regelungen der Frühwarnung	105
6.4.	Eigenorientierte Frühwarnung	108
6.4.1.	Ermittlung von Beobachtungsbereichen	109
6.4.2.	Kennzahlen als Informationsträger	112
6.4.3.	Indikatoren als Informationsträger	115
6.4.4.	Bewertung der Informationen (Kennzahlen, Indikatoren)	118
6.4.5.	Informationsverteilung	118
6.4.6.	Bedingungen und Grenzen	119
6.5.	Überbetriebliche Frühwarnung	120
6.5.1.	Mögliche Kooperationspartner und Zusammenarbeit	120
6.5.2.	Informationssammlung und -auswertung in der Zentrale	121
6.5.3.	Grenzen und Entwicklungen	121
7.	Die Prinzipal - Agenten - Klienten Beziehung und deren Auswirkungen	125
7.1.	Beschreibung des Prinzipal-Agenten-Klienten-Modells	125
7.2.	Der Prinzipal	126
7.2.1.	Die Ziele des Prinzipals in öffentlichen Unternehmen	127
7.2.2.	Die Ziele des Prinzipals in privaten Unternehmen	129
7.2.3.	Verhaltensnormen	130
7.3.	Der Agent	131
7.3.1.	Die Ziele des Agenten	132

7.3.2.	Der Regelverstoß des Agenten	133
7.3.3.	Die Manipulationen des Agenten	134
7.3.4.	Legale Umgehungsmöglichkeiten von Agenten	137
7.3.5.	Die Vorteile des Agenten durch das Korruptionsgeschäft	137
7.3.6.	Die Nachteile des Agenten bei Aufdeckung der Korruptionsbeziehung	139
7.4.	Der Klient	140
7.4.1.	Die Ziele des Klienten	140
7.4.2.	Der Regelverstoß des Klienten	141
7.4.3.	Die Manipulationen des Klienten	141
7.4.4.	Legale Umgehungsmöglichkeiten von Klienten	146
7.4.5.	Die Vorteile des Klienten durch das Korruptionsgeschäft	148
7.4.6.	Die Nachteile des Klienten bei Aufdeckung der Korruptionsbeziehung	149
7.5.	Controlling - Aktivitäten des Prinzipals zur Verhinderung von Korruption in Unternehmen	150
7.5.1.	Steuerung der Aufbauorganisation	150
7.5.1.1.	Optimierung der Dienstaufsicht	150
7.5.1.2.	Prinzip der Funktionstrennung	150
7.5.1.3.	Vier-Augen-Prinzip	151
7.5.2.	Steuerung der Ablauforganisation	151
7.5.2.1.	Erhöhung der Transparenz	151
7.5.2.2.	Erstellung von Dienst/Geschäftsanweisungen	151
7.5.2.3.	Optimierung von Ausschreibungen	152
7.5.2.4.	Firmen- und Bieterkartei	153
7.5.2.5.	Kontrolle der Leistung des Klienten	154
7.5.3.	Steuerung des Agenten	154
7.5.3.1.	Verpflichtung des Agenten nach dem Verpflichtungsgesetz	154
7.5.3.2.	Fortbildung und Aufklärung	154
7.5.3.3.	Vermeidung von Interessenkonflikten	156
7.5.3.4.	Identifizierungspolitik	157
7.5.3.5.	Vorbildhaftes Verhalten aller Führungskräfte und Mitarbeiter	159
7.5.3.6.	Sanktionen gegenüber Agenten bei Nichteinhaltung von Regeln	160
7.5.3.7.	Beteiligung des Agenten am Unternehmenserfolg	160
7.5.4.	Steuerung des Klienten	160
7.5.4.1.	Aufklärung des Klienten	160
7.5.4.2.	Erhöhung der Transparenz durch das Informationsfreiheitsgesetz	160
7.5.4.3.	Der Integritätspakt	161
7.5.4.4.	Der Sponsoringvertrag	163
7.5.4.5.	Sanktionen gegenüber Klienten	165
7.6.	Kontrolle der Korruptionscontrollingaktivitäten	165
7.6.1.	Kontrolle gegenüber öffentlichen Unternehmen	165
7.6.2.	Kontrolle gegenüber privaten Unternehmen	166
7.7.	Kritik und Erweiterung des Modells	166

8.	Korruptionscontrollingkonzepte in öffentlichen Unternehmen	169
8.1.	Das Präventionskonzept der Emschergenossenschaft/Lippeverband	169
8.1.1.	Organisation und Aufgaben	169
8.1.2.	Anlass für den Korruptionscontrollingprozess	169
8.1.3.	Die Funktion des Korruptionscontrollers	170
8.1.4.	Frühwarnsystem zum Erkennen von Korruptionsrisiken	170
8.1.5.	Steuerung der Aufbauorganisation	172
8.1.5.1.	Externe Überwachung	172
8.1.5.2.	Die Innenrevision	172
8.1.5.3.	Verstärkung der Dienstaufsicht	174
8.1.6.	Steuerung der Ablauforganisation	174
8.1.6.1.	Erhöhung der Transparenz	174
8.1.6.2.	Erstellung einer Geschäftsanweisung Korruptionsprävention	174
8.1.6.3.	Firmen- und Bieterkartei	175
8.1.6.4.	Kontrolle der Leistung der Klienten	175
8.1.7.	Steuerung der Agenten	176
8.1.7.1.	Verpflichtung der Agenten nach dem Verpflichtungsgesetz	176
8.1.7.2.	Fortbildung der Agenten	176
8.1.7.3.	Nebentätigkeiten und Vermeidung von Interessenkonflikten	177
8.1.7.4.	Vorbildhaftes Verhalten aller Führungskräfte	177
8.1.7.5.	Sanktionen bei Nichteinhaltung von Regeln	177
8.1.8.	Steuerung der Klienten	177
8.1.8.1.	Aufklärung der Klienten	177
8.1.8.2.	Sponsoringverträge	178
8.1.8.3.	Sanktionen gegenüber Klienten	178
8.1.9.	Kontrolle	178
8.1.10.	Zusammenfassung und Kritik	178
8.2.	Das Präventionskonzept der Stadt Osnabrück	179
8.2.1.	Organisation und Aufgaben	179
8.2.2.	Anlass für den Korruptionscontrollingprozess	180
8.2.3.	Die Funktion des Korruptionscontrollers	180
8.2.4.	Frühwarnsystem zum Erkennen von Korruptionsrisiken	181
8.2.5.	Steuerung der Aufbauorganisation	181
8.2.5.1.	Externe Überwachung	181
8.2.5.2.	Das Rechnungsprüfungsamt	181
8.2.5.3.	Verstärkung der Dienstaufsicht	182
8.2.5.4.	Zentrale Vergabestelle	182
8.2.6.	Steuerung der Ablauforganisation	183
8.2.6.1.	Erhöhung der Transparenz	183
8.2.6.2.	Erstellung einer Dienstsanweisung	183
8.2.6.3.	Firmen- und Bieterkartei	183
8.2.6.4.	Kontrolle der Leistung der Klienten	183
8.2.7.	Steuerung der Agenten	183
8.2.7.1.	Verpflichtung der Agenten nach dem Verpflichtungsgesetz	183
8.2.7.2.	Fortbildung der Agenten	184
8.2.7.3.	Nebentätigkeiten und Vermeidung von Interessenkonflikten	185
8.2.7.4.	Vorbildhaftes Verhalten aller Agenten	185
8.2.7.5.	Sanktionen bei Nichteinhaltung von Regeln	185

8.2.8.	Steuerung der Klienten	185
8.2.8.1.	Aufklärung der Klienten	185
8.2.8.2.	Sponsoringvertrag	185
8.2.8.3.	Sanktionen gegenüber Klienten	185
8.2.9.	Kontrolle	186
8.2.10.	Zusammenfassung und Kritik	186
9.	Innovative Ergebnisse	187
10.	Zusammenfassung und Ausblick	188
	Literaturverzeichnis	193

# 1. Einleitung

## 1.1. Vorbemerkungen

Korruption ist kein wirklich neues Kriminalitätsphänomen in Deutschland<sup>1</sup>. Seit der Flick-Affäre<sup>2</sup> im Jahre 1975<sup>3</sup> wurde von den Medien verstärkt über Korruption als Teil der Wirtschaftskriminalität<sup>4</sup> berichtet. Während Ende der 80er Jahre in den alten Bundesländern (besonders in Hessen, Stadt Frankfurt<sup>5</sup>) Fälle in öffentlichen Unternehmen (Verwaltungen) bekannt wurden, beschäftigte man sich auch in privaten Unternehmen seit Mitte der 90er Jahre<sup>6</sup> mit der Möglichkeit der Korruptionsprävention.<sup>7</sup>

Korruption ist auch ein Thema für die Medien. In der Tagespresse finden sich fast jeden Tag Berichte über neue Fälle von Korruption. Die Aufmerksamkeit der Medien konzentriert sich dabei hauptsächlich auf einzelne Repräsentanten aus Staat, Politik und Wirtschaft<sup>8</sup>. In den Medien wurden die großen Fälle, in denen öffentliche und private Unternehmen betroffen waren, wie z.B. Bauverwaltung Frankfurt/Main, Hochtaunus-Kreis, Flughafen Frankfurt/Main, Flughafen München, zahlreiche Baukartelle, der Herzklappenskandal<sup>9</sup> sowie Unternehmen wie Bremer Vulkan, Opel<sup>10</sup>, Ford<sup>11</sup>, VW, Seat, BASF und Siemens<sup>12</sup>, publiziert und öffentlich diskutiert.<sup>13</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. bezüglich der historischen Dimension der Korruption insbesondere Schuller, W. (1982) sowie Bellers, J. (1989), S. 1-82 sowie zur Geschichte der Korruption im internationalen Geschäftsverkehr Piehl, H. (1991), S. 22-25.

<sup>2</sup> Vgl. Bellers, J. (1989), S. 1. Die Flick-Affäre wurde 1982 aufgedeckt, vgl. Ricks, S. (1995), S. 251. Die Flick-Affäre wurde ausführlich dargestellt in Hüge, D./Schmidt, R./Tränhardt, D. (1989), S. 57-59.

<sup>3</sup> Vgl. Scholz, R. (1995), S. 138 ff.

<sup>4</sup> Vgl. Schönher, R. (1985) mit einer empirischen Untersuchung der Vorteilsgewährung und Bestechung als Wirtschaftsstraftaten.

<sup>5</sup> Vgl. Rügemer, W. (1997), S. 459.

<sup>6</sup> Vgl. Empfehlungen für die gewerbliche Wirtschaft zur Bekämpfung der Korruption in Deutschland vom Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. von 1995 (BDI), abgedruckt in Korruption in Staat und Wirtschaft (1997), S. 110-117 sowie leicht gekürzt in: Anti-Korruption, Achtung der Abzocker, in GeschäftsWelt 12/1995, WirtschaftsMagazin der Sparkassen-Finanzgruppe, o. Verfasser.

<sup>7</sup> In den 60er und 70er Jahren wurde die Korruption überwiegend für Entwicklungsländer thematisiert. Die nationalen und internationalen Korruptionsskandale führten seit Ende der 70er Jahre in vielen westlichen Ländern (z.B. Watergate- und Lockheed-Skandal in den USA) zu einer intensiven Beschäftigung mit der Korruption in den industrialisierten Ländern. Vgl. Pritzl, R. (1999), S. 25 sowie Hüge, D./Schmidt, R./Tränhardt, D. (1989), S. 51-55. Im Jahre 1977 hat die damalige amerikanische Regierung ihren Unternehmen mit dem Foreign Corrupt Practice Act das Zahlen von Bestechungsgeldern an ausländische Unternehmen sanktioniert. Über die OECD wurde von mehreren amerikanischen Regierungen lange Zeit vergeblich versucht Einfluss auf andere Regierungen zu einem ähnlichen Verhalten auszuüben. Erst 1997 wurde die OECD-Konvention vereinbart, der die Bundesrepublik Deutschland Anfang 1999 beigetreten ist. Vgl. Schauenburg, B. (2000), S. 389.

<sup>8</sup> Vgl. Ockenfels, W. (1997), S. 87.

<sup>9</sup> Vgl. Runge, M. (2001), S. 86. Der „Herzklappenskandal“ führte bundesweit zu ca. 2000 Ermittlungsverfahren wegen Korruptionsstraftaten, bei denen viele Verfahren gegen Ärzte oder Mitarbeiter von pharmazeutischen Unternehmen eingestellt worden sind. Der Bundesgerichtshof hatte am 23. Mai 2003 einen ärztlichen Direktor einer Klinikabteilung, der ebenfalls ordentlicher Pro-

Natürlich sind die Mitarbeiter in öffentlichen und privaten Unternehmen in den meisten Fällen unbestechlich, lehnen korruptive Praktiken überwiegend ab und räumen der Bekämpfung aller Formen der Korruption einen hohen Rang ein.<sup>14</sup> Trotzdem geht z.B. die Staatsanwaltschaft Frankfurt bei großen Korruptionsskandalen davon aus, dass es sich nicht mehr um Einzelfälle handelt, sondern dass ein systembedingtes Korruptionsproblem in öffentlichen und privaten Unternehmen vorliegen könnte. Aus diesem Grund muss in öffentlichen und privaten Unternehmen modellhaft ein Korruptionscontrollingkonzept entwickelt und gepflegt werden, um Möglichkeiten und Techniken zur Korruptionsbekämpfung zu nutzen.<sup>15</sup> Dies wird im siebten Kapitel dieser Arbeit ausführlich erörtert.

Die in den letzten Jahren ansteigenden Zahlen bekannt gewordener Korruptionsdelikte lassen vermuten, dass ein größerer Teil des Dunkelfelds als in der Vergangenheit von den Korruptionsfahndern aufgeheilt worden ist.<sup>16</sup> Dies ist nach Aussagen der Ermittlungsbehörden auf eine stärkere Spezialisierung bei der Kriminalitätsbekämpfung der Polizei und der Staatsanwaltschaften<sup>17</sup> zurückzuführen. Es wurden eigene Abteilungen zur Bekämpfung der Korruption, der Umweltkriminalität und der organisierten Kriminalität gebildet. Die Zahl der Ermittlungsverfahren im Bereich Korruption ist von 1994 bis 2001 von 258 auf 1278 angestiegen.<sup>18</sup>

Die Dunkelfeldforschung stößt bei den Korruptionsdelikten auf das Problem, dass es hierbei kein personifiziertes Opfer<sup>19</sup> gibt, welches von den Ermittlungsbehörden befragt werden könnte. Aufgrund der gestiegenen Ermittlungsverfahren gemäß der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) oder der Verurteilungsstatistik des Statistischen Bundesamtes in Wiesbaden oder der vermehrten Darstellung von Korruptionsfällen in der Presse lässt sich keine Antwort auf die Frage geben, ob die Korruption im Zeitver-

---

fessor an der Universität Heidelberg war, wegen Vorteilsannahme verurteilt. Der Professor hatte von einem Klienten umsatzabhängige Zuwendungen auf das Konto eines Fördervereins erhalten und hierbei das hochschulrechtlich vorgeschriebene Verfahren zur Behandlung von Drittmitteln (Anzeige und Genehmigung) nicht eingehalten. Vgl. 1 StR 372/01.

<sup>10</sup> Vgl. Rügemer, W. (1997), S. 463. Nach Ansicht von Scheuch, E.-K. (2/2002) S. 81 und S. 85 sind die Korruptionsvorgänge bei Opel ein Beispiel für ein Netzwerk von Korruption. Sie sollen sich über einen Zeitraum von 20 Jahren entwickelt haben. Hierbei sollen über 60 Personen in Vorteilsnahmen im Beschaffungswesen eingebunden gewesen sein. Die Agenten sollen Schmiergelder von weit über 100.000 DM angenommen haben.

<sup>11</sup> Vgl. Rügemer, W. (1997), S. 463.

<sup>12</sup> Vgl. Ostendorf, H. (1999), S. 616. Die Firma Siemens bestach 1993 den Präsidenten von Südkorea, Roh, mit 50 Mio. Dollar, um damit einen Auftrag in Höhe von 1,6 Mrd. DM für einen ICE zu erlangen. Vgl. Scheuch, E.K. (1997) S. 20 f.

<sup>13</sup> Vgl. Bannenberg, B. (2002), S. 8 sowie Eidam, G. (1997), S. 79 ff..

<sup>14</sup> Vgl. Reichmann, H./Schlaffke, W./Then W. (1997), Empfehlungen des BDI, S. 110 sowie Videofilm „Korruption“ des Medienzentrums der Polizei Hamburg (2001).

<sup>15</sup> Nach Ansicht von Klitgaard, R. (3/1998), S. 6 sollte sich der Kampf gegen die Korruption auf die Reform der Systeme konzentrieren.

<sup>16</sup> Vgl. Poerting, P./Vahlenkamp, W. (2000), S. 12 sowie Poerting, P./Vahlenkamp, W. (11/1998), S. 733 sowie Zachert, H.-L. (1997), S. 96, ferner Seidel, B. (1/1993), S. 4 sowie Pritzl, R. (1999), S. 25 sowie Schönherr, R. (1985), S. 8., ferner Pippig, G. (1990), S. 15.

<sup>17</sup> Vgl. Schauptensteiner, W./Bommarius, C. (6/1995), S. 36.

<sup>18</sup> Vgl. Lagebild vom Bundeskriminalamt von 1994 bis 2002.

<sup>19</sup> Vgl. v Arnim, H.-H. (2001), S. 178 sowie Kaiser, R. (1999), S. 31.

lauf zugenommen hat.<sup>20</sup> Nachweislich ist die Kriminalität insgesamt in den letzten Jahrzehnten ständig gestiegen. Insofern wäre es logisch, wenn die Korruption zahlenmäßig im gleichem Umfang gestiegen wäre.<sup>21</sup>

Nach Ansicht des früheren Präsidenten des Bundeskriminalamtes Zachert bilden die Ermittlungsverfahren wegen Spionagetätigkeit einen Indikator für die Korruptionsanfälligkeit öffentlich Bediensteter.<sup>22</sup> Auch bei diesen Straftaten geht es in aller Regel darum, den Agenten von öffentlichen Unternehmen Geld- oder ähnliche Leistungen im Tausch für schutzwürdige Informationen zu erhalten. Seit der Wende im Jahr 1990 hat die Bundesanwaltschaft über 2.000 Ermittlungsverfahren eingeleitet. Eine Auswertung der beim BKA bis Mitte 1994 geführten Verfahren hat ergeben, dass 18,7 % aller Tatverdächtigen Beschäftigte öffentlicher Unternehmen waren. Nur wenige handelten allein aus ideologischen Motiven, bei den meisten spielten auch materielle Anreize eine bedeutende Rolle.<sup>23</sup>

Die Schaffung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes vom 13.08.1997, des EUBestG und des IntBestG vom 10.9.1998 sowie des Steuerentlastungsgesetzes vom 19.03.1999 zeigen deutlich, dass sich in Deutschland und anderen Ländern der politische Wille<sup>24</sup> zur Bekämpfung der Korruption verstärkt hat. Umfragen zufolge halten ca. 75 % der Deutschen ein wirksames Vorgehen gegen Korruption für erforderlich.<sup>25</sup>

## 1.2. Themenabgrenzung

Die Arbeit befasst sich mit der Analyse von Korruption in öffentlichen und privaten Unternehmen. Bei der vorliegenden Untersuchung wird der Ansatz hauptsächlich vom wirtschaftswissenschaftlichen Standpunkt aus geführt; daher werden ausschließlich präventive Möglichkeiten zur Steuerung des Unternehmenssystems zur Korruptionsbekämpfung hergeleitet. Repressive Maßnahmen strafrechtlicher, strafprozessrechtlicher oder disziplinarrechtlicher sowie zivilrechtlicher und steuerrechtlicher Art wurden für diese Arbeit bewusst ausgegrenzt, weil sie einer rechtswissenschaftlichen Aufarbeitung vorbehalten bleiben müssen.

## 1.3. Ziel der Arbeit und Untersuchungsansatz

Das Ziel dieser Arbeit und der Untersuchungsansatz besteht in der Beantwortung folgender Fragen:

---

<sup>20</sup> Vgl. Berg, A. (2001) S. 43. Bei einem Ländervergleich fällt auf, dass grundsätzlich Industriestaaten weniger korrupt sind als Entwicklungsländer. Vgl. Engerer, H. (1998), S. 9.

<sup>21</sup> Vgl. Seidel, B. (1/1993), S. 4.

<sup>22</sup> Vgl. Zachert, H.-L. (1997), S. 94.

<sup>23</sup> Vgl. Zachert, H.-L. (1997), S. 94 f.

<sup>24</sup> Vgl. Schäfer, H.-C. (1996), S. 2489 f. Die Verstärkung des politischen Willens zeigt sich in der Schaffung von Gesetzen, Dienstanweisungen, härteren Sanktionen, organisatorischen und personellen Maßnahmen (z.B. Schulungen für Mitarbeiter). Hierbei wird jedoch deutlich, dass ein Gesamtkonzept im Rahmen eines Korruptionscontrolling in den meisten öffentlichen und privaten Unternehmen nicht stattfindet. Oft konzentriert man sich auf Insellösungen und stellt diese in den Medien dar. Dies hat nach meiner Meinung oft nur eine Alibifunktion. Vgl. O.V. (2/1997), S. 59 „Bund: Korruption soll härter bestraft werden“ sowie „Nordrhein-Westfalen: Konzept zur Verhütung und Verfolgung von Korruption bei der Polizei“ sowie O.V. (1/1997), S. 27. „Baden-Württemberg: Landesregierung beschließt Korruptionsregister“.

<sup>25</sup> Vgl. Schneider, D. (1997), S. 579 sowie LT-Drs.BW 12/197.



- Welche Erscheinungsformen der Korruption existieren in öffentlichen und privaten deutschen Unternehmen?
- Welche Ursachen führten zu den Korruptionsfällen?
- Welche externen und internen Prüf- und Steuerungsorgane wirken bei der Korruptionsbekämpfung mit?
- Wie können Korruptionsrisiken durch Frühwarnsysteme in öffentlichen und privaten Unternehmen erkannt werden?
- Wie reagierten die öffentlichen Unternehmen mit Präventionsmaßnahmen nach Kenntnisgewinnung dieser Korruptionsfälle?
- Wie reagieren die öffentlichen Unternehmen mit Präventionsmaßnahmen, wenn noch keine Korruptionsfälle bekannt sind?
- Wie kann der Prinzipal das System eines Unternehmens sowie die Umwelt zur Korruptionsbekämpfung steuern?
- Wie wirkungsvoll sind bestehende Korruptionscontrollingkonzepte in öffentlichen deutschen Unternehmen?

In die folgende Untersuchung fließen auch Erkenntnisse ein, die der Verfasser als Seminarleiter und Berater zur Korruptionsprävention seit 1996 in Interviews mit Revisoren, Kriminalisten und anderen erfahrenden Praktikern gewonnen hat. Den Einstieg bildet nach der Einleitung das zweite Kapitel mit der juristischen Darstellung verschiedener Korruptionsstraftaten mit ökonomischer Bedeutung für öffentliche und private Unternehmen. Im dritten Kapitel werden exemplarische Korruptionsfälle, die in einem Unternehmen in der Vergangenheit stattfanden (Zollkriminalamt), zunächst dargestellt und anschließend in ökonomischer Hinsicht untersucht. Im vierten Kapitel werden die Grundtypen der Korruption in öffentlichen und privaten Unternehmen sowie die Ursachen analysiert. Im fünften Kapitel werden externe und interne Prüf- und Steuerungsorgane beschrieben, die bei der Korruptionsbekämpfung mitwirken. Betriebliche und überbetriebliche Frühwarnsysteme, die mögliche Korruptionsrisiken durch Kennzahlen oder Indikatoren anzeigen, werden im sechsten Kapitel dargestellt.

Im siebten Kapitel wird das Korruptionsproblem institutionsökonomisch unter der Prinzipal-Agenten-Klienten Beziehung dargestellt und unter Controllingaspekten untersucht. Hier sollen die Aktivitäten des Prinzipals zur Steuerung des Unternehmenssystems mit dem Ziel der Bekämpfung der Korruption dargestellt werden. Dies beinhaltet auch die Beeinflussung der Umweltbedingungen. Des Weiteren wird das Korruptionscontrollingmodell kritisch untersucht und eine Neu- oder Weiterentwicklung des Modells angestrebt.

Im achten Kapitel werden in der Praxis existierende Konzepte zum Korruptionscontrolling exemplarisch analysiert. Im neunten Kapitel erfolgt eine Darstellung innovativer Ergebnisse. Im abschließenden zehnten Kapitel erfolgt eine Zusammenfassung und ein Ausblick.

#### **1.4. Definitionen der betrachteten öffentlichen und privaten Unternehmen**

In dem im siebten Kapitel betrachteten Korruptionscontrollingmodell wird unterstellt, dass der Prinzipal ein öffentliches oder privates Unternehmen leitet. Im Rahmen der Betriebswirtschaftslehre werden Unternehmen als wirtschaftlich-rechtlich organisierte

Gebilde bezeichnet.<sup>26</sup> Nach dem Träger des Eigentums können öffentliche, gemischt-wirtschaftliche und private Unternehmen unterschieden werden.<sup>27</sup>

Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben<sup>28</sup> geschieht insbesondere<sup>29</sup> durch die Leistungen der öffentlichen Verwaltungen sowie der öffentlichen Unternehmen<sup>30</sup>. Der Begriff öffentliche Verwaltungen umfasst die Gebietskörperschaften (Bund, Land, Kommune).<sup>31</sup> Verwaltungen bestehen aus Organisationseinheiten mit planenden, gesetzesvorbereitenden, gesetzesvollziehenden Aufgaben sowie Organisationseinheiten mit Dienstleistungs- und Produktionsaufgaben.<sup>32</sup> Öffentliche Verwaltungen erstellen nicht-marktgängige Leistungen, deren Ausgaben und Einnahmen im Haushaltsplan des Gemeinwesens unsaldiert erscheinen.<sup>33</sup>

Der Begriff öffentliche Unternehmen umfasst nach der Ansicht von Chmielewicz „selbständige Produktionsbetriebe zur entgeltlichen Fremdbedarfsdeckung, deren Eigenkapital bei den öffentlichen Gebietskörperschaften liegt“ (Bund, Land, Kommune).<sup>34</sup> Nach der Branche treten in Deutschland öffentliche Unternehmen beispielsweise als Versorgungsunternehmen (Strom, Gas, Wasser), Verkehrsunternehmen, Kreditinstitute (z.B. Sparkassen), Rundfunkanstalten (z.B. Westdeutscher Rundfunk), Krankenhäuser, Kulturunternehmen oder Wohnungsbauunternehmen auf. Nach der Rechtsform unterscheidet Chmielewicz privatrechtliche öffentliche Unternehmen (z.B. AG, GmbH) und öffentlich-rechtliche öffentliche Unternehmen (z.B. Anstalten des öffentlichen Rechts, Körperschaften des öffentlichen Rechts).

Private Unternehmen werden beispielsweise in der Rechtsform der Einzelunternehmung, einer Personengesellschaft (z.B. OHG, KG) oder einer Kapitalgesellschaft (z.B. GmbH, AG, Genossenschaft) betrieben. Sie sind überwiegend in den Branchen Industrie, Handel, Kreditinstitute, Versicherungen und Dienstleistungen mit dem Ziel der Gewinnerzielung tätig.

<sup>26</sup> Vgl. Löwer, M. (1987), S. 1902 sowie Gabler Wirtschafts-Lexikon (1997), S. 3952.

<sup>27</sup> Vgl. Löwer, M. (1987), S. 1903 sowie Gabler Wirtschafts-Lexikon (1997), S. 3954.

<sup>28</sup> Öffentliche Aufgaben sind nach Ansicht von Erhardt, M. (1989), Sp. 1003 „Sachbereiche, deren Wahrnehmung im Allgemeininteresse liegt, d.h. der unmittelbaren Förderung des Gemeinwohls durch Befriedigung kollektiver Bedürfnisse dient“. Es gibt keinen festen Katalog öffentlicher Aufgaben sondern die öffentlichen Aufgaben unterliegen je nach geschichtlicher Epoche und Staatsauffassung, auch einem Wandel. Vgl. Erhardt, M. (1989), Sp.1007. Die Staatszielbestimmungen des Grundgesetzes (Rechtsstaatsprinzip, Sozialstaatlichkeit, Demokratie, Bundesstaatsprinzip) bestimmen nicht nur Art, Umfang und Verteilung der staatlichen Aufgaben, sondern legen auch die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die Aufgabenerfüllung fest (z.B. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gleichbehandlungsgrundsatz). Vgl. Erhardt, M. (1989), Sp.1009.

<sup>29</sup> Andere öffentliche Institutionen wie beispielsweise Parteien, Gewerkschaften, Kirchen werden hier ausgeklammert. Vgl. Eichhorn, P. (1989), Sp. 1063.

<sup>30</sup> Vgl. Eichhorn, P. (1989), Sp. 1063. Im Rahmen der Betrachtung des öffentlichen Sektors wird der Begriff „öffentliches Unternehmen“ von dem Verfasser weit gefasst und beinhaltet sowohl öffentliche Verwaltungen als auch öffentliche Unternehmen.

<sup>31</sup> Vgl. Lüder, K. (1989), Sp. 1152.

<sup>32</sup> Vgl. ebenso Sp.1152. In den Grundgesetz-Artikeln 28 II sowie 83 ff. werden die verfassungsmäßigen Rahmenbedingungen für die öffentlichen Verwaltungen festgelegt (z.B. Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung, Grundsatz der Landesexekutive). Vgl. Lüder, K. (1989), Sp. 1153. Im Rahmen des neuen Steuerungsmodells werden die Verwaltungen teilweise als „Dienstleistungsunternehmen“ bezeichnet.

<sup>33</sup> Vgl. Brede, H. (1989), Sp.1867.

<sup>34</sup> Chmielewicz, K. (1989), Sp. 1093.

## 1.5. Definition des Korruptionsbegriffs in den verschiedenen Wissenschaften

Mit dem Phänomen Korruption beschäftigen sich die unterschiedlichsten wissenschaftlichen Disziplinen.<sup>35</sup> Dies sind neben der Wirtschaftswissenschaft<sup>36</sup> die Verwaltungswissenschaft<sup>37</sup>, Politikwissenschaft<sup>38</sup>, Soziologie<sup>39</sup>, Kriminologie, Psychologie, Theologie<sup>40</sup>, Biologie<sup>41</sup> und Geschichtswissenschaft. In allen Abhandlungen taucht das Problem der Begriffsbestimmung auf. Es gibt in den einzelnen Wissenschaften keinen einheitlichen Korruptionsbegriff. Die Darstellung der verschiedenen Definitionen wird jeweils auf den Bereich der Sprachwissenschaft, Wirtschaftsethik, Wirtschaftswissenschaft, Rechtswissenschaft, Politikwissenschaft und der Biologie beschränkt. Des Weiteren wird die kriminologische Arbeitsdefinition des Bundeskriminalamtes vorgestellt.

Aus sprachwissenschaftlicher Sicht bedeutet das Wort Korruption (abgeleitet aus dem lat. corrumpere) Bestechlichkeit, Käuflichkeit, Verderbtheit, Sittenverfall.<sup>42</sup> In der Umgangssprache wird der Begriff auch unter den Mitarbeitern in öffentlichen und privaten Unternehmen häufig mit „Bestechung“ assoziiert. Auch hieraus und aufgrund teilweise bestehender Informationsdefizite mag das mangelnde Unrechtsbewusstsein für Straftaten, wie z.B. Vorteilsannahme oder Vorteilsgewährung resultieren.

Der Begriff Korruption wird in der Wirtschaftsethik als normwidriges Verhalten eines Funktionsträgers beschrieben.<sup>43</sup> Der Anwendungsbereich erstreckt sich von unmoralischem Verhalten bis zur Erfüllung von strafrechtlichen Tatbeständen für Bestechungsfälle. Der Begriff „Funktionsträger“ weist darauf hin, dass ein „principal-agent“ Verhältnis vorliegt, jemand im Auftrag eines anderen tätig wird. Diese Beziehung zwischen Agent und Prinzipal wird im Gliederungspunkt 7 ausführlich analysiert. Der Begriff „Normwidrigkeit“ beschreibt eine Regelverletzung des Agenten. Durch die Rechtsordnung (Gesetze, Erlasse, Dienst- und Geschäftsanweisungen, mündliche Anweisungen) ist es u.a. den Agenten verboten, Geschenke anzunehmen.

Aus der Sichtweise der Wirtschaftswissenschaft handelt es sich um einen nicht legalen Tausch<sup>44</sup> zwischen dem Agenten und dem Klienten, bei dem der Agent durch Missbrauch der Vertrauensstellung zwischen ihm und dem Prinzipal eine nicht erlaubte Handlung als Leistung erbringt. Hierdurch entsteht dem Prinzipal und dem Wettbewerber ein Schaden.<sup>45</sup>

<sup>35</sup> Vgl. Überhofen, M. (1999), S. 23 f. sowie Imhof, A. (1999), S. 1 f. Zusätzlich gibt es journalistische Sachbücher, die sich mit diesem Thema auseinandergesetzt haben.

<sup>36</sup> Vgl. ausführlich bei Neugebauer, G. (1978) sowie Dietz, M. (1998) und Klitgaard, R. (1988/1991).

<sup>37</sup> Vgl. Kerbel, S. (1995).

<sup>38</sup> Vgl. Noack, P. (1985), S. 7 ff.

<sup>39</sup> Vgl. Fleck, C./Kuzmics, H. (1985), S. 12 ff.

<sup>40</sup> Vgl. Kalinna, H.E.J. (1997) in: Korruption in Staat und Wirtschaft, S. 77-85.

<sup>41</sup> Vgl. Illies, J. (1981), Korruption im Lichte der Verhaltensforschung, S. 121-123.

<sup>42</sup> Vgl. Kunkel-Razum u.a. (2002) Duden, Bd.10 Bedeutungswörterbuch, S. 552.

<sup>43</sup> Vgl. Enderle, G. u.a. (1993), Lexikon der Wirtschaftsethik, S. 571.

<sup>44</sup> Vgl. Schmidt, K./Garschagen, C. (1978), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, S. 565.

<sup>45</sup> Allein in der Bauindustrie soll durch Bestechung jährlich ein Schaden von 10 Mrd. DM entstehen, wobei nach Beurteilungen der Bundesregierung verlässliche Zahlen über materielle Schäden infolge Korruption nicht vorliegen. Vgl. Ostendorf, H. (1999), S. 615. Vgl. Hoffmann, F./Zimmermann, B. (9/1999), die von einer jährlichen Schadenshöhe von ca.600 Mio. DM ausgehen. Vgl.

Der Begriff Korruption ist kein juristischer Fachbegriff und kommt im Strafgesetzbuch nicht vor. Man versteht als Korruption im deutschen Strafrecht seit den Änderungen durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz die Amtsdelikte der §§ 331-335 StGB (Vorteilsannahme, Bestechlichkeit, Vorteilsgewährung, Bestechung und besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung), Wettbewerbsdellikte nach § 298 StGB (Submissionsabsprache) und §§ 299,300 StGB (Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr) sowie politische Delikte gemäß § 108 b StGB (Wählerbestechung) und § 108 e StGB (Abgeordnetenbestechung).<sup>46</sup> Strafrechtlich wird nur ein ausgewählter Teil menschlicher Verhaltensweisen erfasst, den man einem weiten Definitionsbereich der Korruption zuordnen könnte. Durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz sowie das EUBestG und IntBestG wurde vom Gesetzgeber der strafrechtlich relevante Bereich, der für öffentliche und private Unternehmen gilt, erweitert.

Aus der Sichtweise der Politikwissenschaft definiert Joseph J. Senturia politische Korruption als „the misuse of public power for private profit“.<sup>47</sup>

Heidenheimer beschreibt die politische Korruption<sup>48</sup> durch drei wesentliche Aspekte:

- „Amt und Mandat als politische Ressource zur privaten Interessendurchsetzung
- Tauschcharakter politischer und ökonomischer Ressourcen
- Konflikt zwischen privaten und öffentlichen Interessen“.

Aus der Sichtweise der Biologie definiert Illies das menschliche Korruptionsverhalten als „eine Verletzung von „Standards“, die durch eigenen Willensentschluss herbeigeführt wird“. Weitere Merkmale sind das Handeln zum eigenen Vorteil und das Verbergen<sup>49</sup> des erlangten Vorteils vor Mitbewerbern. Der Begriff der Korruption setzt im Bereich der Verhaltensforschung eine gewisse Abhängigkeit von der jeweiligen Phase des kulturellen Niveaus voraus und bedeutet sowohl in historischer als auch in soziokultureller Hinsicht nicht zu allen Zeiten und überall dasselbe. Korruption umfasst hierbei jedoch nicht jede Verletzung von Standards, sondern vor allem die Beanspruchung von Vorrechten und Ausnahmeregelungen durch die Einzelnen gegenüber der Gruppennorm. Unter Korruption ist somit das eigenwillige Außerkraftsetzen oder Nichtberücksichtigen des für eine bestimmte Gemeinschaft gültigen Standards (der Gruppennorm) zu verstehen.<sup>50</sup>

Neben wissenschaftlichen Definitionsversuchen existieren auch zahlreiche Arbeitsdefinitionen in kriminologischen Untersuchungen und im Rahmen von internationalen Gremien im Kampf gegen Korruption.<sup>51</sup> Eine sehr weit gefasste Definition wurde in

---

Küchler W. (1997), S. 61, der die Schadensberechnung einiger Vertretern der Staatsanwaltschaft für nicht seriös hält.

<sup>46</sup> Vgl. Ahlf, E. (1996), S. 154 zum strafrechtlichen Korruptionsbegriff.

<sup>47</sup> Vgl. Holtmann, Eberhard u.a (1991), Politik-Lexikon, S. 471.

Zu dem Bereich der politischen Korruption wird das umfangreiche Handbuch von Heidenheimer, A./Johnston, M. (2002), Noack, P. (1985) sowie Bellers, J. (1989) verwiesen. In dem Werk von Bellers ist die Geschichte der politischen Korruption ausführlich dargestellt worden.

<sup>49</sup> Vgl. v. Arnim, H.-H., (2001), S. 180.

<sup>50</sup> Vgl. Illies, J. u.a. (1981), Korruption im Lichte der Verhaltensforschung, S. 121-123. in: Brünner, C. u.a. Korruption und Kontrolle sowie Imhoff, A. (1999), S. 27.

<sup>51</sup> Vgl. Kaiser, R. (1999), S. 6.

einem Forschungsprojekt<sup>52</sup> des Bundeskriminalamtes gewählt. Sie enthält folgende Kriterien:

- „Missbrauch einer amtlichen Funktion, einer vergleichbaren Funktion in der Wirtschaft oder eines politischen Mandats;
- auf Veranlassung oder eigeninitiativ;
- Erlangung bzw. Anstreben eines persönlichen Vorteils;
- Eintritt eines unmittelbaren oder mittelbaren Schadens oder Nachteils für die Allgemeinheit (in amtlicher oder politischer Funktion);
- Geheimhaltung bzw. Verschleierung dieser Machenschaften“.<sup>53</sup>

Die Auffassung darüber, welche Verhaltensweisen als korrupt zu bewerten sind, ist einem historischen Wandel unterworfen und richtet sich nach dem sozialen, kulturellen und politischen Umfeld.<sup>54</sup>

Eine Klassifizierung in spontane (situative) und geplante (strukturelle) Korruption ist für die Erarbeitung eines Präventionskonzeptes zur Steuerung von öffentlichen und privaten Unternehmen von grundsätzlicher Bedeutung.<sup>55</sup>

## **1.6. Definition von Korruptionscontrolling für diese Arbeit**

Aufgrund dieser Arbeit wurde für den Begriff „Korruptionscontrolling“ folgende Definition entwickelt:

„Korruptionscontrolling ist die planmäßige und systematische Minimierung von korruptionsbedingten Risiken/Schäden durch den Prinzipal bzw. die externe/internen Prüfungs- und Kontrollorgane des öffentlichen/privaten Unternehmens durch die Implementierung eines Frühwarnsystems, die Steuerung der Aufbau- und Ablauforganisation, die Steuerung der Unternehmenskultur sowie die Steuerung der Mitarbeiter und Kunden/Lieferanten.“<sup>56</sup>

## **1.7. Rechtliche Rahmenbedingungen für öffentliche und private Unternehmen**

Die strafrechtlichen Korruptionsdelikte nach § 331 bis 335 StGB bilden den Kern der Untersuchung, vor allem auf den häufigen Fall bezogen, dass öffentliche Unternehmen mit privaten Unternehmen geschäftlichen Kontakt haben. Auch § 336 StGB (Unterlassen einer Diensthandlung) und § 357 StGB (Verleitung eines Untergebenen zu einer Straftat) können für öffentliche Unternehmen von Bedeutung sein. Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen nach § 298 StGB haben sowohl für öffentliche als auch private Unternehmen eine Bedeutung. Bei der geschäftlichen Beziehung von ausschließlich privaten Unternehmen sind die §§ 299 bis 300 StGB heranzuziehen, die die Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr strafrechtlich sanktionieren.

---

<sup>52</sup> Die Vorbereitungsphase des BKA-Forschungsprojektes zur Korruption begann am 1.8.1992. In der Untersuchung kamen folgende Methoden zur Anwendung: „Literaturanalyse, mündliche und schriftliche Befragungen sowie ein Workshop.“ Vgl. Vahlenkamp, W./Knauß, I. (1997), S. 30.

<sup>53</sup> Vgl. Vahlenkamp, W./Knauss, I. (1997), S. 20.

<sup>54</sup> Vgl. Kaiser, R. (1999), S. 4 f. sowie Fleck, C./Kuzmics, H. (1985), S. 7 ff.

<sup>55</sup> Vgl. Diephaus, R./Siegle, M. Bundeskriminalamt (1997), S. 12 sowie Ahlf, E. (1996), S. 156 f.

<sup>56</sup> Stierle, J. (6/2006), S.209.

Ferner existieren in öffentlichen und privaten Unternehmen neben den eigentlichen Korruptionsstraftaten „Begleitstraftaten“, die gleichzeitig, vor oder nach den Korruptionsstraftaten erfolgen und in der Regel den Hauptvorwurf darstellen. Insofern sind die Korruptionsstraftaten nur Mittel zum Zweck.<sup>57</sup> Hierbei handelt es sich insbesondere um § 353 StGB (Verletzung des Dienstgeheimnisses), § 258 a StGB (Strafvereitelung im Amt), § 261 StGB (Geldwäsche), § 263 StGB (Betrug), § 264 StGB (Subventionsbetrug), § 266 StGB (Untreue), § 246 StGB (Unterschlagung), § 267 ff. StGB (Urkundendelikte), § 348 StGB (Falschbeurkundung im Amt), § 370 AO (Steuerhinterziehung), § 240 StGB (Nötigung) und § 253 StGB (Erpressung).<sup>58</sup>

Des Weiteren ist die Abgeordnetenbestechung<sup>59</sup> nach § 108 e StGB und die Wählerbestechung nach § 108 b StGB strafbar.<sup>60</sup>

Das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13.8.1997<sup>61</sup> hat verschiedene Tatbestände und den Strafraum geändert mit dem Ziel einer verbesserten Strafverfolgung für korruptive Verhaltensweisen.<sup>62</sup>

Ferner ist für Unternehmen mit geschäftlicher Tätigkeit im Ausland auch das EU-BestG vom 10.09.1998 sowie das IntBestG vom 10.09.1998 von Bedeutung.<sup>63</sup> Die Strafbestimmungen gelten seit 15.2.1999.<sup>64</sup>

Strafbar ist nach Art. 2 § 1 IntBestG<sup>65</sup> die aktive Bestechung von ausländischen Richtern, sonstigen Amtsträgern oder Soldaten, um sich oder einem Dritten einen Auftrag oder einen unbilligen Vorteil im internationalen geschäftlichen Verkehr zu verschaffen oder zu sichern. Gemäß Art. 2 § 2 IntBestG wird auch der ausländische Abgeordnete erfasst.<sup>66</sup>

<sup>57</sup> Vgl. Blomeyer, I. (1999), S. 5 f sowie Schönherr, R. (1985), S. 194.

<sup>58</sup> Vgl. Blomeyer, I. (1999), S. 6 sowie Schönherr, R. (1985), S. 194, ferner Tiedemann, K. (1972), S. 63.

<sup>59</sup> Vgl. Haffke, B. (1995), S. 20-24 zum Begriff der Abgeordnetenbestechung sowie Ruether, N. (1995), S. 55 zu den Risikobereichen und Präventionsmöglichkeiten der politischen Korruption.

<sup>60</sup> Vgl. § 108 e und § 108 b StGB. Auf diese Delikte wird wegen der geringen Bedeutung für eine ökonomische Analyse im Laufe der Arbeit nicht weiter eingegangen.

<sup>61</sup> Vgl. BGBl.I, S. 2038, in Kraft getreten am 20.8.1997 sowie ausführlich in Wolters, G. (1998), S. 1100 sowie König, P. (1997), S. 397 ff., ferner Kleinmann, W./Berg, W. (1998), S. 277 ff., ferner Schaller, H. (7/1999), S. 225 ff.

<sup>62</sup> Vgl. Bannenberg, B. (2002), S. 17.

<sup>63</sup> Vgl. Pieth/Eigen (1999), S. 672 ff. sowie 683 ff.

<sup>64</sup> Vgl. Bannenberg, B. (2002), S. 36 f. sowie Gesetz zu dem Protokoll vom 27. September 1996 zu dem Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (EU-Bestechungsgesetz-EuBestG) vom 10. September 1998, (BGBl.I, S. 2340), abgedruckt im Anhang 21 bei Tröndle/Fischer (2004), S. 2365 f. sowie Gesetz zu dem Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung – IntBestG) vom 10. September 1998, (BGBl.I S. 2327), abgedruckt im Anhang 22 bei Tröndle/Fischer (2004), S. 2366 f.

<sup>65</sup> Bei einer Abfrage des BKA an den Landeskriminalämter, des Zollkriminalamtes und des Bundesgrenzschutzes wurden dem BKA für das Jahr 2002 vier Fälle nach dem IntBestG gemeldet. Vgl. BKA-Bundeslagebild Korruption (2002), S. 15.

<sup>66</sup> Vgl. Pieth/Eigen (1999), S. 672 ff.

Art. 2 § 1 EUBestG<sup>67</sup> ist anwendbar bei der aktiven Bestechung von Richtern und sonstigen Amtsträgern eines Mitgliedstaates der Europäischen Union.<sup>68</sup>

Sowohl nach dem IntBestG als auch nach dem EUBestG sind die §§ 332, 334 bis 336, 338 StGB anwendbar.

Mit dem Ausführungsgesetz vom 22.08.2002 zur Umsetzung der gemeinsamen Maßnahme EU vom 22.12.1998 wurde der Anwendungsbereich des § 299 StGB auch auf Bestechungshandlungen im ausländischen Wettbewerb ausgedehnt. Nach dem neu eingefügten § 299 Abs. 3 StGB gelten die Abs. 1 und 2 auch für Handlungen im ausländischen Wettbewerb.<sup>69</sup>

Vorteilsgewährungen werden im internationalen Geschäftsverkehr nicht unter Strafe gestellt.<sup>70</sup>

## 1.8. Korruption im freiheitlich demokratischen Rechtsstaat

Nach Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 1 GG ist die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat, in dessen Rahmen die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen muss.<sup>71</sup>

Den Rechtsstaat kennzeichnen folgende Elemente:<sup>72</sup>

- „das Gewaltenteilungsprinzip,
- der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit staatlichen Handelns,
- die Gewährleistung persönlicher Grundrechte, die die staatliche Machtausübung begrenzen,
- der Grundsatz der Bestimmtheit, der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes, bezogen auf staatliches Handeln,
- der Grundsatz des Übermaßverbotes,
- die Gewährleistung von Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen der öffentlichen Gewalt“.

Je nach dem Ausmaß der Korruption könnten einzelne Elemente des Rechtsstaates, wie z.B. die Gesetzmäßigkeit<sup>73</sup> des Handelns von öffentlichen Unternehmen, einzelne Grundrechte,<sup>74</sup> wie das Gleichheitsrecht nach Art.3 GG sowie die Forderung nach fairem Wettbewerb<sup>75</sup> und der Minderheitenschutz, verletzt werden.<sup>76</sup> Bekannt gewordene

<sup>67</sup> Es sind dem BKA keine Verstöße gegen das EUBestG bekannt geworden. Vgl. BKA-Bundeslagebild Korruption (2002), S. 15.

<sup>68</sup> Vgl. ebenda, S. 683 ff.

<sup>69</sup> Vgl. Sanchez-Hermosilla, F. (2/2003), S. 76 sowie FN 13 auf S. 79.

<sup>70</sup> Vgl. Bannenberg, B. (2002), S. 36 f.

<sup>71</sup> Vgl. Tsatos, D.Th. u.a. (1994), S. 33. sowie Braum, S. (1996), S. 450-454.

<sup>72</sup> Vgl. Tsatos, D. Th. u.a. (1994), S. 40 f. Kurseinheit 2 (Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Nr. 5315-8-02-S1) der Universität Hagen sowie Stein, E. (1990), S. 150 ff.; Arndt, H.-W./Rudolf, W. (1996), S. 30 ff.; Badura, P. (1996), S. 266; Schmidt-Bleibtreu, B./Klein, F. (1995), S. 497.

<sup>73</sup> Vgl. Gribl, K. (1991), S. 75.

<sup>74</sup> Vgl. Oberreuter, H. (1995), S. 49 nach der Grundrechte wie Moralprinzipien formuliert sind und die Demokratie strukturieren.

<sup>75</sup> Vgl. Kaiser, R. (1999), S. 51.

<sup>76</sup> Vgl. Imhof, A. (1999), S. 34.

Bestechungsfälle lassen die Bevölkerung an der sozialen Gerechtigkeit zweifeln.<sup>77</sup> Insbesondere würden durch die Auswirkungen der Korruption einzelne Rechte käuflich sein.<sup>78</sup> Das Vertrauen der Bürger in den Staat und die öffentlichen Unternehmen wird beschädigt. Die Bereitschaft, staatliche Entscheidungen zu akzeptieren, verringert sich.<sup>79</sup>

Die Korruption erschüttert die Legitimation eines politischen Systems, gibt der Opposition Auftrieb und kann sogar bei Nichtexistenz von oppositionellen Minderheiten zu revolutionären Änderungen des politischen Systems führen.<sup>80</sup>

Die Finanzierungskosten der Korruption werden auf Steuern, Abgaben und Preise umgelegt<sup>81</sup> und das Vertrauen des Bürgers in die Integrität der öffentlichen Verwaltung wird beschädigt.<sup>82</sup> Der durch Korruption erzeugte Vertrauensverlust begünstigt wiederum die weitere Verbreitung der Korruption.<sup>83</sup> Bei einer 1992 durchgeführten Allensbach-Umfrage glaubten nur noch 34 % der Befragten an die Unbestechlichkeit deutscher Beamter.<sup>84</sup> Dies kann beim Bürger zu steigender allgemeiner Staatsverdrossenheit, sinkender Rechtstreue sowie Verminderung von Unrechtsbewusstsein führen, indem das bestehende Staatssystem vom Bürger angezweifelt wird.<sup>85</sup> Ein vernünftiges Maß an gesundem Misstrauen gegenüber dem Staat ist in einer Demokratie für ihr Funktionieren zwar erforderlich.<sup>86</sup> Mit steigendem Misstrauen der Bevölkerung wendet sich aber ein Teil der Bürger vom Staat ab und überlässt das politische Handeln einzelnen Funktionären. Hierdurch vermindert sich die Qualität der politischen Entscheidungen. Das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat ist in einer sehr komplexen Gesellschaft, in welcher der Einzelne seine Informationen nur noch zu einem geringen Teil aus persönlichen Gesprächen bezieht und zum größten Teil aus Massenmedien, so wichtig, dass es als Rechtsgut vor Bestechungsdelikten geschützt werden muss.<sup>87</sup>

Um den Rechtsstaat aufrechtzuerhalten, schafft der Staat u.a. Korruptionsbekämpfungsgesetze und setzt repressive Organe (Polizei, Staatsanwaltschaft, Gerichte und andere Kontrollbehörden<sup>88</sup>) zur Verfolgung und Verhinderung von Korruptionsstraftaten ein. Es ist ferner wichtig, dass der Staat mit seinen Repräsentanten sich vorbildhaft

---

<sup>77</sup> Vgl. Fuhr, W. (1985), S. 115.

<sup>78</sup> Vgl. Lisken, H. (1995), S. 44 sowie Lisken, H. (1995), S. 1874 bezüglich der Diskussion, ob sich der Rechtsstaat im Rahmen weiterer Privatisierungen von öffentlichen Unternehmen zu einem vorteilsorientierten Unternehmen entwickelt oder ob der Rechtsethik der Vorrang vor dem Erfolg eingeräumt werden soll.

<sup>79</sup> Vgl. Geis, N. (1997), S. 50.

<sup>80</sup> Vgl. Bellers, J. (1989), S. 6 sowie Ricks, S. (1995), S. 236.

<sup>81</sup> Vgl. Schaubensteiner, W. (1994), S. 516.

<sup>82</sup> Vgl. Schaubensteiner, W. (1996), S. 237 sowie Schaubensteiner, W. (1996), S. 409. sowie Blomeyer, I. (1999), S. 10.

<sup>83</sup> Vgl. v. Arnim, H.-H. (2001), S. 183.

<sup>84</sup> Vgl. Schaubensteiner, W. (1996), S. 409 sowie derselbe (1994), S. 30.

<sup>85</sup> Vgl. Blomeyer, I. (1999), S. 10.

<sup>86</sup> Vgl. Graupe, J. (1988), S. 114 f.

<sup>87</sup> Vgl. Graupe, J. (1988), S. 115 f.

<sup>88</sup> Weitere Kontrollbehörden sind beispielsweise die Rechnungshöfe der Länder und des Bundes. Vgl. hierzu die ausführliche Untersuchung der Rechnungshöfe bei der Korruptionsbekämpfung in Blomeyer, I.-M. (1999).



verhält. Dies gilt auch für den Bereich der politischen Korruption<sup>89</sup>, deren Existenz Auswirkungen auf die Korruption in öffentlichen und privaten Unternehmen besitzt.

Die Korruptionsfreiheit lässt sich für den Staat wahrscheinlich jedoch nicht vollständig durchhalten. Gesellschaftspolitisches Ziel kann es nur sein, die Rate der Korruption zu senken oder sie auf einem bestimmten Niveau zu halten.<sup>90</sup> Die Regierungen in den Kommunal- Landes- und Bundesverwaltungen haben neben dem Ziel der Korruptionsbekämpfung eine Vielzahl von anderen Zielen zu berücksichtigen. Eine korruptionsfreie Gesellschaft mit einer Nullgrenze bedingt extrem hohe Korruptionskontrollkosten<sup>91</sup> und würde im Widerspruch zum juristischen Begriff der Sozialadäquanz und den gesellschaftlichen und kulturellen Verhaltensweisen stehen.

---

<sup>89</sup> Vgl. v. Arnim, H.-H. (2001), S. 88-91 sowie S. 172-193.

<sup>90</sup> Vgl. Homann, K. (3/1997), S. 200.

<sup>91</sup> Vgl. Rose-Ackermann, S. (1996) sowie Klitgaard, R. (1991), S. 195, zitiert in Hohmann, K. (3/1997), S. 200.

## 2. Rechtsgrundlagen

### 2.1. Formen der Korruption im deutschen Strafrecht<sup>92</sup>

#### 2.1.1. *Die passive Bestechung in Form der Vorteilsannahme (§ 331 StGB)*<sup>93</sup>

Nach § 331 Abs. 1 StGB liegt der Tatbestand der passiven Bestechung in Form der Vorteilsannahme dann vor, wenn „ein Amtsträger oder ein für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter<sup>94</sup> einen Vorteil für die Dienstausübung für sich oder für einen Dritten fordert, sich versprechen lässt oder annimmt“.<sup>95</sup>

Nach § 331 Abs. 3 StGB entfällt die Strafbarkeit des Amtsträgers oder für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten, wenn „diese Personen einen nicht von ihnen geforderten Vorteil sich versprechen lassen oder annehmen und die zuständige Behörde im Rahmen ihrer Befugnisse entweder die Annahme vorher genehmigt hat oder diese Personen unverzüglich bei ihr Anzeige erstatten und die Behörde die Annahme genehmigt“.

Nach dieser Vorschrift hat die Behörde – öffentliches Unternehmen – durch die Möglichkeit der Genehmigung einen Handlungsspielraum und kann strafbare Handlungen legalisieren. Diese Regelung war erforderlich, da es Ausnahmefälle gibt, in denen das staatliche Interesse an einem Verbleib des Vorteils das Interesse an der Verhinderung einer an sich unerwünschten Vorteilsannahme überwiegt.<sup>96</sup> Der Umfang dieses Handlungsspielraums für ein öffentliches Unternehmen und dessen Gestaltung soll in dieser Arbeit analysiert werden.

---

<sup>92</sup> Es werden in diesem Abschnitt die einzelnen Korruptionsstraftaten seit dem Inkrafttreten des Korruptionsbekämpfungsgesetzes dargestellt. Soweit im dritten Kapitel Korruptionsfälle in öffentlichen und privaten Unternehmen analysiert werden, die sich vor dem Inkrafttreten des Korruptionsbekämpfungsgesetzes ereigneten, wird die damals gültige Rechtslage dargestellt. Vgl. bezüglich der Rechtslage vor und nach dem 1.1.1975 bis zum 13.8.1997 Überhofen, M. (1999) sowie Schönherr, R. (1985).

<sup>93</sup> Die §§ 331 bis 338 StGB schützen das Rechtsgut der Lauterkeit des öffentlichen Dienstes und sollen die Käuflichkeit von Diensthandlungen und die Befangenheit der Bediensteten durch einen Vorteil als Gegenleistung bei der Ausübung und Erfüllung ihrer Pflichten und damit auch eine Verfälschung des Staatswillens verhindern. Vgl. Fuhr, W. (1985), S. 117. Zusammenfassend wird die Funktionsfähigkeit der staatlichen Verwaltung geschützt. Vgl. Tröndle, H./Fischer, T. (2004), S. 2203 Rd-Nr. 3.

<sup>94</sup> Vgl. Matkey, T. (11/2001) ausführlich zur Rechtssicherheit durch die Verpflichtung von Personen, die keine Amtsträger sind.

<sup>95</sup> Vgl. § 331 StGB.

<sup>96</sup> Graupe schildert ein Beispiel in dem ein Feuerwehrbeamter aus Dankbarkeit für eine Lebensrettung, die er unter Gefährdung seines Lebens gemacht hat, ein größeres Geschenk erhält. In diesem Fall würden weder der Schenker noch der Feuerwehrbeamte verstehen, dass dies verboten sein soll. Auch der Staat hätte ein Interesse solche Leistungen zu belohnen. Vgl. Graupe, J. (1988), S. 15. Ferner kann es politisch notwendig und auch aus andersartigen Gebräuchen im Ausland erforderlich sein, wenn ein Diplomat oder Polizeibeamter von einem ausländischen Staatsgast ein Geschenk annehmen. So hatte beispielsweise ein Polizeibeamter in der Stadt Aachen von einem ausländischen Staatsgast eine goldene Uhr erhalten, die vom Innenminister nach § 331 Abs. 3 StGB genehmigt worden ist.

### **2.1.2. Die qualifizierte passive Bestechung in Form der Bestechlichkeit (§ 332 StGB)**

Nach § 332 Abs. 1 StGB liegt der Tatbestand der Bestechlichkeit, der eine Qualifikation der Vorteilsannahme ist, vor, wenn „ein Amtsträger oder ein für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er eine Diensthandlung vorgenommen hat oder künftig vornehme und dadurch seine Dienstpflichten verletzt hat oder verletzen würde“.<sup>97</sup>

Nach § 332 Abs. 3 StGB wird der Täter bestraft, wenn er sich dem anderen gegenüber bereit gezeigt hat, bei der Handlung seine Pflichten zu verletzen oder, soweit die Handlung in seinem Ermessen steht, sich bei der Ausübung des Ermessens durch den Vorteil beeinflussen lässt.

### **2.1.3. Die aktive Bestechung in Form der Vorteilsgewährung (§ 333 StGB)**

Nach § 333 Abs. 1 StGB liegt der Tatbestand der aktiven Bestechung in Form der Vorteilsgewährung vor, wenn „jemand einem Amtsträger oder einem für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten für die Dienstaussübung einen Vorteil für diesen oder einen Dritten anbietet, verspricht oder gewährt“.<sup>98</sup>

Nach § 333 Abs. 3 StGB entfällt die Strafbarkeit des Vorteilsgewährenden, wenn „die zuständige Behörde im Rahmen ihrer Befugnisse entweder die Annahme des Vorteils durch den Empfänger vorher genehmigt hat oder sie auf unverzügliche Anzeige des Empfängers genehmigt“.

### **2.1.4. Die aktive Bestechung in Form der Bestechung (§ 334 StGB)**

Nach § 334 Abs. 1 StGB liegt der Tatbestand der Bestechung, der eine Qualifikation der Vorteilsgewährung darstellt, vor, wenn „jemand einem Amtsträger oder einem für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten einen Vorteil für diesen oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, dass er eine Diensthandlung vorgenommen hat oder künftig vornehme und dadurch seine Dienstpflichten verletzt hat oder verletzen würde“.<sup>99</sup>

Nach § 334 Abs. 3 StGB wird der Täter bestraft, wenn „er dem Amtsträger oder dem für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten einen Vorteil als Gegenleistung für eine künftige Handlung anbietet, verspricht oder gewährt und diesen Personenkreis dazu bestimmen versucht, dass dieser bei der Handlung seine Pflichten verletzt oder, falls die Handlung in seinem Ermessen steht, sich bei der Ausübung des Ermessens durch den Vorteil beeinflussen lässt“.

Im Zusammenhang mit den dargestellten Straftatbeständen der §§ 331-334 StGB ist ebenfalls das Unterlassen einer pflichtgemäßen Diensthandlung nach § 336 StGB strafbar.<sup>100</sup>

---

<sup>97</sup> Vgl. § 332 StGB.

<sup>98</sup> Vgl. § 333 StGB.

<sup>99</sup> Vgl. § 334 StGB.

<sup>100</sup> Vgl. § 336 StGB.

Abschließend werden in § 335 StGB besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung unter Strafe gestellt.<sup>101</sup>

Die vier Tatbestände der aktiven und passiven Bestechung erstrecken sich auf Amtsträger und dem öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete. Amtsträger ist nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB, „wer nach deutschem Recht

- a) Beamter oder Richter ist,
- b) in einem sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis steht oder
- c) sonst dazu bestellt ist, bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle oder in deren Auftrag Aufgaben der öffentlichen Verwaltung unbeschadet der zur Aufgabenerfüllung gewählten Organisationsform wahrzunehmen“.<sup>102</sup>

Für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter ist nach § 11 Abs. 1 Nr. 4 StGB, „wer, ohne Amtsträger zu sein,

- a) bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, oder
- b) bei einem Verband oder sonstigem Zusammenschluss, Betrieb oder Unternehmen, die für eine Behörde oder für eine sonstige Stelle Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ausführen,

beschäftigt oder für sie tätig ist und auf die gewissenhafte Erfüllung seiner Obliegenheiten auf Grund eines Gesetzes förmlich verpflichtet ist“.<sup>103</sup>

Während der Agent nach § 331 StGB keine Regeln verletzt, erfolgt nach § 332 StGB eine Regelverletzung in Form einer pflichtwidrigen Diensthandlung. Die Diensthandlung ist bei gebundenen Verwaltungsentscheidungen immer dann pflichtwidrig, wenn der Agent durch die Vornahme oder Unterlassung seiner Diensthandlung gegen Gesetze, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, allgemeine Dienstanweisungen oder auch nur gegen Einzelanweisungen des Vorgesetzten verstößt.<sup>104</sup> Bei Ermessensentscheidungen wird die Pflichtwidrigkeit nur bei Ermessensüberschreitungen in Betracht kommen.<sup>105</sup> Die Pflichtwidrigkeit der Ermessensentscheidung liegt vor, wenn der Agent bei seiner Entscheidung sich nicht ausschließlich von sachlichen Gesichtspunkten leiten lässt, sondern hierbei auch den Vorteil berücksichtigt, den er erhalten hat oder sich versprechen lässt.<sup>106</sup>

Tathandlung des Agenten ist bei den §§ 331 und 332 StGB das Fordern, Sich-Versprechen-Lassen oder Annehmen eines Vorteils. Tathandlung des Klienten ist bei den §§ 333 und 334 StGB das Anbieten, Versprechen oder Gewähren eines Vorteils.

Unter Vorteil ist jede Leistung des Klienten zu verstehen, auf die der Agent keinen Anspruch hat und die ihn materiell<sup>107</sup> oder immateriell<sup>108</sup> in seiner wirtschaftlichen,

---

<sup>101</sup> Vgl. § 335 StGB.

<sup>102</sup> Vgl. § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB.

<sup>103</sup> Vgl. § 11 Abs. 1 Nr. 4 StGB.

<sup>104</sup> Vgl. Troendle, H./Fischer, T. (2004), S. 2223 Rd.-Nr. 4 sowie Fuhr, W. (1985), S. 127; sowie Schönke, A./Schröder, H. (2001), S. 2584, Rd.-Nr. 7.

<sup>105</sup> Vgl. ebenso S. 2223, Rd.-Nr. 6.

<sup>106</sup> Vgl. Graupe, J. (1988), S. 28 sowie Fuhr, W. (1985), S. 127 f.

<sup>107</sup> Vgl. mit weiteren Beispiele Kaiser, R. (1999), S. 122 f.

<sup>108</sup> Vgl. ebenso S. 124 f.

rechtlichen oder auch nur persönlichen Lage objektiv besser stellt.<sup>109</sup> Dies sind hauptsächlich materielle Zuwendungen jeder Art in Form von Geld, Sachwerten, Rabatten, Einladungen zu Veranstaltungen, Urlaubsreisen usw. und in einem geringen Umfang immaterielle Vorteile in Form von sexuellen Zuwendungen oder Ehrenämtern.<sup>110</sup>

Der Austausch von Vorteilen zwischen dem Klienten und dem Agenten muss unter dem Gesichtspunkt der Sozialadäquanz beurteilt werden. Leistungen können als sozialadäquat angesehen werden, wenn sie der Höflichkeit oder Gefälligkeit entsprechen und als gewohnheitsrechtlich anerkannt gelten (beispielsweise gelegentliche Bewirtung, geringwertige Werbegeschenke, geringwertige Aufmerksamkeiten aus Anlass von Jubiläen oder persönlichen Feiertagen z.B. Blumen).<sup>111</sup> Sind die Vorteile, die zwischen dem Klienten und dem Agenten ausgetauscht werden, sozialadäquat, so erfüllt dies nicht den Tatbestand der obigen Korruptionsstraftaten. Für den Bereich der Sozialadäquanz gibt es in der Praxis keine einheitlichen, klaren Grenzen in den öffentlichen Unternehmen. Sie existieren meist bei einer Spannweite von 2,50 Euro (Stadtverwaltung Wuppertal) bis 25 Euro (Emschergenossenschaft/Lippeverband in Essen). Die kritische Grenze der Sozialadäquanz könnte in Anlehnung an § 248 a StGB bei 60 DM bzw. 30 Euro gesehen werden.<sup>112</sup> Die Grenzen sozialadäquater Vorteile sind im geschäftlichen Verkehr grundsätzlich weiter zu ziehen als im Bereich der öffentlichen Verwaltung.<sup>113</sup> Zur Abwägung bei der Beurteilung der Sozialadäquanz muss der Vorteil selbst als auch der Anlass gewürdigt werden, aufgrund dessen der Vorteil gewährt wurde. Ferner muss der Wert des Vorteils in Beziehung zum Dienstgrad und zur wirtschaftlichen Lage des Agenten gesetzt werden.<sup>114</sup> Bei privaten Unternehmen können Mitarbeiter Geschenke als „Aufmerksamkeiten“ vom Empfänger behalten, wenn sie rund 40 Euro im Kalenderjahr vom gleichen Geschäftspartner nicht überschreiten. Eine Umfrage<sup>115</sup> im Jahr 1995 ergab eine „Unbedenklichkeitsspanne“ zwischen 50 DM und 100 DM.<sup>116</sup> Bei der Entwicklung eines öffentlichen Unternehmens zu einem kundenorientierten Dienstleistungsunternehmen darf die emotionale Dimension menschlicher Beziehungen nicht ausgeklammert werden. Sympathie, Freundschaft, Zuneigung, Hilfsbereitschaft usw. müssen auch unter den gegenwärtigen und zukünftigen Korruptionscontrollingaktivitäten möglich sein.<sup>117</sup>

---

<sup>109</sup> Vgl. Tröndle, H./Fischer, F. (2004), S. 2208, Rd-Nr. 11 sowie Rasch, D.G. (1985), S. 2; sowie Schönke, A./Schröder, H. (2001), S. 2575, Rn. 17.

<sup>110</sup> Vgl. Rasch, D. G. (1985), S. 2.

<sup>111</sup> Vgl. ebenso S. 1819, Rn 20 ; Schaupensteiner, W.J. (4/1996), S. 242 ; Schönherr, R. (1985), S. 44; Kaiser, R. (1999), S. 131.

<sup>112</sup> Vgl. Kaiser, R. (1999) ; S. 146; sowie Schönke, A./Schröder, H. (2001), S. 2575, Rn. 18.

<sup>113</sup> Vgl. Tröndle, H./Fischer, F. (2004), Rd.-Nr. 9, S. 1988.

<sup>114</sup> Vgl. Graupe, J. (1988), S. 60.

<sup>115</sup> Vgl. Kliege, H. (3/2000), S. 123, nach der in der Umfrage im Jahre 1995 57 % der Führungskräfte in Unternehmen und 76 % der Selbständigen angaben, dass in ihrer Branche oder ihrem Unternehmen Vorteilsannahme geübte Praxis sei und dass sie selbst bei Geschäftsabschlüssen durch Zuwendungen nachgeholfen haben oder dass Geschäftspartner sie auf diese Weise zu beeinflussen suchten.

<sup>116</sup> Vgl. Kliege, H. (3/2000), S. 123.

<sup>117</sup> Vgl. Ahlf, E.-H. (1998), S. 7.

### **2.1.5. Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen<sup>118</sup> (§ 298 StGB)**

Nach § 298 Abs. 1 StGB wird derjenige bestraft, „der bei einer Ausschreibung über Waren oder gewerblichen Leistungen ein Angebot abgibt, das auf einer rechtswidrigen Absprache beruht und darauf abzielt, den Veranstalter zur Annahme eines bestimmten Angebots zu veranlassen“.<sup>119</sup>

Nach § 298 Abs. 2 StGB trifft der Tatbestand auch bei einer freihändigen Vergabe eines Auftrages nach vorangegangenen Teilnahmewettbewerb zu.

„Tathandlung des § 298 StGB ist die Abgabe eines Angebots, das beim Veranstalter eingegangen ist, wobei der Zugang voraussetzt, dass das Angebot bei ordnungsgemäßem Ablauf im Ausschreibungsverfahren berücksichtigt werden könnte“.<sup>120</sup> Erfasst werden Ausschreibungen über Waren oder gewerbliche Leistungen. Hierunter fallen alle Vergabearten nach VOB/A, VOL/A und VOF mit Ausnahme freihändiger Vergaben ohne Teilnahmewettbewerb.<sup>121</sup> § 298 StGB ist nicht auf Ausschreibungen durch öffentliche Auftraggeber beschränkt, sondern erfasst auch Ausschreibungen und Vergaben durch private Unternehmen mit ähnlichem Vergabeverfahren.<sup>122</sup>

### **2.1.6. Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§ 299 StGB)**

Die analoge Bestimmung zu §§ 331 ff. StGB, die auf Angestellte und Beauftragte von privaten Unternehmen Anwendung findet, ist in § 299 StGB normiert.

Nach § 299 Abs. 1 StGB<sup>123</sup> wird der Angestellte oder Beauftragte eines geschäftlichen Betriebes bestraft, wenn er „im geschäftlichen Verkehr einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er einen anderen bei dem Bezug von Waren oder gewerblichen Leistungen im Wettbewerb in unlauterer Weise bevorzugt“.<sup>124</sup>

Nach § 299 Abs. 2 StGB wird derjenige bestraft, der „im geschäftlichen Verkehr zu Zwecken des Wettbewerbs einem Angestellten oder Beauftragten eines geschäftlichen Betriebes einen Vorteil für diesen oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet,

<sup>118</sup> Die Vorschrift stuft einen Teil der früheren Ordnungswidrigkeiten des § 38 Abs. 1 Nr. 1 u. 8 aF GWB zu einem Vergehen auf. Ursächlich hierfür war auch, dass die Erfassung bestimmter Submissionsabsprachen, namentlich in der Bauwirtschaft, als Betrug vielfach scheiterte. Deshalb wurde von dem Erfordernis eines Vermögensschadens abgesehen. Da der Gesetzgeber auf ein Täuschungselement verzichtete, handelt es sich bei der Vorschrift nicht um ein betrugsähnliches Vermögensdelikt, sondern sie dient wie § 299 StGB dem vorrangigen Schutz des „freien“ Wettbewerbs vor Verfälschung und Außerkraftsetzung des echten Leistungswettbewerbs durch unlautere und nicht offenbarte Einflüsse, bei dem mittelbar die Mitbewerber und auch die Allgemeinheit geschützt werden. Vgl. Schönke, A./Schröder, H. (2001) § 298 StGB Rd-Nr. 1 sowie Bannenberg, B. (2002), S. 22 sowie König, P. (10/1997), S. 402.

<sup>119</sup> Vgl. § 298 StGB.

<sup>120</sup> Bannenberg, B. (2002), S. 24 sowie Schönke, A./Schröder, H. (2001), § 298 StGB Rd-Nr. 8.

<sup>121</sup> Vgl. Bannenberg, B. (2002), S. 24.

<sup>122</sup> Vgl. Schönke, A./Schröder, H. (2001), § 298 StGB Rd-Nr. 4; Tröndle, H./Fischer, T. (2004), § 298 StGB Rd-Nr. 6.

<sup>123</sup> Durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz wurde die früher geltende Strafvorschrift des § 12 UWG aufgehoben. Vgl. Bannenberg, B. (2002), S. 25 sowie Schönke, A./Schröder, H. (2001), § 299 StGB Rd-Nr. 1.

<sup>124</sup> Vgl. § 299 StGB; ferner die Untersuchung von Rasch, D.G. (1985).

verspricht oder gewährt, dass er ihn oder einen anderen bei dem Bezug von Waren oder gewerblichen Leistungen in unlauterer Weise bevorzugt“.

Nach § 299 Abs. 3 StGB gelten die Absätze 1 und 2 auch für Handlungen im ausländischen Wettbewerb.<sup>125</sup>

Während es sich bei § 299 StGB um ein Antragsdelikt handelt, das nach § 301 StGB<sup>126</sup> nur auf Antrag des Betroffenen verfolgt wird, oder wenn die Strafverfolgungsbehörden ein Einschreiten wegen des besonderen öffentlichen Interesses von Amts wegen für geboten hält, werden Verstöße gegen §§ 331 ff. StGB als Officialdelikte von den Strafverfolgungsbehörden stets verfolgt.

Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr werden nach § 300 StGB bestraft, wenn sich die Tat auf einen Vorteil großen Ausmaßes bezieht oder der Täter gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande handelt.<sup>127</sup>

§ 299 StGB erfasst nicht den Geschäftsinhaber und freiberuflich Tätige sowie die Bestechung im Zusammenhang mit Aufklärungs- und Beratungsleistungen. Hier besteht nach der Ansicht von Schaubenstein dringender Regelungsbedarf.<sup>128</sup> Ferner ist auch die als nachträgliche „Dankeschön“ dargestellte Bestechung, anders als bei der Korruption im Amt, ebenso straflos wie das „Anfüttern“ und Zahlungen zur „Klimapflege“.<sup>129</sup> Die Strafverfolgung wird auf die Gewährung von Vorteilen für eine künftige Bevorzugung im Wettbewerb beschränkt.<sup>130</sup>

Der Vorteilsbegriff entspricht dem der §§ 331 ff. StGB. Der Begriff der Unlauterkeit<sup>131</sup> verlangt eine Bevorzugung, die nicht auf sachlichen Erwägungen, gemessen am „freien“ Wettbewerb, beruht, sondern durch den gesetzlich verlangten Vorteil dominiert ist. Hierbei sind soziale Gepflogenheiten der Verkehrskreise normativ zu berücksichtigen.<sup>132</sup> Analog der Vorschriften der §§ 331 ff. StGB sowie § 12 aF UWG sind daher kleinere Aufmerksamkeiten, Werbegeschenke oder Einladungen zu einem bürgerlichen Mittagessen im Allgemeinen keine unlautere Bevorzugung. Sie sind hinsichtlich des Verkehrskreises typischerweise nicht geeignet, geschäftliche Entscheidungen sachwidrig zu beeinflussen.<sup>133</sup> Der Begriff „Bezug“ ist weit zu verstehen und umfasst den gesamten wirtschaftlichen Vorgang von der Bestellung über die Lieferung bis hin zur Bezahlung der Ware oder Leistung.<sup>134</sup>

<sup>125</sup> Vgl. Sanchez-Hermosilla, F. (2/2003), S. 79.

<sup>126</sup> Vgl. § 301 StGB.

<sup>127</sup> Vgl. § 300 StGB.

<sup>128</sup> Vgl. Schaubenstein, W.-J. (1/2003), S. 12.

<sup>129</sup> Vgl. ebenso S. 12.

<sup>130</sup> Vgl. ebenso S. 13.

<sup>131</sup> Erforderlich ist eine Unrechtsvereinbarung wie in den §§ 332 und 334 StGB, d.h. zwischen der angestrebten Bevorzugung durch den Vorteilsnehmer und dem Vorteil muss ein Zusammenhang derart bestehen, dass der Vorteil als Gegenleistung für die Bevorzugung gedacht ist. Vgl. Schöнке, A./Schröder, H. (2001), § 299 StGB Rd-Nr. 16.

<sup>132</sup> Vgl. Schöнке, A./Schröder, H. (2001), § 299 StGB Rd-Nr. 19.

<sup>133</sup> Vgl. ebenso § 299 StGB Rd-Nr. 20.

<sup>134</sup> Vgl. ebenso § 299 StGB Rd-Nr. 22. In diesem Sinne ist eine bevorzugte Erledigung einer Auszahlungsanordnung sowie eine nicht ordnungsgemäße Abnahme einer Leistung durch einen „geschmierten“ Angestellten strafbar.

## 2.2. Behandlung der Korruption im deutschen Steuerrecht

Steuerrechtlich waren Schmiergelder bis zum 31.12.1995 uneingeschränkt als Betriebsausgaben absetzbar, wenn der Empfänger nach § 160 AO genannt wird.<sup>135</sup> Seit dem 19. März 1999 sind Schmiergelder, die im Inland oder Ausland gezahlt wurden, nicht mehr als Betriebsausgaben nach § 4 Abs. 5 Nr. 10 EStG absetzbar, wenn die Gewährung der Zuwendung eine rechtswidrige Tat im Sinne des Strafrechts darstellt.<sup>136</sup> Dies gilt nach dem IntBestG auch für im Ausland gezahlten Bestechungsgelder.

Nach § 4 Abs. 5 Nr. 1 EStG dürfen geringwertige Aufwendungen für Geschenke an Kunden bis zu einem Umfang von insgesamt 40 Euro im Wirtschaftsjahr pro Empfänger als Betriebsausgaben berücksichtigt werden. Bestechungsgelder sind bei betrieblicher Veranlassung nur im Rahmen von § 4 Abs. 5 Nr. 1 und Nr. 10 EStG sowie § 160 AO abziehbare Betriebsausgaben.<sup>137</sup> Die Finanzverwaltung prüft die Voraussetzungen unabhängig von einem Urteil oder einer Einstellung des Strafverfahrens nach §§ 153-154 StPO. Sie ist nach § 4 Abs. 5 Satz 2 Nr. 10 EStG verpflichtet, die Staatsanwaltschaft bei einem Verdacht eines Bestechungsdeliktes zu informieren.<sup>138</sup>

Es bestehen in der Praxis für private Unternehmen weiterhin steuerrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten, indem „Schmiergelder“ unter einem anderen Begriff bezeichnet werden (z.B. als Beratungsleistungen) oder der steuerrechtliche Sachverhalt so gestaltet wird, dass er für die Finanzverwaltung nicht als rechtswidrige Tat zu erkennen ist.<sup>139</sup> Inländische Bestechungsgelder wurden bereits bisher i.d.R. entweder verdeckt als „Provisionen“ oder als „Beratungshonorar“ steuerrechtlich abgesetzt oder gar nicht ausgewiesen.<sup>140</sup>

Die Erweiterung der Strafbarkeit nach dem EuBestG und dem IntBestG erfasst nicht die Fälle der Vorteilsannahme und -gewährung. Da dies keine rechtswidrige Tat im Sinne des Strafrechts darstellt, können diese Zahlungen als Betriebsausgaben im Jahresabschluss von Unternehmen steuerrechtlich relevant sein.

---

<sup>135</sup> Vgl. Joecks, W. (1999), S. 376.

<sup>136</sup> Vgl. Randt, K. (2000), S. 1009.

<sup>137</sup> Vgl. Schmidt, W. (2002), S. 260 sowie S. 309 f.

<sup>138</sup> Vgl. Bannenberg, B. (2002), S. 26 f. sowie Joecks, W. (1997) S. 1025 bis S. 1032 zur alten steuerrechtlichen Rechtslage. Zur eingehenden steuerrechtlichen Betrachtung wird auf Joecks, W. (1999), S. 373 ff. verwiesen.

<sup>139</sup> Auf die Manipulations- und somit Gestaltungsmöglichkeiten der Unternehmen wird in Kapitel 7.3.3. sowie 7.4.3. eingegangen.

<sup>140</sup> Vgl. Schmidt, L. (2002), S. 309.



### 3. Empirische Untersuchung der Korruptionsfälle bei dem Zollkriminalamt

#### 3.1. Vorbemerkungen

Sollen Erkenntnisse, beispielsweise Ursachen, Erscheinungsformen, Manipulationen, Konsequenzen, aus den bisher bekannt gewordenen Fällen für eine künftige Prävention gezogen werden, so kann dies hauptsächlich auf der Basis einer empirischen Untersuchung und deren Analyse geschehen. Dies soll anhand eines Korruptionsfalls, der sich bei dem Zollkriminalamt ereignete, geschehen.<sup>141</sup>

Dieser Fall wurde deshalb ausgewählt, weil hier dank der systematischen Aufklärungsarbeit der Strafverfolgungsbehörden (Staatsanwaltschaft Köln, Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen) der Fall weitgehend aufgearbeitet wurde und Erkenntnisse über Ursachen, Schwachstellen und mögliche Präventionsmaßnahmen bringt, die sich auf die Bereiche der Sicherheitsunternehmen, beispielsweise Landeskriminalämter, Kreispolizeibehörden, Bundeskriminalamt, Verfassungsschutz sowie möglicherweise auch auf die interne Revision eines Unternehmens übertragen lassen. Die Klienten übten die gleiche kriminelle Vorgehensweise aus wie bei dem Polizeipräsidium München, dem Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen sowie dem Landeskriminalamt Sachsen-Anhalt.<sup>142</sup> Die Strafverfolgungsbehörden ermittelten einen Tatzeitraum vom 12.12.1994 bis Ende 1999 in den Orten Köln, Haiger, Düsseldorf, Magdeburg und München.<sup>143</sup>

Der empirischen Untersuchung sowie den weiteren Ausführungen wird der juristisch definierte Tatbestand der passiven und aktiven Bestechung und der Vorteilsannahme bzw. -gewährung nach §§ 331 ff. StGB zugrunde gelegt.<sup>144</sup>

#### 3.2. Entstehung und Aufgaben des Zollkriminalamtes

Am 15. Juli 1992 trat das Gesetz zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes (FVG) und anderer Gesetze in Kraft. Damit wurde die neue Zentralstelle des deutschen Zollfahndungsdienstes, das Zollkriminalamt (kurz ZKA genannt) mit dem Status einer Bundesoberbehörde eingerichtet.<sup>145</sup> Das ZKA trat an die Stelle des seit 1952 bestehenden Zollkriminalinstituts (ZKI) und übernahm neben neuen auch dessen bisherige Aufgaben.<sup>146</sup> Mit Inkrafttreten des Zollfahndungsgesetzes wurden die Zollfahndungs-

<sup>141</sup> Dem Verfasser wurden auf Antrag an den leitenden Oberstaatsanwalt in Köln die Anklageschrift im Verfahren 114 Js 831/99 sowie Abschriften der zwischenzeitlich ergangenen rechtskräftigen Urteile des Landgerichts Köln für die wissenschaftliche Auswertung zur Verfügung gestellt.

<sup>142</sup> Vgl. Anklageschrift der Staatsanwaltschaft Köln, Aktz. 114 Js 831/99.

<sup>143</sup> Vgl. ebenso S. 3.

<sup>144</sup> Da das neue Korruptionbekämpfungsgesetz am 13.8.1997 in Kraft trat, galten für einen Teil des Tatzeitraums noch die mildereren Korruptionsgesetze. Die Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden erfolgten auch auf die Begleitstraftaten der Untreue (§ 266 StGB), des Betruges (§ 263 StGB) sowie der Verleitung eines Untergebenen zu einer Straftat (§ 357 StGB), vgl. Anklageschrift der Staatsanwaltschaft Köln, Aktz. 114 Js 831/99. Der ermittelnde Oberstaatsanwalt schilderte dem Verfasser in einem Telefonat am 15.3.2004, dass diese Delikte nach § 154 StPO eingestellt wurden.

<sup>145</sup> Vgl. Wegweiser der Pressestelle des ZKA, Stand September 2003, S. 2 und 20.

<sup>146</sup> Vgl. ebenso S. 2. Die rechtliche Grundlage der Umstrukturierung bildete das im August 2002 in Kraft getretene Zollfahndungsdienstgesetz. Vgl. ebenso S. 5.

ämter dem ZKA angebunden und das ZKA in eine Mittelbehörde (unterhalb des Bundesministeriums der Finanzen) mit örtlichen Dienststellen umgewandelt.<sup>147</sup>

Die Aufgaben und Befugnisse des ZKA sind im Zollfahndungsdienstgesetz sowie in speziellen Gesetzen wie dem Außenwirtschaftsgesetz oder dem Geldwäschegesetz festgelegt. Das ZKA hat u.a. folgende Aufgaben:<sup>148</sup>

- „Information für den Zollfahndungsdienst und andere Zweige der Zollverwaltung zu sammeln, auszuwerten und weiterzuleiten,
- die Ermittlungen der Zollfahndungsämter zu koordinieren und zu lenken,
- in Einzelfällen von besonderer Bedeutung selbstständig Ermittlungen zu führen,
- mit anderen nationalen Behörden, vor allem der Bundes- und Länderpolizei, der Steuer- und Wirtschaftsverwaltung sowie der Justiz zusammenzuarbeiten,
- aufgrund zahlreicher bilateraler und multilateraler Zollunterstützungsabkommen sowie EU-Verordnungen, ausländischen Zollbehörden und EU-Dienststellen Amts- und Rechtshilfe zu leisten bzw. anzufordern und
- zollkriminalwissenschaftliche und- technische Untersuchungen durchzuführen und gerichtsverwertbare Gutachten zu erstellen“.

Mit seiner Gründung als Bundesoberbehörde im Jahr 1992 war das ZKA u.a. zentrale Beschaffungsstelle für die angeschlossenen zuletzt 21 Zollfahndungsämter im gesamten Bundesgebiet.<sup>149</sup> Eine weitere Aufgabe des ZKA war u.a. die Einrichtung technischer Anlagen zur Überwachung des Fernmeldeverkehrs auf der Grundlage der §§ 39 ff. des Außenwirtschaftsgesetzes sowie der §§ 100 a ff. StPO. Die Aufgabenstellung erforderte im Jahre 1992/1993 die Errichtung einer Festanlage zur Fernmeldeüberwachungsanlage sowie die Ausstattung der angeschlossenen Zollfahndungsämter mit stationärer bzw. mobiler Technik, die von der Firma des Klienten bezogen wurde.<sup>150</sup>

### 3.3. Stellung und Aufgaben der bestechlichen Agenten

In der folgenden Analyse werden zwei Agenten betrachtet, die im betrachteten Tatzeitraum beim ZKA tätig waren.<sup>151</sup>

Der Agent 1 wurde 1945 geboren und wurde am 2.11.1970 als Zollanwärter im mittleren nicht technischen Dienst des Zollkriminalinstituts eingestellt. Seit dem 1.8.1994 befand er sich im gehobenen Dienst und war zunächst als Sachbearbeiter im technischen Bereich und mit der Umorganisation des Zollkriminalinstitutes zum Zollkriminalamt zum Bereichsleiter der Fernmeldeüberwachung, später Telekommunikations- und Fernmeldeüberwachung, zuständig. Er ist verheiratet und hat keine Kinder. Er war der unmittelbare Vorgesetzte des Agenten 2. Im Verlauf des gegen ihn gerichteten Ermittlungsverfahren wurde er vom Dienst suspendiert.<sup>152</sup>

<sup>147</sup> Vgl. ebenso S. 18 und 20.

<sup>148</sup> Ebenso S. 7 f.

<sup>149</sup> Vgl. Anklageschrift der Staatsanwaltschaft Köln, Aktz. 114 Js 831/99.

<sup>150</sup> Vgl. Urteil des Landgerichts Köln 109-39/01 des Aktz. 114 Js 831/99.

<sup>151</sup> Die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft Köln erstrecken sich zusätzlich auf einen weiteren Agenten des ZKA. Da dieses Ermittlungsverfahren jedoch noch nicht rechtskräftig abgeschlossen ist, beschränkt sich die Analyse ausschließlich auf die Agenten 1 und 2.

<sup>152</sup> Vgl. Anklageschrift der Staatsanwaltschaft Köln, Aktz. 114 Js 831/99.

Der Agent 2 wurde 1966 geboren und wurde nach dem Besuch der Realschule am 1.11.1982 Zollanwärter im mittleren nicht-technischen Dienst. Nach der Absolvierung des Streifendienstes an der Grenze, einer Tätigkeit im Ausbildungsreferat wechselte er nach der Ausweitung des Bereiches Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) dorthin. Hier war er u.a. für die Organisation der TKÜ-Technik und die Organisation der Durchsetzbarkeit von Überwachungsmaßnahmen im TKÜ-Bereich verantwortlich. Im Verlauf des gegen ihn gerichteten Ermittlungsverfahrens wurde er vom Dienst suspendiert und erhielt seitdem nur 70 % seines Normalgehaltes. Er ist verheiratet, hat zwei Kinder und ist nicht vorbestraft.<sup>153</sup>

### 3.4. Stellung und Aufgaben der bestechenden Klienten

In der folgenden Analyse werden zwei Klienten betrachtet, die in einem kleinen Industriebetrieb in der Rechtsform der Kommanditgesellschaft (KG) tätig waren, deren Geschäftszweck überwiegend die Herstellung und der Vertrieb von elektronischen Geräten, speziell zur Telefonüberwachung, war.<sup>154</sup> In diesem Bereich besteht nur ein aus Strafverfolgungs- oder Sicherheitsbehörden existierender Markt mit wenigen Anbietern, wobei der obige Industriebetrieb besondere Kontakte zum ZKA und zu den Zollfahndungsämtern besaß, deren Beschaffungswesen durch das ZKA in Köln einheitlich erfolgte. Von den drei Hauptanbietern für sicherheitsrelevante Kommunikationsüberwachungstechnik betreuten die beiden übrigen Anbieter das Bundeskriminalamt und das Bundesamt für Verfassungsschutz.<sup>155</sup>

Bei den beiden Klienten handelt es sich um den Gesellschafter/Geschäftsführer (Klient Nr.1) und den leitenden Angestellten (Klient Nr.2), der eine gewinnabhängige Vergütung bekam.<sup>156</sup> Der Geschäftsführer (Klient 1) war bei der Urteilsverkündung 47 Jahre alt. Aufgrund seines Interesses für naturwissenschaftliche Disziplinen studierte er an einer Fachhochschule Elektrotechnik und anschließend Nachrichtentechnik. Im Rahmen seiner Ausbildung spezialisierte er sich auf Hoch- und Niederfrequenztechnik. Betriebswirtschaftliche Kenntnisse wurden ihm während seines Studiums nicht vermittelt. Er schloss sein Studium 1977 als graduierte Ingenieur ab und wechselte anschließend in die Firma seines Vaters, die 1977 ca. 10-12 Mitarbeiter beschäftigte. Während seines Studiums lernte er seine Ehefrau kennen, die als Großhandelskauffrau ca. 30 Jahre lang in einer Firma arbeitete, die Küchen herstellte. Die Ehe blieb kinderlos. Nach der Aufdeckung der Korruptionsdelikte arbeitet er weiterhin in demselben Unternehmen. Allerdings wurde das geschäftliche Betätigungsfeld des Unternehmens auf die Belieferung von Industriekunden beschränkt. Aufträge von öffentlichen Unternehmen werden von einer neu gegründeten Firma abgewickelt. Dieses Geschäftsfeld wurde aus der Firma des Klienten 1 ausgegliedert und wird von einem ehemaligen leitenden Angestellten der früheren Firma geleitet. Im Rahmen der Umstrukturierung musste der Klient 1 mehrere Angestellte entlassen. Klient 1 war strafrechtlich noch nicht in Erscheinung getreten.<sup>157</sup>

Der leitende Angestellte (Klient 2) wurde 1946 geboren und hatte bereits während seiner Schulzeit ein besonderes Interesse für naturwissenschaftliche Fächer. Nach einer

<sup>153</sup> Vgl. Urteil des Landgerichts Köln 109-39/01 des Aktz.114 Js 831/99.

<sup>154</sup> Vgl. Urteil des Landgerichts Köln 109-39/01 des Aktz.114 Js 831/99.

<sup>155</sup> Vgl. Anklageschrift der Staatsanwaltschaft Köln, Aktz. 114 Js 831/99.

<sup>156</sup> Vgl. Urteil des Landgerichts Köln 109-39/01 des Aktz.114 Js 831/99.

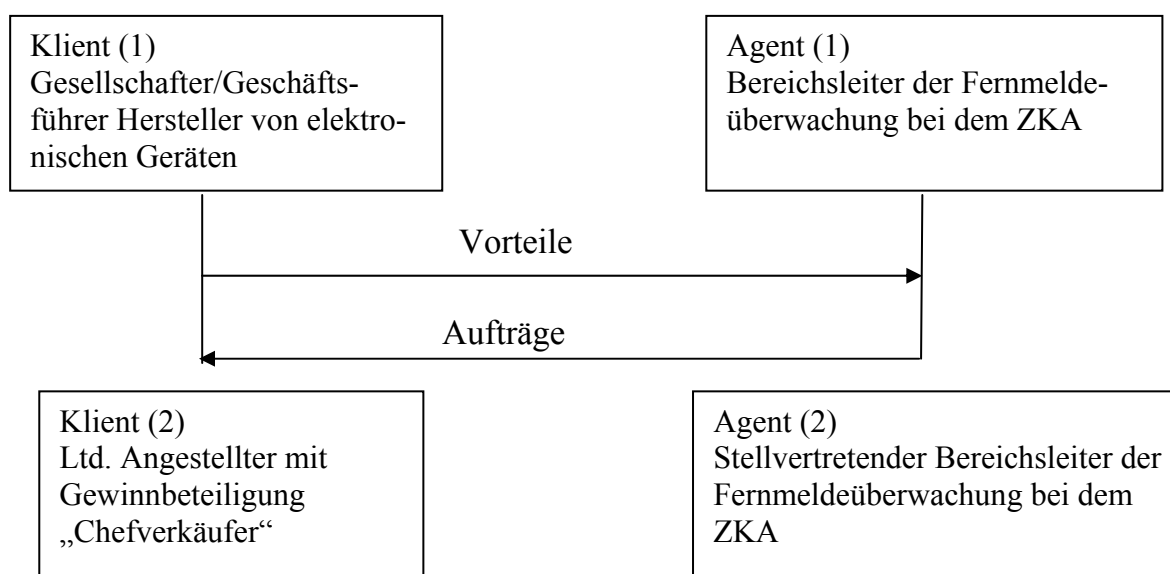
<sup>157</sup> Vgl. Urteil des Landgerichts Köln 109-39/01 des Aktz.114 Js 831/99.

Lehre als Elektroniktechniker arbeitet er zunächst als Facharbeiter und wechselte 1967 zu dem betrachteten Unternehmen, das der Vater des Klienten 1 besaß. Bis zum heutigen Tag ist er weiterhin in dem Unternehmen tätig. Sein Aufgabenbereich hat sich in den letzten Jahrzehnten erheblich verändert. Zunächst war er nur für Prüf- und Reparaturarbeiten an den damals produzierten elektronischen Baugruppen zuständig. Später verlagerte er seinen Aufgabenbereich in den Außendienst und war dort insbesondere für TKÜ-Kunden zuständig. Bis zum Jahre 1999 verbrachte er einen Großteil seiner Tätigkeit unmittelbar vor Ort bei den jeweiligen Kunden. Dort verkaufte er Anlagen, überwachte die Installation oder arbeitete an dem breit gefächerten Service mit. Er ist verheiratet und hat einen Sohn. Die Ehefrau arbeitete bis zum Jahr 2000 ebenfalls für die Firma des Klienten 1. Klient 2 war strafrechtlich ebenfalls noch nicht in Erscheinung getreten.<sup>158</sup>

Die Firma der Klienten 1 und 2 entwickelte Fernmeldeüberwachungsanlagen, die von staatlichen Sicherheitsdiensten zum Abhören von Telefongesprächen benötigt wurden. Bis zum Jahr 1977 wurden hauptsächlich Industriekunden bedient und ab 1977 verlagerte sich der Schwerpunkt auf öffentliche Auftraggeber, die zur Tatzeit bis zu ca. 85 % des Auftragsvolumens erteilten.<sup>159</sup> Die Strafverfolgungsbehörden ermittelten aus den Dokumenten der Buchhaltung der Firma der Klienten 1 und 2, dass in den Jahren 1991 bis 1998 Umsatzerlöse mit ca. 145 Mio. DM brutto erzielt wurden. Mit Ausnahme eines Jahres war das Zollkriminalamt der umsatzstärkste Kunde mit insgesamt ca. 38 Mio. DM. Die Ermittlung der Umsätze einschließlich der Umsatzrenditen, die in den Jahren 1994 bis 1997 zwischen 27,99 % und 31,36 % betrugen, dienten den Strafverfolgungsbehörden zur Durchführung der Gewinnabschöpfung (§§ 73 StGB, 111 b StPO). In den Jahren 1993 und 1994 betrug der Umsatzanteil des Zollkriminalamtes 43 % bzw. 49 % des Gesamtumsatzes.<sup>160</sup>

Die Beziehungen zwischen den beiden Klienten und den zwei Agenten soll durch die folgende Abbildung verdeutlicht werden:

Abb 1: Grafische Darstellung der Beziehungen zwischen Agenten und Klienten bei der empirischen Untersuchung des Korruptionsfalls bei dem Zollkriminalamt (eigene Darstellung)



<sup>158</sup> Vgl. Urteil des Landgerichts Köln 109-39/01 des Aktz. 114 Js 831/99.

<sup>159</sup> Vgl. Anklageschrift der Staatsanwaltschaft Köln, Aktz. 114 Js 831/99.

<sup>160</sup> Vgl. Anklageschrift der Staatsanwaltschaft Köln, Aktz. 114 Js 831/99.

### 3.5. Anlass für die Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden

Ein früherer Mitarbeiter des Sachgebietes Fernmeldeüberwachung äußerte im Sommer 1999 den Verdacht strafbarer Handlungen gegenüber dem örtlich zuständigen Personalrat<sup>161</sup> des Zollkriminalamtes. Der Personalrat des ZKA nahm mit den Polizeibeamten des BKA Kontakt auf, die nach der Würdigung des Sachverhalts das LKA Nordrhein-Westfalen benachrichtigten. Die Ermittlungsbeamten des LKA führten eine Zeugenbefragung durch. Anschließend überprüften sie die von dem Zeugen geschilderten Vorteile der Agenten 1 und 2.<sup>162</sup>

Nach Ansicht der Staatsanwaltschaft erfolgte ferner eine Beschwerde von einer Konkurrenzfirma, die vom Agenten 1 mit einer Stellungnahme vom 10.06.1999 bearbeitet worden ist. Hierfür soll der Agent 1 von den Klienten eine Kühl-Gefrier-Kombination erhalten haben.<sup>163</sup>

### 3.6. Beschreibung der Korruptionsvorgänge (modus operandi)<sup>164</sup>

Das Zollkriminalamt begründete hausintern das Absehen von Ausschreibungen und die freihändige Vergabe damit, dass die Firma der Klienten 1 und 2 alleiniger Anbieter bestimmter technischer Komponenten war und dass die Folgetechnik aus Gründen der Kompatibilität vom gleichen Hersteller beschafft werden müsste. (§ 3 Nr. 4 VOL/A). Wegen fehlender technischer Fachkenntnisse erfolgte keine Bedarfsmeldung durch die technische Dienststelle und keine Prüfung der sachlichen Richtigkeit. Die Bewertungen des Agenten 1 führten unmittelbar zu den Vergabeentscheidungen.

Dieses korruptive System wurde vor allem schwerpunktmäßig parallel mit der Festanlage der Firma der Klienten 1 und 2 im Zeitraum 1991 bis 1993 ausgebaut. Die damals beschaffte Technik der Firma des Klienten und die Zuwendungen bildeten die Grundlage für die Beschaffungen und Zuwendungen der Folgejahre.<sup>165</sup>

Nach Ansicht der Staatsanwaltschaft entstand bereits im Jahre 1990 gegen den Agenten 1 der Verdacht, dass er ein Angebot der Firma der Klienten verfälschte. Im Zeitraum 1991 bis 1993 war dem Agenten 1 bereits bekannt, welche finanzielle Dimension die Umrüstung des ZKA im TKÜ-Bereich erreichen würde. Die Auftragsvergabe an die Firma der Klienten war offensichtlich abgesprochen, da in der Haushaltsplanung bereits mit Preisen dieser Firma kalkuliert wurde. Die Planung ließ erkennen, dass ein Auftrag in einer Höhe von ca. 18 Mio. DM vergeben werden sollte. Zur Erreichung dieses geplanten Zieles wurde die Gesamtmaßnahme des Großauftrages in Teilaufträge gesplittet und freihändig vergeben. Da die Firma der Klienten europaweit nicht der einzige Anbieter von TKÜ-Technik war und Agent 1 dies seit 1990 wusste, wäre nach Ansicht der Staatsanwaltschaft zumindest eine Ausschreibung der Gesamtmaßnahme in Form eines Teilnahmewettbewerbs angezeigt gewesen.

<sup>161</sup> Der Verfasser führte im Frühjahr 2000 einige Gespräche mit dem Personalratsvorsitzenden.

<sup>162</sup> Der Anlass für die Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden wurde dem Verfasser am 18. Mai 2004 von dem Ermittlungsbeamten des LKA Nordrhein-Westfalen aufgrund einer Befragung geschildert.

<sup>163</sup> Vgl. Anklageschrift der Staatsanwaltschaft Köln, Aktz. 114 Js 831/99.

<sup>164</sup> Vgl. Anklageschrift der Staatsanwaltschaft Köln, Aktz. 114 Js 831/99.

<sup>165</sup> Nach der Anklageschrift der Staatsanwaltschaft Köln, Aktz. 114 Js 831/99 untersuchten die Strafverfolgungsbehörden auch die Zuwendungen und Pflichtverstöße gegen Diensthandlungen der obigen Angeschuldigten in rechtsverjährter Zeit.

Beispielhaft wurden Auftragsinhalte für den Jahresauftrag 1992 so verschleiert, dass sogar der Firmeninhaber (Klient 1) den Auftragsgegenstand nicht bezeichnen konnte. Dieses Vorgehen, mit welchem auch die Beteiligung des Fachreferates bei der Anschaffung von EDV umgangen wurde, verstößt nach Ansicht der Staatsanwaltschaft gegen die Grundsätze von Wahrheit und Klarheit bei Beschaffungsmaßnahmen (§§ 13, 14 BHO).

Obwohl der Agent 1 über den Preisrückgang von Geräten informiert war, wurden die Aufträge 1991 und 1992 zu den ursprünglich angebotenen höheren Preisen vergeben. Hierdurch entstand dem Agenten 1 bei der Firma der Klienten im Jahr 1991 ein „Guthaben“ in Höhe von 85.700 DM, welches 1992 auf insgesamt 145.175 DM anstieg.

1992 erhielt Agent 1 u.a. eine Videokamera und einen PC im Wert von 5.628,67 DM. Am 2.3.1993 erteilte ein Mitarbeiter des ZKA den vom Agenten 1 maßgeblich ausgearbeiteten Hauptauftrag zur Errichtung der Festanlage, wobei am 2.3. und am 4.3. 1993 Zuwendungen in Höhe von 31.077,90 DM in den TKÜ-Bereich gingen und Agent 1 selbst am 9.3.1993 Zuwendungen in Höhe von 17.500 DM im Zusammenhang mit dem Kauf eines Pkw unmittelbar erhielt. Am 1.7.1993 wurde die erste größere Zuwendung über 2.500 DM an den Agenten 2 von der Firma der Klienten geleistet.

In einer Besprechung einigte sich der Agent 1 mit einem Mitarbeiter des ZKA am 12.10.1994 auf eine Auftragsvergabe an die Firma der Klienten. Bei der Vergabe eines Auftrages über 200.000 ECU wären die Agenten verpflichtet gewesen, eine europaweite Ausschreibung durchzuführen. Hiervon hätte gemäß § 3 Nr.4 a VOL/A nur abgesehen werden dürfen, wenn für die Ausführung der Leistung nur ein einziges Unternehmen in Betracht gekommen wäre. Genau so argumentierte Agent 1 in Gesprächen und schriftlichen Vorlagen gegenüber den Zeugen aus dem Zollkriminalamt, die mit dem Beschaffungswesen befasst waren.

Nach Ansicht der Staatsanwaltschaft war schon 1995 eine zusätzliche Firma in der Lage, gleichwertige Technik zu liefern. Dem Agenten 1 war aufgrund der Vernehmung auch bewusst, dass den mit der Prüfung und der Auftragsvergabe befassten Zeugen der erforderliche Sachverstand zur Beurteilung seiner vornehmlich technisch ausgerichteten Argumentation fehlte.

Rund um den Zeitraum der Auftragserteilung 1996 erfolgte auch die Planung des 1998er Auftrages, wobei interne Unterlagen des Zollkriminalamtes bei der Firma der Klienten aufgefunden wurden, die vom Agenten 1 stammten. Im zeitlichen Zusammenhang hiermit erfolgte die Lieferung des Multimediaschranks sowie des Video-PCs.

Im November 1996 (Rechnungsstellung trotz mangelnder Liefermöglichkeiten und Rücklieferscheine waren zwischen den Klienten und dem Agenten 1 abgesprochen) wurde an den Agenten 1 beispielsweise ein PC-Monitor, ein Fernsehgerät und ein Videorecorder ausgeliefert. Die Auftragserteilung für den Jahresauftrag 1997, am 1.8.1997, stand im engen zeitlichen Zusammenhang mit der Überlassung von Möbeln, zwei Notebooks und einem Scanner. Bevor Ende November 1997 Lieferscheine und die Rechnung des Auftrages 1997 erfolgten, wurde beispielsweise ein Fernsehapparat geliefert.

Im Zusammenhang mit der Beschwerde einer Konkurrenzfirma erfolgte von der Firma der Klienten beispielsweise die Lieferung eines Flip-Chart, zweier Handys und eines PC an den Agenten 2. Schließlich war die vom Agenten 1 erarbeitete Stellungnahme

vom 10.06.1999 auf die Beschwerde der Konkurrenzfirma der Firma der Klienten zusätzlich eine Kühl-Gefrier-Kombination wert.

Der Agent 2 leitete im Januar 1995 eine Gerätedatei an einen Zeugen weiter, in der die Inbetriebnahme gelieferter Geräte zum 1.1.1995 bestätigt wurde, obwohl der Agent 2 genau wusste, dass einige Geräte dieser Liste tatsächlich nicht geliefert waren. Die Firma der Klienten war vielfach überhaupt nicht in der Lage, die Aufträge fristgerecht zu erfüllen. Aus diesem Grunde fingierten die Agenten 1 und 2 die Auslieferung von Geräten, damit die Anweisung der Rechnungen erfolgen konnte. Hierzu stimmten die Klienten 1 und 2 und die Agenten 1 und 2 zur Kaschierung des eigenen Fehlverhaltens ab, Rücklieferscheine zu erstellen, durch die für den Fall etwaiger Kontrollen ausgewiesen wurde, dass die Geräte wegen angeblichen Umbauten oder Reparaturarbeiten an die Firma der Klienten zurückgesandt worden sind.

Die Erstellung des Inventars für Geräte im TKÜ-Bereich erfolgte nicht, weil es sich um einen vom Agenten 1 nach außen intensiv abgeschotteten Hochsicherheitsbereich handelte. Hausintern war geregelt, dass die TKÜ-Abteilung eine eigene Inventarisierung vorzunehmen hätte, die in der Praxis aber aufgrund der Liefermanipulationen nicht entsprechend dem wahren Gerätebestand erfolgte. Mitursächlich dafür dürfte auch sein, dass die mit der Inventarisierung beauftragten Beamten auf die richtigen Angaben der Agenten 1 und 2 in den Lieferscheinen vertrauten und die zu inventarisierenden Geräte bei Auslieferung nicht in Augenschein nahmen.

Die Agenten 1 und 2 bestätigten gegenüber dem Beamten, der die Inventarisierung vornahm, anhand von Listen das Vorhandensein der Geräte und zeichneten die Rechnungen der Firma der Klienten als sachlich richtig ab, ohne dass die Geräte geprüft wurden.

### 3.7. Rechtliche Gesichtspunkte

Aufgrund des relevanten Tatzeitraums vom 12.12.1994 bis Ende 1999 musste das Landgericht Köln einzelne strafbare Handlungen der Bestechlichkeit und Bestechung nach dem Tatbestand und der Rechtsfolge vor Inkrafttreten des Korruptionsbekämpfungsgesetzes beurteilen, weil gemäß § 2 Abs. 3 StGB das mildeste Gesetz anzuwenden war.<sup>166</sup>

Nach alter Rechtslage handelte es sich bei den Korruptionstatbeständen um die

- Vorteilsannahme (§ 331 StGB a.F.)
- Bestechlichkeit (§ 332 StGB a.F.)
- Vorteilsgewährung (§ 333 StGB a.F.) und
- Bestechung (§ 334 StGB a.F.).<sup>167</sup>

Nach alter Rechtslage lag Vorteilsannahme vor, wenn der Agent (z.B. als Amtsträger) einen Vorteil für eine rechtmäßige Handlung forderte, annahm oder sich versprechen ließ. Bei der Bestechlichkeit wurde gefordert, dass der Agent durch die von ihm vor-

<sup>166</sup> Vgl. Fiebig, H./Junker, H. (2000), S. 22.

<sup>167</sup> Vgl. ebenso S. 22 sowie ausführlich zur Entwicklung der Korruptionstatbestände in Überhofen, M. (1997), S. 71 ff.

genommenen Diensthandlungen seine Dienstpflichten verletzt. Als Gegenleistung, die der Agent erhielt, forderten beide Tatbestände einen Vorteil.<sup>168</sup>

Nach alter Rechtslage machte sich der Agent im Normalfall nicht strafbar, wenn der Vorteil für einen Dritten (z.B. Ehefrau, Verwandte, Freundin) bestimmt war. Ein Vorteil wurde allerdings dann bejaht, wenn dieser in irgendeiner Hinsicht mittelbar dem Agenten einen Nutzen brachte (z.B. Weiterleitung von Parteispenden).<sup>169</sup> Insofern wurden die Vorteile, die über den Agenten 1 in den TKÜ-Bereich gelangten (z.B. Flipchart, Küchenzeile) als immaterielle Vorteile gewertet, die dem Agenten 1 eine Ansehenssteigerung verschafften.

Der Strafraum betrug nach alter Rechtslage bei Vorteilsannahme und Vorteilsge-  
währung bis zu zwei Jahren Freiheitsstrafe oder Geldstrafe und bei Bestechlichkeit  
und Bestechung von sechs bzw. drei Monaten bis fünf Jahre, in minder schweren Fäl-  
len zwischen 6 Monaten bis zu fünf Jahren.<sup>170</sup>

### 3.8. Vorteile der Agenten und Klienten

Im relevanten Tatzeitraum erhielt der Agent 1 von den Klienten folgende Vorteile:<sup>171</sup>

- Am 8.2.1995 einen Pkw VW Polo im Werte von mindestens 13.600 DM als Zuzahlung neben dem in Zahlung gegebenen, am 9.3.1993 bereits zugewandten weiteren VW Polo.
- Ein Handy Ericsson GH 337, das am 22.11.1995 bei der Metro zu einem Preis von 623,79 DM erworben worden war.
- Zu Weihnachten 1996 Wein im Wert von 69 DM.
- Im Laufe des Jahres 1997 vier Kartons mit Leiterplatten im Wert von 4.000 DM, die für den Agenten nach einem speziellem Schaltplan geätzt worden waren, zur Verwendung für dessen private Modelleisenbahn.
- Im Dezember 1997 ausweislich der Weihnachtsliste ein Weinpräsent im Wert von 280 DM.
- Die Erstattung von Telefonkosten ab dem 25.01.1998 im Gesamtwert von 1.384,02 DM.
- Im Januar 1998 eine Küchenzeile im Wert von 1.598 DM, die im TKÜ-Bereich aufgestellt wurde und dort blieb.
- Im April 1998 ein Flipchart im Wert von 129 DM, das ebenfalls Verwendung im TKÜ-Bereich fand.
- Im April 1999 ein weiteres Handy Ericsson SH 888 im Wert von 809,64 DM.
- Im Juni 1999 eine Kühl- und Gefrierschrankskombination Marke Liebherr. Hierfür zahlte der Agent 1 einen Geldbetrag von ca. 1.500 DM, so dass sein Vorteil ca. 400 DM betrug.

---

<sup>168</sup> Vgl. ebenso S. 22.

<sup>169</sup> Vgl. ebenso S. 23.

<sup>170</sup> Vgl. ebenso S. 16.

<sup>171</sup> Vgl. Urteil des Landgerichts Köln 109-39/01 des Aktz.114 Js 831/99.



- Diverse Getränke, Fleisch und Salat zur Bewirtung der Mitarbeiter im Wert von 1.415,72 DM, die der Agent zuvor an seinem Wohnort bestellt hatte und von der Firma der Klienten am 2.9.1999 bezahlen ließ.
- Erstattung von Telefonkosten im Wert von 687,50 DM, beginnend am 2.11.1999.

Der Agent 2 erhielt von den Klienten folgende Vorteile:<sup>172</sup>

- Im November 1995 ein Handy Ericsson GH 337 im Wert von 623,79 DM.
- Eine Fensterklemmantenne, die die Firma des Klienten auf Anforderung des Agenten 2 am 23.1.1996 zu einem Preis von 90,85 DM erworben hatte.
- Im Dezember 1996 ein SCSI-CD-ROM-Laufwerk, Sony, Typ 12 PLEX, im Wert von 345 DM. Hierauf zahlte der Agent lediglich 200 DM.
- Zu Weihnachten 1996 ein Weinpräsent im Wert von 69 DM.
- Als weitere Zuwendung ebenfalls im Dezember 1996 eine TV-/Videokarte ATI 3 D im Wert von ca. 500 DM. Hierauf zahlte der Agent 200 DM.
- Im Juli 1997 ein Notebook, Acer Notelight Multimedia 370 PDX, im Einkaufswert von 4.486,45 DM.
- Ein Kleincomputer Psion 5 Palm Top im Wert von 1.675,01 DM um die Weihnachtszeit 1997.
- Im Januar 1998 Telefonkosten in Höhe von 2.251,82 DM, die von der Firma der Klienten für das überlassene Handy bezahlt wurden.
- Im Mai 1998 ein weiteres Handy Siemens S 10 im Wert von 620,60 DM.
- Im August 1998 ein MO-Laufwerk, SMOF 541 im Wert von 2.500 DM.
- Ein PC-Tower, Xavia Business P II, im Wert von 3.161 DM sowie ein Weinpräsent im Wert von 58,55 DM um die Weihnachtszeit 1998. Für den Computer zahlte der Agent ca. 1.500 DM.

Aufgrund von Absprachen mit den Agenten 1 und 2 der TKÜ-Abteilung des Zollkriminalamtes gelang es den beiden Klienten Aufträge durch das Zollkriminalamt in einer Größenordnung von mehr als 22 Mio. DM seit 1993 zu erhalten.<sup>173</sup>

### 3.9. Strafmaß für die Agenten und Klienten

Nach den rechtskräftigen Urteilen<sup>174</sup> des Landgerichts Köln wurde der Geschäftsführer des Herstellers von elektronischen Geräten (Klient 1) wegen gemeinschaftlicher Bestechung gemäß §§ 25, 334 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 StGB a. F. sowie in den Fällen (Tatzeitraum nach dem 13.08.1997) gemäß §§ 25, Abs. 1 Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 2 StGB n. F. in 35 Fällen zu einer Gesamtstrafe von 1 Jahr, 9 Monaten Freiheitsstrafe verurteilt. Die Vollstreckung der Freiheitsstrafe wurde zur Bewährung ausgesetzt.

Der leitende Angestellte des Unternehmens (Klient 2) wurde wegen gemeinschaftlicher Bestechung gemäß §§ 25, 334 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 StGB a. F. sowie in den Fällen (Tatzeitraum nach dem 13.08.1997) gemäß §§ 25, Abs. 1 Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 2

<sup>172</sup> Vgl. Urteil des Landgerichts Köln 109-39/01 des Aktz.114 Js 831/99.

<sup>173</sup> Vgl. Urteil des Landgerichts Köln 109-39/01 des Aktz.114 Js 831/99

<sup>174</sup> Vgl. Urteil des Landgerichts Köln 109-39/01 des Aktz.114 Js 831/99.

StGB n. F. in 35 Fällen zu einer Gesamtstrafe von 1 Jahr, 11 Monaten verurteilt. Die Vollstreckung der Freiheitsstrafe wurde zur Bewährung ausgesetzt.

Der Agent 1 wurde wegen Bestechlichkeit in 12 Fällen zu einer Gesamtstrafe von zwei Jahren Freiheitsstrafe und einer Gesamtstrafe von 360 Tagessätzen zu je 10 Euro Geldstrafe verurteilt. Die Freiheitsstrafe wurde zur Bewährung ausgesetzt. In Höhe von 8.520 Euro wurde der Verfall angeordnet.<sup>175</sup>

Der Agent 2 wurde wegen Bestechlichkeit in 6 Fällen gemäß §§ 332 Abs. 1 Abs. 3 Nr. 1 und 2 StGB a. F sowie in 5 Fällen gemäß § 332 Abs. 1, Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 2 StGB n. F. zu einer Gesamtstrafe von 10 Monaten Freiheitsstrafe verurteilt. Die Vollstreckung der Freiheitsstrafe wurde zur Bewährung ausgesetzt.

Der Kammer des Landgerichts Köln stand hinsichtlich aller Bestechungen ein Strafrahmen einer Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren gemäß § 334 Abs. 1 StGB alte und neue Fassung zur Verfügung. In den minder schweren Fällen der Bestechung eine Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe.

Die Fälle der Bestechlichkeit gemäß § 332 StGB waren mit einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren und die minder schweren Fälle mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe zu bestrafen.

Sachzuwendungen, die unter 500 DM lagen, wurden als minder schwere Fälle der Bestechung bzw. der Bestechlichkeit betrachtet. Bei der konkreten Strafzumessung hat die Kammer zugunsten aller Angeklagten berücksichtigt, dass sie durch ihr von Reue getragenes Geständnis die Verfahrensdauer erheblich verkürzten. Strafmildernd war ferner, dass die Angeklagten nicht vorbestraft waren, sozial integriert lebten, durch die Untersuchungshaft erheblich beeindruckt wurden und sich die wirtschaftlichen Verhältnisse der Angeklagten infolge des Strafverfahren erheblich verschlechtert haben. Weiterhin war zugunsten der Angeklagten zu verwerthen, dass seit Begehung eines Teils der Taten schon mehrere Jahre vergangen sind.

Zugunsten des Klienten 1 fiel zusätzlich ins Gewicht, dass er den durch die Lieferverzögerungen entstandenen Zinsschaden wiedergutmacht hat. Zugunsten des Agenten 2 waren schließlich die noch drohenden weiteren Disziplinarmaßnahmen und der Umstand, dass er nur als Mitläufer seines direkten Vorgesetzten agierte, sowie das Fehlen jeglicher Kontrolle durch Vorgesetzte sowie die ständige und gravierende Verletzung sämtlicher haushaltsrechtlicher Beschaffungsvorschriften.<sup>176</sup>

Strafverschärfend wurde bei den Klienten 1 und 2 berücksichtigt, dass sie durch die Korruption einen hohen Gewinn erzielten und die Korruptionsdelikte über einen längeren Zeitraum ausübten. Bei dem beschlagnahmten Geld des Agenten 2 in Höhe von 12.000 DM wurde gemäß §§ 73, 73 a, 73 b StGB der Verfall angeordnet.

### **3.10. Vermögensschäden des Zollkriminalamtes**

Der durch Betrug/Untreue entstandene Schaden des Zollkriminalamtes wurde von den Strafverfolgungsbehörden wie folgt errechnet:<sup>177</sup>

<sup>175</sup> Vgl. Urteil des Landgerichts Köln 109-13/02 des Aktz. 114 Js 831/99. Nach § 73 Abs. 1 StGB kann das Gericht etwas (z.B. die vom Klienten erlangten Vorteile), das der Täter aus einer rechtswidrigen Tat erlangt hat, einziehen.

<sup>176</sup> Vgl. Urteil des Landgerichts Köln 109-39/01 des Aktz. 114 Js 831/99.

<sup>177</sup> Vgl. Anklageschrift der Staatsanwaltschaft Köln 114 Js 831/99.

- Gemäß § 17 VOL/B sollte die Bezahlung der Leistungen erst nach der vollständigen Erbringung erfolgen.
- Die Lieferscheine der Klienten 1 und 2 sowie die darauf durch den Agenten 1 erfolgten Quittungen der Geräte waren über Jahre falsch, weil die Geräte zum Teil erst deutlich später oder aber bis zu Beginn der Ermittlungen überhaupt nicht geliefert wurden.
- Durch die nicht vertraglich vereinbarte vor Fälligkeit erfolgte Bezahlung der Aufträge wurde der Bundeshaushalt belastet. Hierdurch entstand ein Zinsschaden, da die Zahlungen nicht fällig waren und demgemäß nicht geschuldet wurden.
- In Anlehnung an Tageszinssätze, zu denen der Bund die Gelder zur Haushaltsfinanzierung aufnehmen musste, wurde ein reiner Zinsschaden für den Zeitraum von 1994 bis 1998 von insgesamt 873.773,55 DM verursacht, der zwischenzeitlich von dem Klienten 1 wieder gutgemacht wurde.

### 3.11. Betriebswirtschaftliche Ursachen für das Auftreten des Korruptionsfalls<sup>178</sup>

Im Jahre 1992/1993 erfolgte bei dem Zollkriminalamt die Errichtung einer Festanlage zur Fernmeldeüberwachungsanlage sowie die Ausstattung der angeschlossenen Zollfahndungsämter mit stationärer bzw. mobiler Technik, die von der Firma des Klienten 1 bezogen wurden.<sup>179</sup> Nach Ansicht von Führungskräften des ZKA erfolgte der Aufbau des Bereiches Telefonüberwachung unter zeitlichem und politischem Druck.<sup>180</sup>

Der Agent 1 leitete den Bereich der Fernmeldeüberwachung. Er verfügte, auch aufgrund seiner im Juli 1963 begonnenen Ausbildung zum Fernseh- und Radiotechniker und seiner autodidaktischen Fortbildung, über gute Kenntnisse im Bereich Fernmeldeüberwachung und dem Vergaberecht.<sup>181</sup>

Mit der Funktion als Bundesoberbehörde musste das Zollkriminalamt eine eigene Haushaltsplanung betreiben, wofür Erfahrungen seitens der eingesetzten Mitarbeiter nur bedingt vorhanden waren. Im Rahmen der Haushaltsplanung waren für einen Zeitraum von etwa 2 Jahren künftige Anschaffungen vorauszukalkulieren, damit die hierfür benötigten Gelder des Bundes zur Verfügung standen. Grundlage für die Haushaltsplanungen waren auch Bedarfsmeldungen des TKÜ-Bereiches. Der Agent 1 führte für den Bereich der Fernmeldeüberwachung während der Tatzeit die Marktforschung, die Bedarfsplanung sowie die Preisermittlung durch.<sup>182</sup> Der durch den Austausch von Vorteilen beeinflusste Agent 1 versetzte die Entscheidungsträger der Abteilung Haushalt und Beschaffung in den Glauben, dass Ausnahmen von der Einhaltung deutscher und europäischer Ausschreibungsbestimmungen vorlagen. Ferner begründete der Agent 1 die freihändige Vergabe mit mangelnder Kompatibilität der Geräte zu anderen Herstellern, eine häufige Reparaturanfälligkeit bei Konkurrenzprodukten so-

<sup>178</sup> Die Untersuchung der Ursachen erfolgte aufgrund der von der Staatsanwaltschaft zur Verfügung gestellten Anklageschrift und den rechtskräftigen Urteilen sowie durch die Beantwortung von Fragen durch den Pressesprecher und Revisoren von dem ZKA.

<sup>179</sup> Vgl. Urteil des Landgerichts Köln 109-39/01 des Aktz. 114 Js 831/99.

<sup>180</sup> Der Verfasser führte am 3. Dezember 2003 ein Gespräch mit dem Pressesprecher und dem Leiter der Abteilung Revision und Controlling.

<sup>181</sup> Vgl. Urteil des Landgerichts Köln 109-13/02 des Aktz. 114 Js 831/99.

<sup>182</sup> Vgl. Urteil des Landgerichts Köln 109-13/02 des Aktz. 114 Js 831/99.

wie eine Verletzung der Betriebsgeheimnisse der Firma des Klienten 1, falls Produkte eines Mitbewerbers an die bisherige Technik angepasst würden.<sup>183</sup> Dem Agenten 1 war gemäß der Anklageschrift der Staatsanwaltschaft auch bewusst, dass den mit der Prüfung und Vergabe befassten Beamten der erforderliche Sachverstand zur Beurteilung seiner vornehmlich technisch ausgerichteten Argumentation fehlte.<sup>184</sup>

Bei einer Prüfung durch den Bundesrechnungshof wurde diese freihändige Vergabe ohne Ausschreibung beanstandet. Das Zollkriminalamt begründete diese Vorgehensweise damit, dass in Folge der Neugründung und des dringenden Bedarfs nicht ausreichend Zeit für eine Ausschreibung verblieben wäre.<sup>185</sup> Des Weiteren gab es zur Tatzeit keine Revisoren oder Controller.<sup>186</sup> Es gab jedoch im relevanten Tatzeitraum die Möglichkeit von Geschäftsprüfungen. Es gab ferner für die Beschäftigten des ZKA noch keine Seminare zur Korruptionsprävention.

Da die Firma der Klienten 1 und 2 vielfach überhaupt nicht in der Lage war, die Aufträge fristgerecht zu erfüllen, kamen sie mit den Agenten 1 und 2 überein, die Auslieferung von Geräten zu fingieren und damit die Erfüllung des Auftragsvolumens zum Zwecke der Anweisung der Rechnungen vorzutäuschen. Hierzu erstellten sie Rücklieferorscheine, damit für den Fall etwaiger Kontrollen ausgewiesen wurde, dass sich die zu einem früheren Zeitpunkt angelieferten Geräte aus irgendwelchen Gründen, meistens solchen zu angeblichen Umbauten oder Reparaturzwecken, wieder bei der Lieferfirma der Klienten befanden.<sup>187</sup>

Während im Zollkriminalamt üblicherweise jeder Vermögensgegenstand mit der Anlieferung inventarisiert werden musste, erfolgte eine solche Inventarisierung der sehr hochpreisigen Gerätschaften im TKÜ-Bereich nur provisorisch. Ursächlich hierfür war auch eine intensive Abschottung des Hochsicherheitsbereiches Fernmeldeüberwachung nach außen. Deshalb war hausintern vereinbart worden, dass die TKÜ-Abteilung eine eigene Inventarisierung vorzunehmen hätte, die in der Praxis aber aufgrund der Liefermanipulationen nicht entsprechend dem wahren Gerätebestand erfolgte. Des Weiteren wurden den mit der Inventarisierung beauftragten Beamten keine Auftragsunterlagen zur Verfügung gestellt. Die Agenten 1 und 2 bestätigten gegenüber diesen Beamten der Wahrheit zuwider das Vorhandensein der Geräte anhand von Listen und die Rechnungen als sachlich richtig gezeichnet, ohne dass die Geräte auf Vorhandensein überprüft wurden.<sup>188</sup>

Nach der Ansicht der Kammer des Landgerichts Köln waren u.a. das Fehlen jeglicher Kontrolle durch Vorgesetzte sowie die ständige und gravierende Verletzung sämtlicher haushaltsrechtlichen Beschaffungsvorschriften ursächlich für die Entwicklung der Korruptionsfälle.<sup>189</sup>

Aufgrund der von der Staatsanwaltschaft Köln zur Verfügung gestellten Anklageschrift sowie der rechtskräftig ergangenen Urteile und der Befragungen des Pressesprechers und der Revisoren des Zollkriminalamtes konnte nicht ermittelt werden, ob

<sup>183</sup> Vgl. Urteil des Landgerichts Köln 109-13/02 des Aktz. 114 Js 831/99

<sup>184</sup> Vgl. Anklageschrift der Staatsanwaltschaft Köln, Aktz. 114 Js 831/99.

<sup>185</sup> Vgl. Anklageschrift der Staatsanwaltschaft Köln, Aktz. 114 Js 831/99.

<sup>186</sup> Der Verfasser führte am 28. Mai 2004 ein Gespräch mit dem Revisor des ZKA über die Ursachen und die Korruptionscontrollingaktivitäten des ZKA.

<sup>187</sup> Vgl. Anklageschrift der Staatsanwaltschaft Köln, Aktz. 114 Js 831/99.

<sup>188</sup> Vgl. Anklageschrift der Staatsanwaltschaft Köln, Aktz. 114 Js 831/99.

<sup>189</sup> Vgl. Urteil des Landgerichts Köln 109-13/02 sowie 109-39/01 in dem Verfahren 114 Js 831/99.

finanzielle Probleme der Agenten oder Probleme der Unternehmenskultur oder der Mitarbeiterführung vorlagen.

### **3.12. Korruptionscontrolling des Zollkriminalamtes nach Auftreten des Korruptionsfalls<sup>190</sup>**

#### ***3.12.1. Steuerung der Organisation***

Am 2.12.1999 wurde ein Mitarbeiter des ZKA zum Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge (AKV) bestellt. Seit 2003 ist die Referatsleiterstelle für das Referat II 5 (Zentrale Logistik, Telekommunikationsüberwachung) durch einen Diplom-Ingenieur für den Bereich Elektrotechnik und Nachrichtenaustausch besetzt. Auf der Ebene der Sachbearbeiter wurden 2 Techniker eingesetzt.

Im Frühjahr 2000 erfolgte aufgrund der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention die Trennung der Organisationsbereiche Haushalt und Beschaffung in zwei Referate.

Am 1.2.2001 wurde das Referat Controlling gegründet, das auch für die Bereiche Revision, Kosten- und Leistungsrechnung und Korruptionsprävention zuständig ist. In diesem Referat befinden sich drei Revisoren, die dem gehobenen Dienst angehören. Die Revisoren werden im Bereich Revision ausreichend geschult. Infolgedessen wurden von Revisoren Risiko-Schwachstellen-Analysen durchgeführt. Der Rechnungshof prüft im Rahmen seiner Kontrolle auch die Tätigkeiten der Revision. Der zuständige Referatsleiter erstellt einmal jährlich einen Revisionsbericht, der auch Aktivitäten im Rahmen des Korruptionscontrolling beinhaltet.

Im Jahre 2000 wurde in allen Standorten der Zollverwaltung eine umfassende Inventur durchgeführt. Hierbei wurden alle Bestände in Inventarlisten erfasst. Die Bestandslisten werden auch aktualisiert.

Des Weiteren erkundet seit dem Jahr 2000 die Beschaffungsstelle den Markt und wählt auch das Vergabeverfahren aus.

#### ***3.12.2. Steuerung der Agenten***

Am 18. und 21. Dezember 2000 führte die Firma Stierle Consulting zwei eintägige Korruptionsseminare für Führungskräfte (Gruppen- und Referatsleiter) sowie Mitarbeiter der Arbeitsbereiche TKÜ und Beschaffung durch. Seit dem 16.04.2002 führt ein interner Mitarbeiter des ZKA im Zollkriminalamt sowie in den dezentralen Zollfahndungsämtern halbtägige Korruptionsseminare durch. Vom 16.4.2002 bis 7.5.2004 wurden in insgesamt 31 Seminarveranstaltungen alle Entscheidungsträger geschult. Die Seminare beinhalteten die Darstellung der Definition des BKA, die Korruptionsursachen, das Korruptionsrecht, die Unterscheidung zwischen der situativen und strukturellen Korruption sowie die Möglichkeit der Diskussion. Die Seminarunterlagen sind zusätzlich im Intranet allen Beschäftigten des ZKA zur Verfügung gestellt worden.

Das Merkblatt „Korruptionsprävention“ wurde am 2.11.2001 über die Referatsleiter den Beschäftigten des ZKA bekannt gegeben und über das Intranet des ZKA zugänglich gemacht. Der Vizepräsident des ZKA hat am 6.6.2002 im Rahmen einer Referats-

<sup>190</sup> Der Verfasser führte am 28. Mai 2004 mit Revisoren des ZKA ein Gespräch über das Korruptionscontrolling des ZKA. Hierbei wurden ihm interne Unterlagen sowie entsprechende Erlasse des Finanzministeriums ausgehändigt.

leiterbesprechung die Vorgesetzten auf erforderliche Präventivmaßnahmen hingewiesen. Er hat dazu aufgefordert, das Thema „Korruptionsprävention“ regelmäßig zum Thema von Referatsleiterbesprechungen zu machen und die Mitarbeiter zu diesem Thema zu sensibilisieren.

### **3.13. Korruptionscontrolling durch das Bundesfinanzministerium**

Das Bundesfinanzministerium hat für den Bereich der Bundesfinanzverwaltung übergeordnete Korruptionscontrollingmaßnahmen durchgeführt. Beispielsweise wurden folgende Dienstvorschriften erlassen:

- vorläufige Fassung der Dienstvorschrift „Innenrevision in der Zollverwaltung“<sup>191</sup>
- vorläufige Fassung der Dienstvorschrift zur Korruptionsvorsorge in der Zollverwaltung.<sup>192</sup>

Die Dienstvorschrift zur Innenrevision in der Zollverwaltung enthält folgende Inhalte:

- organisatorische Stellung, Aufgaben, Befugnisse und Qualifikation der Innenrevisoren,
- Vorgehensweise bei Prüfungen (Prüfungsplanung, Prüfungsvorbereitung, Prüfungsdurchführung, Prüfungsbericht, Nachschau, Jahresbericht),
- Begleitung der Kontrollen der Europäischen Kommission und des Europäischen Rechnungshofes,
- Vertraulichkeit der Prüfungsergebnisse und Datenschutz
- sowie Schnittstelle zur Korruptionsvorsorge.

Die Dienstvorschrift zur Korruptionsvorsorge in der Zollverwaltung enthält folgende Inhalte:

- Anwendungsbereich, anzuwendende Vorschriften, Definition,
- Stellung, Aufgaben und Befugnisse des Ansprechpartners für Korruptionsvorsorge,
- Risikoanalyse,
- Sensibilisierung der Mitarbeiter durch Aus- und Fortbildung,
- Personal- und organisatorische Maßnahmen (Personalauswahl, Dienstaufsicht, Mehr-Augen-Prinzip, Personalrotation),
- besondere Regelungen im Bereich Sponsoring, Nebentätigkeiten, Geschenke,
- Behandlung und Zusammenführung korruptionsrelevanter Daten.

Sie enthält in den Anlagen einen Verhaltenskodex gegen Korruption sowie einen Leitfaden für Vorgesetzte. In den vorhandenen 5 Merkblättern sind folgende Bereiche geregelt:

- Rechtslage,

<sup>191</sup> Vgl. Erlass vom 6. Februar 2004 III A 3-1777/03 in der Vorschriftensammlung der Finanzverwaltung- Nachrichten N16 2004 Nr.85.

<sup>192</sup> Vgl. Erlass vom 20. November 2003 III A 3-0 1559-1803 in der Vorschriftensammlung der Finanzverwaltung-Nachrichten N 68 2003 Nr.442.

- Vorgehen bei Anzeichen von Korruption,
- Rücksendung von Geschenken/Ablehnung von Einladungen (mit Musterschreiben),
- Niederschrift und Erklärung über die Verpflichtung,
- sonstige Sicherheitsmaßnahmen.

### **3.14. Zusammenfassung und Kritik**

Bei der Würdigung der Korruptionsfälle, die sich in dem Tatzeitraum vom 12.12.1994 bis Ende 1999 bei dem Zollkriminalamt ereigneten, sollte auch berücksichtigt werden, dass der gleiche Tatablauf (Modus operandi) sowie ähnliche Ursachen auch bei dem Polizeipräsidium München, dem LKA Nordrhein-Westfalen sowie dem LKA Sachsen-Anhalt vorhanden waren. Die Errichtung einer Festanlage zur Fernmeldeüberwachungsanlage sowie die Ausstattung der angeschlossenen Zollfahndungsämter mit stationärer bzw. mobiler Technik erfolgte im Jahre 1992/1993 unter zeitlichem und politischem Druck. In diesem Bereich besteht ein sehr verschlossener Markt mit wenigen Nachfragern (überwiegend Strafverfolgungs- oder Sicherheitsbehörden) und wenigen Industriebetrieben als Anbietern.

Bei den Agenten 1 und 2 handelt es sich um Führungskräfte. Der Agent 1 verwendete die von den Klienten 1 und 2 erlangten Vorteile auch dazu, den TKÜ-Bereich nach außen intensiv als Hochsicherheitsbereich abzuschotten und unter den Mitarbeitern einen weitgehenden Solidareffekt zu schaffen. Dies erfolgte beispielsweise durch die Lieferung einer Küchenzeile sowie eines Flipcharts, die im TKÜ-Bereich aufgestellt wurden.

Durch die von den Klienten 1 und 2 erlangten Vorteile erfolgte bei den Agenten 1 und 2 keine ordnungsgemäße Abnahme der angeblich gelieferten Waren. Des Weiteren erfolgte eine Beeinflussung bezüglich der Vergabeart. Hier erfolgte anstatt einer europaweiten Ausschreibung ausschließlich eine freie Vergabe sowie eine Stückelung der Aufträge. Durch den Agenten 1 erhielten die Klienten 1 und 2 interne Unterlagen des Zollkriminalamtes.

Für die Entstehung der Korruptionsfälle waren u.a. folgende Ursachen von Bedeutung:

- keine Schulungen der Agenten zur Korruptionsprävention,
- Abschottung des TKÜ-Bereiches und Verhinderung von Kontrollen,
- keine internen Kontrollen durch Revisoren oder Controller,
- unzureichende Marktübersicht über einzelne Anbieter,
- mehrmalige Änderung des Vergaberechts,
- eingeschränkte Funktionstrennung zwischen TKÜ-Bereich und den Bereichen Haushalt und Beschaffung,
- provisorische Inventarisierung der Waren im TKÜ-Bereich,
- glaubhafte Argumentationen durch den Agenten 1, die zu einer Täuschung der Vorgesetzten und Mitarbeitern führte.

Auch Vorteile (z.B. Küchenzeile, Flipchart), die die eigene Organisation erhielt, wurden von den Ermittlungsbehörden als immaterielle Vorteile dem Agenten 1 zugerechnet.

Nach Feststellung der Korruptionsdelikte erfolgte, auch durch die Unterstützung durch das Zollkriminalamt, die Aufklärung der Korruptionsdelikte. Es erfolgten umgehend entsprechende Korruptionscontrollingaktivitäten durch das Zollkriminalamt sowie durch das übergeordnete Bundesfinanzministerium. Diese Aktivitäten führte u.a. dazu, dass beim ZKA am 1.2.2001 eine interne Kontrollabteilung eingerichtet wurde, die auch vom Bundesrechnungshof geprüft wird. Des Weiteren wurden die Beschäftigten bei dem ZKA sowie den Zollfahndungsdiensten umfangreich in dem Bereich Korruptionsprävention geschult. Das Bundesfinanzministerium erließ Dienstvorschriften zur Innenrevision sowie zur Korruptionsvorsorge in der Zollverwaltung.

Aus den dargestellten Erscheinungsformen und Ursachen des Korruptionsfalls ergibt sich die Notwendigkeit, dass auch bei den Polizeipräsidien, den zentralen polizeilichen Diensten, den Landeskriminalämtern sowie dem Verfassungsschutz der einzelnen Bundesländer eine interne Kontrollabteilung (Revision, Controlling) zur Verhinderung von Korruptionsdelikten oder Begleitstraftaten (z.B. Betrug, Untreue) eingerichtet werden sollte, weil die alleinige Kontrolle durch die Dienstaufsicht der Vorgesetzten oft nicht ausreicht. Diese Kontrollabteilungen sollten auch von den Rechnungshöfen kontrolliert werden.

Des Weiteren sollten in den obigen Sicherheitsbehörden nicht nur die Ermittlungsbeamten im Bereich Wirtschaftskriminalität oder organisierte Kriminalität zur Erhöhung der Aufdeckungswahrscheinlichkeit von Korruptionsdelikten geschult werden, sondern auch alle Führungskräfte sowie Sachbearbeiter in sensiblen Organisationsbereichen (z.B. Durchführung von Beschaffungen oder Genehmigungen) sollten zur Korruptionsprävention ausreichend geschult werden.<sup>193</sup>

---

<sup>193</sup> Der Verfasser führte am 26. Mai 2004 ein Korruptionsseminar für Führungskräfte bei dem Polizeipräsidium Frankfurt Oder erfolgreich durch. Es ist beabsichtigt, im Herbst 2004 Führungskräfte und Mitarbeiter in sensiblen Organisationsbereichen dezentral in den einzelnen Schutzbereichen zur Korruptionsprävention zu schulen.



## 4. Erscheinungsformen und Ursachen der Korruption

### 4.1. Klassifikation von Korruptionshandlungen bezüglich der beteiligten Personen

Der Korruptionsbegriff aus der Sichtweise der Wirtschaftswissenschaft wurde durch den nicht legalen Austausch von Vorteilen zwischen dem Klienten und dem Agenten beschrieben, bei dem der Agent seine Vertrauensstellung zu dem Prinzipal missbraucht.<sup>194</sup> Durch die Zuordnung der beteiligten Personen – Agent und Klient – zu den entsprechenden Wirtschaftssektoren einer Volkswirtschaft ist eine Klassifikation von Korruptionshandlungen möglich. Man kann unterscheiden, ob die Teilnehmer – Agent und Klient – einem öffentlichen oder einem privaten Unternehmen angehören. Dies ergibt eine Matrix mit vier Sektoren.<sup>195</sup>

Abb. 2: Klassifikation von Korruptionshandlungen

	Agent im öffentlichen Unternehmen	Agent im privaten Unternehmen
Klient im öffentlichen Unternehmen	Sektor I	Sektor II
Klient im privaten Unternehmen	Sektor III	Sektor IV

In dieser Arbeit werden insbesondere die Sektoren III und IV untersucht.<sup>196</sup>

Es handelt sich gemäß der Abb. 2 bei dem Sektor III um die Beschreibung der klassischen Beamtenbestechung aus der Privatwirtschaft. Sektor IV zeigt die Konstellation bei denen beide Beteiligte einem privaten Unternehmen angehören, wie z.B. bei einer Lieferanten-Einkäufer Beziehung.

Es gibt die Möglichkeit, dass zwischen dem Klienten und dem Agenten noch ein „Zwischenhändler“ agiert, der das Korruptionsgeschäft vermittelt.<sup>197</sup>

### 4.2. Modellbedingungen

#### 4.2.1. Modellgleichungen

Durch das Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage der beiden Marktpartner Klient und Agent bildet sich ein „illegaler Markt“<sup>198</sup>, auf dem ein Preis für die Übertragung einer Korruptionsleistung gebildet wird. Es wird im Folgenden davon ausgegangen, dass die Güter auf diesem Markt knapp sind und sich die Marktteilnehmer gemäß dem ökonomischen Prinzip<sup>199</sup> verhalten.<sup>200</sup>

<sup>194</sup> Vgl. die wirtschaftswissenschaftliche Definition in Kapitel 1.4.

<sup>195</sup> Vgl. Schmidt, K./Garschagen, C. (1978), S. 566 sowie Müller, C. (1997) S. 60 ff.

<sup>196</sup> Die einzelnen Sektoren sind in Schmidt/Garschagen, (1978) S. 566 sowie in Müller, C. (1997) erläutert worden.

<sup>197</sup> Vgl. Schmidt, K./Garschagen, C. (1978), S. 566.

<sup>198</sup> Vgl. Schmidt, K./Garschagen, C. (1978), S. 567.

<sup>199</sup> Vgl. Dichtl, E./Issing, O. (1987), S. 2073. Nach dem ökonomischen Prinzip werden die Marktteilnehmer entweder mit gegebenem Mitteleinsatz einen größtmöglichen Nutzen erzielen wollen (Maximumprinzip) oder ein gegebenes Ziel mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz realisieren wollen (Minimalprinzip).

<sup>200</sup> Vgl. Müller, C. (1997), S. 68 f.

Das ökonomische Modell basiert auf der Grundannahme, dass es nur zu Korruptions-handlungen zwischen dem Klienten und dem Agenten kommen kann, wenn für beide Akteure die Erträge aus den Korruptions-handlungen die Kosten der Korruption übersteigen oder im Extremfall gleich diesen Kosten sind. Unter diesen Voraussetzungen ist die Beziehung zwischen dem Klienten und dem Agenten von Dauer. Falls diese ökonomischen Korruptionsanreize – nicht nur vorübergehend – nicht erfüllt sind, kommt es in der Praxis oft zu einer Beendigung der Korruptionsbeziehung. Die Beendigung der Korruptionsbeziehung ist aufgrund von bestehenden Abhängigkeiten meist sehr schwierig. Die notwendigen ökonomischen Bedingungen für Korruption können daher wie folgt anhand von jeweils einer Gleichung (Abb. 3<sup>201</sup>) für den Klienten und den Agenten dargestellt werden.

Abb. 3: Ökonomische Modellgleichungen der Korruption

Klient $K$ :	$= R_K \times KL_K \geq (1-R_K) \times S_K + TAK_K + KS_K$
Agent $A$ :	$= R_A \times KS_A \geq (1-R_A) \times S_A + TAK_A + Opp_A$
$R_K$	: Erfolgswahrscheinlichkeit der Korruption für den Klienten
$R_K \times KL_K$	: Erwartungswert der Korruptionsleistung für den Klienten
:	:
$S_K$	: in Geldeinheiten bewertete Strafe für den Klienten
$TAK_K$	: Transaktionskosten des Klienten
$KS_K$	: Korruptionssumme, die der Klient zu zahlen bereit ist
$R_A$	: Erfolgswahrscheinlichkeit der Korruption für den Agenten
$KS_A$	: erwartete oder geforderte Korruptionssumme des Agenten
$S_A$	: in Geldeinheiten bewertete Strafe für den Agenten
$TAK_A$	: Transaktionskosten für den Agenten
$Opp_A$	: Opportunitätskosten für den Agenten

#### 4.2.2. Modellbedingtes Korruptionscontrolling des Klienten<sup>202</sup>

Aufgrund der obigen Modellgleichung des Klienten könnte der Klient ein für ihn wirksames Korruptionscontrolling betreiben, um seinen Nutzen aus dem Korruptionsgeschäft zu maximieren. Er beabsichtigt, für seine Korruptionszahlung eine maximale Gegenleistung zu erzielen. Bei der Gegenleistung könnte es sich beispielsweise um den Umsatzerlös eines Auftrages, die Gesamtsumme einer Leistung, den Umfang einer Genehmigung oder eine vermiedene Sanktion handeln. Er erreicht sein Ziel, wenn er den Agenten dahingehend beeinflusst, seinen Handlungsspielraum voll auszuschöpfen. Hierbei nimmt er bewusst in Kauf, dass der Agent einen Normverstoß begeht. Es handelt sich hierbei um den ersten Teil der Gleichung, die der Ertragsseite entspricht, und sich aus der subjektiven Erfolgswahrscheinlichkeit und der Leistung des Agenten zusammensetzt.

<sup>201</sup> Vgl. die Formeln bei Ricks (1995), S. 214, Neugebauer; G. (1978), S. 15 ff. sowie Müller, C. (1997), S. 70 ff., aber mit anderer Benennung der beteiligten Wirtschaftssubjekte.

<sup>202</sup> Das Korruptionscontrolling des Klienten wird in Gliederungspunkt 7.4. ausführlich behandelt.

Des Weiteren ist der Klient bestrebt, seinen für die Gegenleistung eingesetzten Aufwand zu minimieren. Da es dem Klienten bewusst ist, dass er durch sein Korruptionsgeschäft gegen Normen verstößt, wird er versuchen, in Absprache mit dem Agenten Manipulationen<sup>203</sup> vorzunehmen, um nicht bestraft zu werden. Die Manipulationen sollen dazu dienen, dass die Straftat nicht festgestellt wird, keine Identifizierung der Täter erfolgt sowie eine mögliche Bestrafung<sup>204</sup> verhindert wird. Aus diesem Grund erfolgt die Geschäftsanbahnung heimlich. Er informiert sich, in Absprache mit dem Agenten, über bestehende oder mögliche Kontrollaktivitäten. Diese Kontrollaktivitäten könnten durch Vorgesetzte im Rahmen der Dienstaufsicht, die Revision sowie die Strafverfolgungsbehörden (Polizei, Staatsanwaltschaft) erfolgen.

Des Weiteren ist der Klient bestrebt, seinen Aufwand, der durch die Transaktionskosten<sup>205</sup> bedingt ist, zu minimieren. Hierbei handelt es sich um Kosten, welche beim Tausch von Leistung und Gegenleistung anfallen, wie z.B. die Suche nach Vertragspartnern, die Festlegung von Vertragsbedingungen und die Durchsetzung der resultierenden Verträge.<sup>206</sup> Die Transaktionskosten sind hinsichtlich der Höhe von den Marktverhältnissen abhängig. Bei einem vollkommenen, transparenten Marktverhältnis<sup>207</sup> wird unterstellt, dass den Marktteilnehmern keine Transaktionskosten entstehen. Beispielsweise handelt es sich hierbei um Fälle der situativen Korruption („market corruption“), wie sie bei einer Verkehrskontrolle oder der Genehmigung eines Kleingewerbes auftreten.<sup>208</sup> Diese Fälle der Korruption stellen nach dem Lagebild Korruption eine Ausnahme dar. In den häufigsten Fällen sind korruptive Märkte unvollkommen<sup>209</sup> und illegal und durch hohe Geheimhaltung und wenig Transparenz sowie durch einen begrenzten Teilnehmerkreis gekennzeichnet. Bei dieser so genannten „parochial corruption“ sind nach Ansicht von Graf Lambsdorf hohe Transaktionskosten erforderlich.<sup>210</sup>

Graf Lambsdorf beschreibt die Transaktionskosten hinsichtlich der drei zeitlich aufeinanderfolgenden Phasen in Informationskosten, Vertragsdurchsetzungskosten („contract enforcement“) sowie „Abhängigkeitskosten“ („post-enforcement lock-in“).<sup>211</sup> Die Transaktionskosten stellt Graf Lambsdorf in drei aufeinanderfolgenden Phasen wie folgt dar:

---

<sup>203</sup> Die Manipulationen des Klienten werden ausführlich in Gliederungspunkt 7.4.3. erläutert und diskutiert. Ferner wird auf das journalistische Werk von Schwarze, A. (1989) verwiesen.

<sup>204</sup> Die negativen Sanktionen können für den Klienten in Form von Geld- oder Freiheitsstrafen, Verlust des Arbeitsplatzes und Verlust der Leistung des Agenten bestehen. Sie werden im Gliederungspunkt 7.4.6. ausführlich erläutert.

<sup>205</sup> Vgl. Ricks, S. (1995), S. 215.

<sup>206</sup> Vgl. Graf Lambsdorff, J. (1999), S. 57.

<sup>207</sup> Ein vollkommen transparenter Markt für korruptive Leistungen kommt nach der Ansicht von Graf Lambsdorff (1999), S. 65 nur dann in Frage, wenn eine effektive Strafverfolgung ausgeschlossen ist.

<sup>208</sup> Vgl. ebenso S. 59.

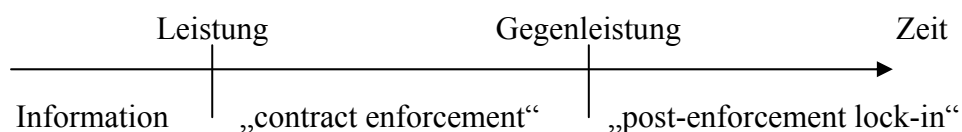
<sup>209</sup> Vgl. Ricks, S. (1995), S. 213.

<sup>210</sup> Vgl. Graf Lambsdorf (1999), S. 60.

<sup>211</sup> Vgl. ebenso S. 61.

Abb. 4: Zeitliche Einteilung der Transaktionskosten der Korruption

Quelle: Graf Lambsdorff (1999), S. 61



Für den Klienten stellt sich zunächst die Frage, welcher Agent bereit ist, eine gewünschte korruptive Leistung (z.B. die Vergabe eines Auftrags unter Umgehung der Vergabevorschriften) gegen Bezahlung zu liefern. Es besteht kein transparenter Vergleich von Anbietern oder Nachfragern korruptiver Leistungen. Ein „Versuchsverfahren“ könnte für den Klienten sehr riskant sein, da ein angesprochener Agent ihn denunzieren könnte. Der Klient könnte auf eindeutige Signale des Agenten achten oder einen Makler mit guten Kenntnissen über den Korruptionsmarkt hinzuziehen. Er muss ferner in Absprache mit dem Agenten überlegen, welche weiteren Personen für ein abgestimmtes Verhalten (z.B. Kontrolleure) erforderlich sind. Aufgrund des Einbezugs dieser Personen erhöht sich die zu zahlende Korruptionssumme und das Aufdeckungsrisiko. Ferner muss der Klient in Absprache mit dem Agenten überlegen, in welcher Form die Zahlung erfolgen soll. Auch hierbei ist der Klient bestrebt, die Kosten sowie eventuell bestehende Risiken zu minimieren.

Nach der Vereinbarung des Korruptionsvertrages hat der Klient keine Sicherheit, dass der Agent den Vertrag erfüllt und die Leistung erbringt. Um Vertrauen zu gewinnen, könnte der Klient mit „kleinen“ Korruptionsgeschäften beginnen und den Umfang zeitlich steigern. Ferner könnte er ein Zug-um-Zug-Geschäft vorschlagen, bei dem der Austausch durch die beiden Partner schrittweise erfolgt. Es ist ferner möglich, ein Pfand (z.B. Vorauszahlung) zu nehmen, da eine gerichtliche Durchsetzung des Vertrages meist nicht möglich ist. Der Korruptionsvertrag ist nach Ansicht von Graf Lambsdorff nach § 138 BGB nichtig, weil er gegen die guten Sitten verstößt.<sup>212</sup> Bestehende Netzwerke bieten dem Klienten ebenfalls soziale Kontrollmöglichkeiten, um den Agenten zur Vertragserfüllung zu bewegen.<sup>213</sup>

Nach korruptivem Vertragsschluss entstehen aufgrund der möglichen Aufdeckung des Korruptionsdelikts Transaktionskosten. Der Klient ist von dem Agenten abhängig. Falls der Agent seine Korruptionshandlungen schlecht vertuschen kann, muss der Klient auch mit einem möglichen Ermittlungsverfahren rechnen. Die Polizei könnte Beweise sicherstellen oder bei der Vernehmung Informationen erlangen, die die Identität des Klienten preisgeben. Der Klient ist interessiert, dass bei einer Aufdeckung des Deliktes der Agent ebenfalls in gleicher Höhe betrafft wird und keine Kronzeugenregelung bekommt. Der Klient wird solche Vertragspartner vermeiden, bei denen viele Mitwisser vorhanden sind oder die in der Vergangenheit Denunziationsdrohungen ausgesprochen haben.<sup>214</sup>

Der Klient ist ferner bestrebt, die an den Agenten zu zahlende Korruptionssumme zu minimieren. Bezüglich des Preises gibt es keine Markttransparenz. Aufgrund des Studiums von Medienberichten über Korruptionsfälle sowie Insiderinformationen von

<sup>212</sup> Vgl. Graf Lambsdorff (1999), S. 68.

<sup>213</sup> Vgl. ebenso S. 75.

<sup>214</sup> Vgl. ebenso S. 82.

Maklern könnte er versuchen, den optimalen Preis zu bestimmen. Beispielsweise könnte der Klient aufgrund von Medienberichten (Verkauf von Führerscheinen in Mannheim<sup>215</sup> für 5000 DM) den Eindruck gewonnen haben, dass ein Führerschein für 2500 Euro illegal erworben werden kann. Eine gegebene Verhandlungsmacht könnte von Bedeutung sein.

#### **4.2.3. Modellbedingtes Korruptionscontrolling des Agenten<sup>216</sup>**

Aufgrund der in Abb. 3 bestehenden Modellgleichung des Agenten könnte der Agent ebenfalls ein für ihn wirksames Korruptionscontrolling betreiben, indem er zunächst die vom Klienten zu zahlende Korruptionssumme maximiert. Dies stellt für ihn den Ertrag des Korruptionsgeschäftes dar. Hierbei könnte es sich um Geld, großzügige Geschenke oder den Abschluss von Gegengeschäften handeln.<sup>217</sup>

Des Weiteren ist der Agent bestrebt, seinen für den Erhalt des Vorteils einzusetzenden Aufwand zu minimieren. Da es dem Agenten meist bewusst ist, dass er durch sein Korruptionsgeschäft gegen Normen verstößt, wird er versuchen, in Absprache mit dem Klienten Manipulationen<sup>218</sup> vorzunehmen, um nicht bestraft zu werden. Hierbei achtet er auch auf mögliche Kontrollaktionen durch den unmittelbaren Vorgesetzten im Rahmen der Dienstaufsicht oder Prüfungen durch die Innenrevision. Ferner versucht er, seine Transaktionskosten<sup>219</sup> zu minimieren.

Ferner könnte es sein, dass dem Agenten durch das Korruptionsgeschäft als Aufwand Opportunitätskosten<sup>220</sup> entstehen. Hierbei könnte es sich um Gewinnbeteiligungen handeln, die sich aufgrund des Korruptionsgeschäftes verringern. Der Agent hat im Regelfall nur geringe Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung der Opportunitätskosten, die der Prinzipal steuern kann.

#### **4.2.4. Modellbedingtes Korruptionscontrolling des Prinzipals<sup>221</sup>**

Aufgrund der in Abb. 3 bestehenden Modellgleichungen für den Klienten und den Agenten könnte der Prinzipal ein wirksames Korruptionscontrolling entwickeln, um den möglichen Nutzen des Klienten sowie des Agenten zu minimieren.<sup>222</sup> Zunächst wäre es möglich, dass der Prinzipal Controllingaktivitäten unternimmt, um den Ertrag des Klienten zu vermindern. Hierbei handelt es sich um die erwartete Korruptionsleistung, die der Klient von dem Agenten erhält. Beispielsweise wäre es bei der Auftragsvergabe möglich, dass der Handlungsspielraum des Agenten eingeschränkt oder von be-

<sup>215</sup> Vgl. O.V. (9.10.1997) in „Die Welt“.

<sup>216</sup> Das Korruptionscontrolling des Agenten wird in Gliederungspunkt 7.3. ausführlich behandelt.

<sup>217</sup> Die Vorteile des Agenten werden in Gliederungspunkt 7.3.5. ausführlich dargestellt und diskutiert.

<sup>218</sup> Die Manipulationen des Agenten werden ausführlich in Gliederungspunkt 7.3.3. erläutert.

<sup>219</sup> Für den Agenten bestehen die gleichen Bestandteile der Transaktionskosten wie bei dem Klienten, die in Gliederungspunkt 4.2.2. bereits erläutert wurden.

<sup>220</sup> Vgl. Müller, C. (1997), S. 71 sowie Ricks, S. (1995), S. 215, ferner Borner, S./Schwyzer, C. (1999), S. 35 f.

<sup>221</sup> Das Korruptionscontrolling des Prinzipals zur Verhinderung der Korruption wird in Gliederungspunkt 7.5. ausführlich behandelt.

<sup>222</sup> Der Prinzipal kann den Nutzen des Klienten und des Agenten durch die Verringerung von Tatgelegenheiten reduzieren. Vgl. hierzu ausführlich Poerting, P. (1989), S. 216 ff. Die Tatgelegenheiten hängen von der subjektiven Einschätzung der potentiellen Täter ab.

stimmten Bedingungen abhängig gemacht wird. So könnte es sein, dass weniger Großaufträge von dem Agenten vergeben werden oder mehrere Agenten im Vergabeverfahren involviert sind. Ferner könnte das Unternehmen vom „Hoflieferantentum“ abkommen und zukünftig bei einem bestimmten Bedarf eines Produktes die Klienten im Rotationsverfahren einsetzen.

Ferner könnte der Prinzipal die mögliche Strafe des Klienten, die bei der Aufdeckung eines Korruptionsdeliktes in Betracht kommt, erhöhen. Hier ist es möglich, dass der Prinzipal die Vertragsstrafe bei der Vertragsanbahnung mitberücksichtigt. Des Weiteren könnte die Aufdeckungswahrscheinlichkeit durch eine verbesserte Dienstaufsicht, Prüfungen der internen Revision, Kontrollen bei der Abnahme von Leistungen sowie einer verbesserten Rechnungskontrolle erfolgen. Bei der Aufdeckung eines Korruptionsdeliktes könnte der Prinzipal den Klienten bei den Strafverfolgungsbehörden anzeigen und zivilrechtlich vom Klienten Schadenersatz fordern.

Des Weiteren könnte der Prinzipal modelltheoretisch versuchen, die Transaktionskosten für den Klienten und den Agenten zu erhöhen. Durch eine Sensibilisierung der Agenten sowie eine Verminderung von internen Korruptionsursachen würde die potentielle Bereitschaft der Agenten, sich korrumpieren zu lassen, abnehmen. Die moralische Haltung des Unternehmens sollte, sowohl intern im Unternehmen als auch extern gegenüber den Klienten, positiv kommuniziert werden. Es wäre für den Klienten schwieriger einen potentiellen Agenten zu finden, den er korrumpieren könnte. Das Korruptionsbekämpfungsgesetz sieht im dienstrechtlichen Teil in § 11 a BDO und § 58 a WDO eine „disziplinarrechtliche Kronzeugenregelung“ für den Beamten vor, der sein Wissen über Korruptionsstraftaten offenbart.<sup>223</sup> Diese arbeitsrechtliche Kronzeugenregelung könnte auch auf Angestellte oder Arbeiter eines privaten Unternehmens übertragen werden.

Die mögliche Strafe könnte der Prinzipal mit dem Agenten durch entsprechende Vereinbarungen bei der Einstellung des Agenten sowie durch laufende Dienstanweisungen regeln. Ferner könnte der Prinzipal die vom Agenten erwartete subjektive Aufdeckungswahrscheinlichkeit durch eine Intensivierung der Kontrollen sowie einer generellen Anzeigepflicht bei den Strafverfolgungsbehörden erhöhen.

Des Weiteren könnte der Prinzipal die möglichen Opportunitätskosten des Agenten erhöhen. Opportunitätskosten entstehen dem Agenten, wenn er finanziell am Erfolg der Unternehmung beteiligt ist und sich die entsprechende Erfolgsentlohnung durch das Korruptionsgeschäft verringert.<sup>224</sup> In den meisten öffentlichen Unternehmen existieren keine variablen Entlohnungsformen. Bei den privaten Unternehmen beträgt der variable Entlohnungsanteil zwischen 10 und 20 %.<sup>225</sup>

### **4.3. Grundtypen der Korruption in öffentlichen und privaten Unternehmen**

#### **4.3.1. Gewinnmaximierungskorruption**

Bei der Gewinnmaximierungskorruption geht es um die Durchsetzung höherer Erträge oder Gewinne innerhalb einer gegebenen Verhandlungsbeziehung. Ein Klient möchte

<sup>223</sup> Vgl. Schuppensteiner, W.-J. (11/1997), S. 699 sowie S. 703 in Fußnote 6.

<sup>224</sup> Vgl. Müller, C. (1997), S. 71, sowie Ricks, S. (1995), S. 215.

<sup>225</sup> Der Verfasser erhielt diese Informationen aufgrund der Berichterstattung der Firma Kienbaum in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung im Jahr 2003 sowie aufgrund von Kundengesprächen.

als Käufer (Verkäufer) eines Gutes oder einer Dienstleistung gegenüber einem Agenten einen tieferen (höheren) Preis realisieren, als es im Falle ohne Leistung einer Korruptionssumme möglich wäre.<sup>226</sup> Während der Agent einem öffentlichen oder einem privaten Unternehmen angehört, befindet sich der Klient im Regelfall<sup>227</sup> in einem privaten Unternehmen. Eine weitere Gestaltungsmöglichkeit des Vertrages besteht darin, dass der Klient bei gegebenem Preis eine mindere Qualität, eine größere Menge, bessere Lieferbedingungen oder die Errichtung von Marktschranken gegenüber anderen Wettbewerbern durchsetzen kann.<sup>228</sup>

Die Gewinnmaximierungskorruption ist umso leichter möglich, je geringer der Wettbewerb zwischen Anbietern und Nachfragern auf einem Markt ist<sup>229</sup> und setzt voraus, dass bei dem Agenten ein großer diskretionärer Entscheidungsspielraum bezüglich der Festsetzung von Preis- und Lieferbedingungen vorhanden ist. Aus diesem Korruptionsgeschäft teilen Klient und Agent je nach Verhandlungsmacht die Korruptionsrente<sup>230</sup> auf, die bei ihnen zu zusätzlichem Einkommen führt. Dies führt bei dem Unternehmenseigner des Klienten (Prinzipal des Klienten) zu einem höheren Gewinn oder einer verbesserten Marktstellung im Wettbewerb. Der Klient besitzt positive Anreize zur Durchführung des Korruptionsgeschäftes mit dem Agenten, wenn er hierdurch seine Stellung im Unternehmen, seine Aufstiegsmöglichkeiten oder sein variables Einkommen in Form von Umsatzprovisionen oder Bonuszahlungen verbessern kann.<sup>231</sup> Für den Agenten sind die Anreize zur Korruption umso stärker, je geringer die Aufdeckungswahrscheinlichkeit (bedingt durch Kontrollen, Rotation, Vier-Augen-Gespräche) ist und je geringer die Opportunitätskosten sind.<sup>232</sup> Für den Prinzipal entsteht durch die Gewinnmaximierungskorruption ein materieller oder immaterieller Schaden. Dies können beispielsweise eine Verringerung des Einkaufsvolumens, eine Verschlechterung der eigenen Produkte oder Dienstleistungen oder ein erschwertes Erreichen politischer Unternehmensziele sein, was je nach Marktstellung im Wettbewerb auch dazu führen kann, dass der Prinzipal seine Preise erhöht.

#### **4.3.2. Verdrängungskorruption**

Bei der Verdrängungskorruption handelt es sich um eine Wettbewerbssituation, bei der der Agent gewöhnlich in einem öffentlichen Unternehmen<sup>233</sup> einer Vielzahl von Klien-

<sup>226</sup> Vgl. Neugebauer, G. (1978), S. 11 f.; Ricks, S. (1995), S. 226 f.; Liebl, K. (1992), S. 288 f.

<sup>227</sup> Es ist jedoch auch der Fall denkbar, dass der Klient in einem öffentlichen Unternehmen, wie beispielsweise einer Kommune, die Leistung einer Korruptionssumme an den Agenten in einem übergeordneten öffentlichen Unternehmen (Landesverwaltung) erbringt, um Subventionszahlungen oder andere Zuwendungen zu erhalten. Ein ähnliches Beispiel befindet sich bei Blomeyer, I. (1999), S. 54 f.

<sup>228</sup> Vgl. Neugebauer, G. (1978), S. 12 sowie Ricks, S. (1995), S. 228.

<sup>229</sup> Im Extremfall liegt ein bilaterales Monopol vor.

<sup>230</sup> Die Herleitung der Korruptionsrente wird ausführlich bei Ricks, S. (1995), S. 226 f. dargestellt.

<sup>231</sup> Die Korruptionsanreize sind für den Klienten umso stärker, je höher sein variabler Einkommensanteil ist.

<sup>232</sup> Je stärker der Agent durch variable Einkommensanteile am Erfolg des Unternehmens beteiligt ist, umso geringer sind für ihn die Anreize zur Durchführung der Gewinnmaximierungskorruption.

<sup>233</sup> Es ist auch vorstellbar, dass bei der Verdrängungskorruption der Agent in einem privaten Unternehmen (z.B. Automobilhersteller oder Händler) beschäftigt ist und von einem Automobilnachfrager eine bestimmte Korruptionssumme erhält, damit er dem Klienten das Automobil im Vergleich zu anderen Nachfragern früher zuteilt.

ten gegenübersteht, die ein Gut oder eine Dienstleistung nachfragen. Aus politischen Gründen ist der Preis des nachgefragten Gutes oder der Dienstleistung fix und liegt unterhalb des markträumenden Preises.<sup>234</sup> Der Klient beabsichtigt, durch die Leistung einer Korruptionssumme den Zuteilungs- oder Selektionsprozess des Agenten zu beeinflussen mit dem Ziel, das Gut oder die Dienstleistung entweder garantiert, schneller oder in einer bestimmten Menge zu erhalten.<sup>235</sup> Die Differenz zwischen dem vom Agenten fixierten Preis und dem Gleichgewichtspreis entspricht einer Konsumentenrente. Der Klient ist bereit, einen Teil oder maximal die gesamte Konsumentenrente dem Agenten zu überlassen, um bei dem Selektionsprozess des Agenten bevorzugt zu werden.<sup>236</sup> Ein rational handelnder Agent wird, je nach Umfang des diskretionären Entscheidungsspielraums, bestrebt sein, den fixierten Preis für das nachgefragte Gut oder die Dienstleistung möglichst niedrig anzusetzen oder die angebotene Menge des Gutes oder der Dienstleistung zu verringern,<sup>237</sup> um die zu erzielenden Korruptionssummen zu maximieren. Es ist weiterhin möglich, dass er versucht, den Zuteilungsprozess zu verlangsamen oder ihn komplexer zu gestalten.

#### **4.3.3. Leistungskorruption**

Im Fall der Leistungskorruption, die überwiegend in öffentlichen Unternehmen auftritt, erbringt der Agent aufgrund sozialrechtlicher Kriterien finanzielle Leistungen an den Klienten. Dies trifft beispielsweise für Sozialhilfe, Arbeitslosengeld, Steuerrückerstattungen oder andere Subventionen zu. Hierbei tritt die Korruption in der Weise auf, dass einige Kriterien für den Bezug der Leistungen nicht erfüllt sind. Der Klient bietet dem Agenten persönliche Vorteile an, damit dieser die Leistung erbringt, obwohl die Zuteilungskriterien nicht erfüllt sind. Der Agent muss in den meisten Fällen Manipulationen durchführen, damit formal die Zuteilungskriterien erfüllt sind. Hierdurch wird das sozialpolitische Ziel des Prinzipals vermindert.

#### **4.3.4. Genehmigungskorruption**

Der Fall der Genehmigungskorruption tritt ausschließlich in öffentlichen Unternehmen auf. Der Klient benötigt für die Durchführung bestimmter Handlungen, beispielsweise die Errichtung eines Hauses, den Transport von schweren Gütern oder einen Ladenstand auf dem Weihnachtsmarkt, eine amtliche Erlaubnis vom Agenten.<sup>238</sup> Diese amtliche Erlaubnis, nach der der Klient das tun kann, was er beantragt hat, kann mit einer Auflage (Einschränkung) erteilt werden. Die Initiative zur Durchführung der Genehmigungskorruption kann hierbei sowohl vom Agenten als auch vom Klienten ausgehen. Durch den Austausch von Vorteilen an den Agenten erteilt dieser die Erlaubnis (Genehmigung) schneller oder, obwohl bestimmte Kriterien nicht erfüllt sind, an den Klienten.

---

<sup>234</sup> Vgl. Ricks, S. (1995), S. 222.

<sup>235</sup> Vgl. Neugebauer, G. (1978), S. 11; Liebl, K. (1992), S. 289 f.

<sup>236</sup> Vgl. Ricks, S. (1995), S. 222 f.

<sup>237</sup> Vgl. ebenda S. 223 f.

<sup>238</sup> Vgl. Liebl, K. (1992), S. 293 mit einem praktischen Beispiel der Genehmigungskorruption bei der Durchführung von Schwertransporten.



#### 4.3.5. *Finanzierungskorruption*

Bei der Finanzierungskorruption handelt es sich um eine Wettbewerbssituation bei der der Agent in einem öffentlich-rechtlichen Kreditinstitut (z.B. Landesgirokassen, Sparkassen) oder einem privaten Kreditinstitut tätig ist.<sup>239</sup> Die Vergabe von Krediten durch die Agenten wird durch eine Kreditwürdigkeitsanalyse geprüft. Beurteilungskriterien sind beispielsweise die Vermögens-, Liquiditäts- und Erfolgslage eines Unternehmens. Der Klient bietet dem Agenten eine bestimmte Korruptionssumme an, um bei der Kreditwürdigkeitsanalyse bevorzugt zu werden. Hierdurch erhält er ein größeres Kontingent an Krediten oder ein bestimmtes Kontingent zu besseren Konditionen.<sup>240</sup>

#### 4.3.6. *Auflagenkorruption*

Bei der Auflagenkorruption handelt es sich um einen Spezialfall der Genehmigungskorruption. Hierbei ist der Agent ausschließlich in einem öffentlichen Unternehmen tätig und ist aufgrund von Regeln gegenüber dem Prinzipal verpflichtet, beispielsweise Umweltbelastungen von privaten Unternehmen zu überwachen. Der Klient bietet dem Agenten eine bestimmte Korruptionssumme an, um geringere Auflagen<sup>241</sup> (Einschränkungen der Erlaubnis) für sein Unternehmen zu erhalten oder Sanktionen bei dem Verstoß gegen eine Auflage zu verhindern oder eine bestehende befristete Erlaubnis zu verlängern. Hierdurch entstehen für das Unternehmen des Klienten geringere Kosten und der Prinzipal kann umwelt- oder ordnungspolitische Ziele nur in einem verringerten Ausmaß erreichen.<sup>242</sup>

#### 4.3.7. *Grenzkorruption*

Bei der Grenzkorruption handelt es sich um die Ausschaltung von staatlichen Überwachungsaufgaben im grenzüberschreitenden Verkehr.<sup>243</sup> Sie ist ein Sonderfall der Legalisierungs- bzw. Kontrollkorruption, die unter Gliederungspunkt 4.3.9. abgehandelt wird. Der Klient bietet dem Agenten eine bestimmte Korruptionssumme an, um die Zahlung von Abgaben oder Steuern zu umgehen, die bei der Grenzüberschreitung von bestimmten Waren (beispielsweise Zigaretten) anfallen. Der Agent stellt dem Klienten regelwidrig Zollabfertigungspapiere aus oder überlässt ihm die notwendigen Zollstempel, damit er selbst die Papiere „abfertigen“ kann.<sup>244</sup> Bei einem Großteil der durchgeführten Grenzkorruption handelt es sich um organisierte Kriminalität, die dem Staat einen hohen finanziellen Schaden verursacht.

---

<sup>239</sup> Während sich in einem öffentlich-rechtlichen Kreditinstitut der Agent bei der Annahme von Vorteilen als Amtsträger nach § 331 StGB strafbar macht, wird der Agent in einem privaten Kreditinstitut nach § 299 StGB bestraft.

<sup>240</sup> Vgl. Liebl, K. (1992), S. 290.

<sup>241</sup> Eine Auflage ist eine Bedingung, die beispielsweise für die Betreibung einer Anlage oder Maschine dem Unternehmen auferlegt wird. Hierdurch wird die betriebliche Tätigkeit des Unternehmens erschwert. Ein weiteres Beispiel einer Auflage ist das Führen eines Pkws nur mit Augengläsern oder die Beschränkung des Aufenthalts in zeitlicher oder räumlicher Hinsicht für einen Ausländer.

<sup>242</sup> Vgl. Liebl, K. (1992), S. 291.

<sup>243</sup> Vgl. Liebl, K. (1992), S. 291.

<sup>244</sup> Vgl. ebenso S. 291.

#### **4.3.8. Aufenthaltskorruption**

Die Aufenthaltskorruption ist ein Sonderfall der Genehmigungskorruption. In einem öffentlichen Unternehmen genehmigt (gestattet) der Agent einem Ausländer den Aufenthalt für einen bestimmten Zeitraum in einem bestimmten geografischen Gebiet (beispielsweise innerhalb der Grenzen einer Bezirksregierung). Der Klient oder ein Vermittler<sup>245</sup> bietet dem Agenten eine bestimmte Korruptionssumme an, um eine Arbeits- oder Aufenthaltserlaubnis zu erhalten oder aber bereits eingeleitete ausländerrechtliche Maßnahmen zu verhindern.<sup>246</sup> Durch die Aufenthaltskorruption wird das ordnungspolitische Ziel des öffentlichen Unternehmen und somit des Staates vermindert.

#### **4.3.9. Legalisierungs- bzw. Kontrollkorruption**

Die Legalisierungs- bzw. Kontrollkorruption<sup>247</sup> erfolgt überwiegend bei der Durchführung von Kontrolltätigkeiten, die der Agent im Rahmen seiner Funktion in einem öffentlichen Unternehmen (z.B. als Polizeibeamter, Staatsanwalt, Mitarbeiter im Ordnungsamt) wahrnimmt. Hierbei stellt der Agent bei seiner Kontrolltätigkeit illegale Handlungen (z.B. Nichtbeachten von Gesetzen) fest, die der Klient begangen hat.<sup>248</sup> Der Agent ist im Regelfall, falls kein Ermessen vorliegt, verpflichtet, diese illegalen Handlungen in einer Straf- oder Bußgeldanzeige darzustellen. Die Anzeige würde zu Sanktionen in Form von Freiheitsstrafen oder finanziellen Aufwendungen für den Klienten führen. Mit dem Ziel, diese Sanktionen für den Klienten zu verhindern, erfolgt der Austausch von Vorteilen zwischen dem Klienten und dem prüfenden Agenten. Die Initiative zur Durchführung dieser Kontrollkorruption kann sowohl vom Klienten als auch vom Agenten ausgehen. Der Austausch der Vorteile kann vor, während oder nach der Kontrolltätigkeit des Agenten erfolgen.

Ein Sonderfall der Kontrollkorruption liegt vor, wenn der Agent bei der Durchführung betrieblicher Tätigkeiten in einem öffentlichen oder privaten Unternehmen Regelverstöße (z.B. vorsätzliche Straftaten wie z.B. Untreue, Unterschlagung, Vorteilsannahme usw.) begeht und diese Regelverstöße durch den Austausch von Vorteilen an den Kontrolleur (Revisor) legalisiert werden.<sup>249</sup>

#### **4.3.10. Situative und strukturelle Korruption**

Bei der situativen Korruption erfolgt der Austausch von Vorteilen zwischen dem Klienten und dem Agenten aufgrund eines spontanen Willensentschlusses.<sup>250</sup> Die Initiative hierfür kann sowohl vom Klienten als auch vom Agenten kommen. Spontane

---

<sup>245</sup> Es wurde festgestellt, dass Rechtsanwälte als Vermittler auftraten und mit dem Agenten des Ordnungsamtes bestimmte „Gebührensätze“ ausgehandelt haben, je nachdem, welche Leistung erwartet wurde. Vgl. Liebl, K. (1992), S. 293.

<sup>246</sup> Vgl. Liebl, K. (1992), S. 293.

<sup>247</sup> Vgl. Neugebauer, G. (1978), S. 12 f. sowie Ricks, S. (1995), S. 230.

<sup>248</sup> In diesem Fall wird unterstellt, dass der Klient nicht in demselben Unternehmen wie der Agent beruflich tätig ist.

<sup>249</sup> Es handelt sich hierbei um die in Gliederungspunkt 4.3.11. geschilderte Erscheinungsform der internen Korruption.

<sup>250</sup> Vgl. BKA–Lagebild Korruption (1999), S. 6 sowie Holz, K. (6/1997), S. 408; Diephaus, R./Siegle, M. (1997), S. 12; Ahlf, E.-H. (1998), S. 10; Ahlf, E.-H. (3/1996), S. 156.

Korruptionshandlungen treten überwiegend bei der Alltagssituation im Kundenkontakt zwischen Klienten und Agenten (z.B. am Schalter) oder bei Kontrolltätigkeiten von Agenten (z.B. bei der Verkehrskontrolle) auf. Der Korruptionsprozess unterliegt keiner gezielten Planung oder Vorbereitung und ist nur von kurzer Dauer.

Bei der Hellfeld-Untersuchung des Landeskriminalamtes Baden-Württemberg aus dem Jahre 1995 hat sich herausgestellt, dass ca. 70 % von 115 Straftaten der situativen Korruption zuzuordnen waren.<sup>251</sup> Nach den Bundeslagebild Korruption stellt die situative Korruption die Minderzahl der gemeldeten Verfahren dar. Der Anteil schwankt seit 1994 zwischen neun und 31 Prozent (18,5 % im Jahr 1999 und 27,2 % im Jahr 2000).<sup>252</sup>

Bei der strukturellen Korruption wird die Korruptionshandlung auf der Grundlage längerfristig angelegter korruptiver Beziehungen bereits im Vorfeld der Tatbegehung bewusst geplant. Es liegen geistige Vorbereitungshandlungen vor, die eine Spontaneität der Handlung ausschließen. Die Initiative kann bei der strukturellen Korruption sowohl vom Klienten als auch vom Agenten ausgehen.<sup>253</sup> Zur Gestaltung des Korruptionsprozesses sind Absprachen der Manipulationen zur Vertuschung der korruptiven Handlungen zwischen dem Klienten und dem Agenten erforderlich. Sie tritt überwiegend im Rahmen komplexer Geschäftsabläufe (zum Beispiel bei der Vergabe von Aufträgen im Rahmen von beschränkten oder öffentlichen Ausschreibungen oder der Durchführung von Genehmigungen) auf.<sup>254</sup> Kubica schildert aus polizeilichen Erfahrungen folgende Beispiele struktureller Korruption:<sup>255</sup>

- „Ein Polizeibeamter soll im Zeitraum 1993 bis 1998 regelmäßig Dienstgeheimnisse und Ermittlungsergebnisse an Mitglieder einer Bande verraten haben und dafür Geld- und Sachleistungen im Wert von 24.000 DM erhalten haben.
- Ein städtischer Bauhofleiter soll zwischen 1997 und 1999 in mindestens 105 Fällen dafür gesorgt haben, dass eine Firma für Baubedarf ihm oder Dritten privat benötigte Waren liefert, die aber aufgrund fingierter Rechnungen von der Stadt bezahlt wurden.
- Von 1995 bis 1999 wurden bestimmten Textilbeschaffungen der Bundeswehr pflichtwidrig zugunsten einer Firmengruppe manipuliert. Der für die Auftragsvergaben zuständige Mitarbeiter erhielt dafür u.a. insgesamt ca. 20.000 DM in bar.
- Bauleistungen der Deutschen Bahn AG sollen über Jahre hinweg durch Korruption beeinflusst worden sein. Mehrere Mitarbeiter der Bahn und über 30 Mitarbeiter von Bauunternehmen sind Gegenstand der Ermittlungen.
- Ein Ingenieurbüro veranlasste einen Trink- und Abwasserzweckverband, anstehende Baumaßnahmen so zu splitten, dass die Aufträge ohne Ausschreibung an dem Ingenieurbüro verbundene Firmen vergeben wurden, die dann außerdem überhöht abrechneten. Der Verbandsvorsteher wurde mit einem Geschäftsführerposten und entsprechenden zusätzlichem Gehalt „belohnt“.

<sup>251</sup> Vgl. Forstenhäusler, D. (9/1996), S. 550.

<sup>252</sup> Vgl. Kubica, J. (10/2002), S. 594.

<sup>253</sup> Es handelt sich bei der strukturellen Korruption bei den Agenten und den Klienten überwiegend um Führungskräfte vgl. Forstenhäusler, D. (9/1996), S. 552.

<sup>254</sup> Vgl. Diephaus, R./Siegle, M. (1997) S. 12.

<sup>255</sup> Kubica, J. (10/2002), S. 594 f.

Die kriminelle Energie ist in den Fällen der strukturellen Korruption deutlich höher als in den Fällen der situativen Korruption.<sup>256</sup>

Bei der strukturellen Korruption kann es vorkommen, dass der Agent durch den Klienten mit wiederholten, sich steigernden Vorteilsgewährungen auf die spätere korruptive Tathandlung eingestimmt, das heißt regelrecht „angefüttert“ wird. Durch diesen Anfütterungsprozess kann die situative Korruption in die strukturelle Korruption im Zeitablauf übergehen.<sup>257</sup> Die Annahme des „Geschenks“ durch den Agenten wird dadurch erleichtert, dass vom Klienten noch keine konkrete Forderung gestellt wird. Die Gegenleistung des Agenten erfolgt teilweise aus eigenem Antrieb (z.B. aus „Dankbarkeit“),<sup>258</sup> also ohne Aufforderung durch den Klienten<sup>259</sup> oder durch die Bitte des Klienten, ihm bei einem „Problem“ zu helfen. Für die Problemlösung erhält der Agent erneut Vorteile, die jetzt dazu führen können, dass ein Nähe- und Abhängigkeitsverhältnis mit dem Problem der Erpressbarkeit entsteht.<sup>260</sup> Hierbei wurde das anfängliche Unrechtsbewusstsein des Agenten im Zeitablauf verdrängt und die Hemmschwelle mit steigendem Wert der Geschenke durch den Klienten herabgesetzt.<sup>261</sup> Die Überreichung von sozialadäquaten Vorteilen stellt noch keine „Anfütterung“ dar.<sup>262</sup> Erst wenn der Agent einen Vorteil im Zusammenhang mit dem Dienst annimmt, sich davon aber nicht in seinen dienstlichen Entscheidungen beeinflussen lässt und die Vorteilsgewährung der Anbahnung einer Bestechung dient, ist der Anfütterungsbegriff erfüllt. Diese Form der Anfütterung ist nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz vom 13.8.1997 strafbar.<sup>263</sup>

Die Klassifizierung in spontane (situative) und geplante (strukturelle) Korruption ist für die Herleitung des Korruptionscontrollingmodells in Gliederungspunkt 7.5. von entscheidender Bedeutung.

#### **4.3.11. Interne („endemische“) Korruption**

Bei der internen („endemischen“)<sup>264</sup> Korruption handelt es sich um eine Situation, bei der sowohl der Klient als auch der Agent demselben öffentlichen oder privaten Unter-

<sup>256</sup> Vgl. Kubica, J. (10/2002), S. 594.

<sup>257</sup> Vgl. bezüglich der Darstellung des Korruptionsprozesses Blomeyer, I.-M. (1999), S. 8 f.

<sup>258</sup> Vgl. Schauensteiner, W. (1994), S. 517 sowie Vahlenkamp, W./Knauss, I. (1997), S. 298 f. Schauensteiner bezeichnet diesen Anfütterungsprozess nach dem „Patenprinzip“ als Methode der organisierten Kriminalität. Dieses „Patenprinzip“ wird in der Literatur auch als „Don Corleone-Prinzip“ beschrieben. Vgl. hierzu Wöhrle, A. (2002), S. 84 f. sowie Bosetzky, H. (1/1974), S. 50-53.

Vgl. v. Wangenheim, G. (1999), S. 239 sowie Jost, P. J. (1999), S. 265. Wangenheim untersucht in seinem Aufsatz das Problem des „Anfütterns“ in drei Ansätzen. Er beschreibt es zunächst als Mittel, um das Unrechtsbewusstsein gegen die Begehung von Bestechungsdelikten zu senken. Im zweiten Ansatz betrachtet er den Anfütterungsprozess, der in die Abhängigkeit führt. Im dritten Ansatz betrachtet er das „Anfüttern“ als Mittel der Informationsbeschaffung über die Korruptionsanfälligkeit des Agenten.

<sup>259</sup> Vgl. Diephaus, R./Siegle, M. (1997), S. 12 sowie Wiesemann, W. (1997), S. 106.

<sup>260</sup> Vgl. Videofilm „Korruption“ des Medienzentrum Polizei Hamburg (2001).

<sup>261</sup> Vgl. Vahlenkamp, W./Knauß, I. (1997), S. 299.

<sup>262</sup> Vgl. v. Wangenheim, G. (1999), S. 240.

<sup>263</sup> Vgl. v. Wangenheim, G. (1999), S. 245 sowie v. Arnim, H.-H. (2001), S. 173.

<sup>264</sup> Vgl. Imhof, A. (1999), S. 44.

nehmen angehören. Hierbei bietet der Klient dem Agenten Vorteile an, um ein Gut (z.B. Informationen) oder eine bestimmte Dienstleistung zu erhalten, die er freiwillig nicht bekommen würde.<sup>265</sup> Auch hier wird davon ausgegangen, dass der Agent interne oder externe Regelungen verletzt.

#### **4.4. Ursachen der Korruption**

Bei der Ursachenforschung für die Korruption gibt es keine geschlossene Theorie. Es existieren soziologische, juristische, psychologische, historische und ökonomische Erklärungsansätze nebeneinander.<sup>266</sup> Aufgrund der Darlegung der Korruptionsskandale in den Medien und nach Ansicht von Oberstaatsanwalt Schaupensteiner liegt der Schluss nahe, dass es sich hierbei nicht um das Fehlverhalten einzelner „schwarzer Schafe“<sup>267</sup> handelt, sondern die Ursachen für die Korruption möglicherweise systemimmanent sind und als Indiz für Fehlentwicklungen im Unternehmen gewertet werden müssen.

Gleichzeitig ist aber auch zu untersuchen, ob und in welcher Weise unternehmensexterne Einflüsse korruptives Handeln im Unternehmen begünstigen.

##### **4.4.1. Unternehmensinterne Ursachen der Korruption**

Unternehmensinterne Fehlentwicklungen schaffen für den Agenten und den Klienten begünstigende Voraussetzungen für die Entstehung ihrer Korruptionsaktivitäten. Solche unternehmensinternen Fehlentwicklungen und Defizite sind hauptsächlich auf Versäumnisse in der Personalführung, fehlende sachgerechte Organisation, unzureichende Dienstaufsicht sowie Schwachstellen im Bereich der Beschaffungspolitik zurückzuführen.

##### **4.4.1.1. Schwachstellen in der Personalpolitik**

###### **4.4.1.1.1. Falsches Vorbildverhalten von Führungskräften**

Man kann in den öffentlichen und privaten Unternehmen Moral, Werte und Regeln diskutieren, fordern oder auch vereinbaren. Besser und effektiver als die Diskussion solcher Normen sind gelebte Vorbilder von Führungskräften in Unternehmen oder Politikern und Prominenten in der Gesellschaft.<sup>268</sup> Das Verhalten einer Führungskraft hat auf den Agenten sowohl in positiver als auch in negativer Hinsicht einen Nachahmungseffekt.<sup>269</sup> Es verändert bei einigen Agenten die Einstellung und ruft die Denkhaltung hervor: „Was die können, kann ich schon lange.“<sup>270</sup> In der Vergangenheit haben Führungskräfte teilweise selbst Korruptionsstraftaten begangen, innerbetriebliche Re-

<sup>265</sup> Vgl. Ahlf, E.-H. (1998), S. 10. In der Praxis gibt es relativ selten Beispiele für interne Korruption. So wurde der erste Beigeordnete der Stadt Waltrop vor dem AG Recklinghausen wegen interner Korruption zu einer Geldstrafe von 5250 DM verurteilt. In der Revisionsverhandlung wurde er freigesprochen, da nach Ansicht des Gerichts kein Vorteil ausgetauscht worden ist. Ferner bekamen Betriebsratsmitglieder bei der Opel AG in Bochum Vorteile von einem anderen Betriebsratsmitglied, damit sie bei der Betriebsratswahl ihre Stimme zugunsten des Gebers abgeben.

<sup>266</sup> Vgl. Maenning, W. (2000), S. 35.

<sup>267</sup> Vgl. Schaupensteiner, W.J. (9/1994), S. 516.

<sup>268</sup> Vgl. Schaefer, H.-C. (1996), S. 2490.

<sup>269</sup> Vgl. Schaefer, H.-C. (1996), S. 2490 sowie Claussen, H.R. (1995), S. 20.

<sup>270</sup> Vgl. Schaefer, H.-C. (1996), S. 2490.

gelingen selbst unbeachtet gelassen oder ihre Aufsichtspflichten nicht im Sinne des Prinzipals wahrgenommen. Die Verurteilung von führenden Managern der Firma Siemens wegen Preisabsprachen und Schmiergeldzahlungen in München hat nicht zu einer neuen Moral beigetragen, zumal die Firma mit der Kautionszahlung und der Übernahme der Verteidigerkosten sich hinter diese Praktiken gestellt hat.<sup>271</sup> Außerdem kommt hinzu, dass Korruption im großen Stil in der Politik gewissermaßen vorgelebt wird.<sup>272</sup> Der Staatsanwaltschaft in Frankfurt sollen Erkenntnisse darüber vorliegen, dass in Korruptions- und Kartellabsprachen Mandatsträger und Funktionäre politischer Parteien eingebunden waren. Dies ist bei der so genannten „Bürgermeister-Affäre“ des Hochtaunuskreises ermittelt worden.<sup>273</sup> Nach dem BKA-Lagebild Korruption waren im Jahre 2001 in Korruptionsermittlungsverfahren 40 % der Agenten in leitender Funktion tätig.<sup>274</sup> Der Anteil der Leitungsebene war deutlich überrepräsentiert.<sup>275</sup> Bei den Klienten („Gebern“) waren im Jahre 2001 74,3 % der oberen Führungsebene zuzuordnen.<sup>276</sup> Führungskräfte sind für die Klienten von größerem Nutzen als Sachbearbeiter, weil ihr diskretionärer Handlungs- und Entscheidungsspielraum größer ist. Bei 2,4 % (25 „Nehmer“) handelte es sich um Bürgermeister.<sup>277</sup> Auch bei den Medien ist das Interesse, über Korruptionsfälle zu berichten, in denen bisweilen hochrangige Führungskräfte oder Politiker verwickelt sind, stärker ausgeprägt, als wenn nur Sachbearbeiter in die Korruptionsfälle verwickelt wären. Die Entwicklung des Korruptionsfalls zu einem Skandal könnte hierbei größer sein. Zur Bekämpfung der Korruption sollte sich jeder einzelne Agent im Unternehmen vorbildhaft verhalten und versuchen, seinen Organisationsbereich optimal nach innen und außen zu repräsentieren.<sup>278</sup> Dies gilt sowohl in moralischer als auch in juristischer Hinsicht.

#### 4.4.1.1.2. Vernachlässigung der Dienstaufsicht

Korruption ist ein typisches Kontrolldelikt,<sup>279</sup> das durch Kontrolldefizite begünstigt wird.<sup>280</sup> Je stärker in öffentlichen und privaten Unternehmen Prüfer aktiv werden, umso mehr Delikte werden sich einerseits feststellen, andererseits verhindern lassen.<sup>281</sup> Erkenntnisse aus Ermittlungsverfahren legen nahe, dass Defizite in der Dienstaufsicht sowie organisatorische Mängel dazu beitragen, dass die Agenten Kontrollen nicht fürchten.<sup>282</sup> Die Kontrollen erfolgten in der Praxis zu selten oder gar nicht in den Bereichen Vergabe von Aufträgen, Überwachung der Bauausführung, Abnahme von Leistungen sowie bei der Be- und Abrechnung.<sup>283</sup> Gemäß der Modellgleichung für den

<sup>271</sup> Vgl. Ostendorf, H. (1999), S. 616.

<sup>272</sup> Vgl. Kerbel, S. (1995), S. 178.

<sup>273</sup> Vgl. Schuppensteiner, W. (9/1994), S. 516 sowie Fußnote 14.

<sup>274</sup> Im Jahre 2000 betrug der Anteil der „Nehmer“ in leitender Funktion nur 18,8 %. Vgl. BKA-Lagebild Korruption (2001), S. 29.

<sup>275</sup> Vgl. BKA-Lagebild Korruption (2001), S. 29.

<sup>276</sup> Vgl. ebenso S. 34.

<sup>277</sup> Vgl. ebenso S. 29.

<sup>278</sup> Vgl. Schaefer, H.-C. (1996), S. 2490.

<sup>279</sup> Vgl. Sembdner, F. (10/1997), S. 459.

<sup>280</sup> Vgl. Schuppensteiner, W. J. (11/1997), S. 699.

<sup>281</sup> Vgl. Sembdner, F. (10/1997), S. 459.

<sup>282</sup> Vgl. Zachert, H.-L. (1997), S. 97.

<sup>283</sup> Vgl. Seidel, B. (1/1993) S. 7.

Agenten<sup>284</sup> lässt sich ableiten, dass die Korruptionsneigung des Agenten zunimmt, wenn nach seiner Ansicht die von ihm subjektiv erwartete Aufdeckungswahrscheinlichkeit und negative Sanktionen durch den Vorgesetzten gering eingeschätzt werden. Eine besondere Form der hierarchischen Fremdüberwachung ist die Dienstaufsicht. Hierbei überwacht der Vorgesetzte die fachliche Leistung und Führung des Mitarbeiters (Agenten), an den Verantwortung und Kompetenz delegiert worden sind.<sup>285</sup> Der Vorgesetzte überwacht, ob der hierarchisch unterstellte Agent Gesetze, Dienstanweisungen oder sonstige Regelungen einschließlich seiner Selbstkontrolle eingehalten hat. Hierbei vergleicht er die geplanten Ziele mit den realisierten Ergebnissen des Agenten sowie dessen Verhalten am Arbeitsplatz. Die Kontrolle im Rahmen der Dienstaufsicht hat eine Korrektur-, Präventiv- und Sicherheitswirkung. Durch die Korrekturwirkung sollen zukünftig Fehler in Arbeitsergebnissen des Agenten eliminiert werden. Des Weiteren vertrauen einzelne Mitarbeiter darauf, dass ihre Entscheidungen von den jeweiligen Vorgesetzten kontrolliert, mögliche Fehler auf der höheren Ebene noch entdeckt und korrigiert werden. Sie fühlen sich durch die Kontrollinstanz moralisch und in der Verantwortung entlastet und überlegen nicht lange die Richtigkeit ihrer Handlungen.<sup>286</sup> Die Präventivwirkung besteht darin, dass das Auftreten von bewussten und unbewussten Fehlern vermindert wird. Die Präventivwirkung ist nur dauerhaft, wenn die Kontrollergebnisse dem Verursacher mitgeteilt werden, so dass er seine eigenen Stärken und Schwächen erkennt und an seiner Personalentwicklung arbeiten kann. Die Sicherheitswirkung bewirkt beim kontrollierten Agenten, dass er Kenntnis über seine eigene Leistungsfähigkeit erhält. Die gute Aufgabenerfüllung signalisiert ihm die Zufriedenheit des Vorgesetzten und gibt Selbstsicherheit. Für den kontrollierenden Vorgesetzten besteht die Sicherheitswirkung darin, dass er Informationen über die Einhaltung von Regeln und die Qualität der Aufgabenerfüllung erlangt.<sup>287</sup>

Eine wirksame Dienstaufsicht ist im Rahmen der Personalführung vor allem in korruptionsgefährdeten Organisationsbereichen von öffentlichen und privaten Unternehmen von Bedeutung.<sup>288</sup> Der Vorgesetzte sollte wissen, welche Geschäftsprozesse bei welchen Mitarbeitern in seinem Organisationsbereich ein Korruptionsrisiko darstellen. Teilweise erfolgt in den öffentlichen und privaten Unternehmen keine Risikobeurteilung oder die Risiken werden durch den Vorgesetzten falsch eingeschätzt. Des Weiteren sollte der Vorgesetzte sich dafür interessieren, welche seiner im unterstellten Mitarbeiter berufliche oder private Probleme (insbesondere Finanzprobleme) haben. Die Durchführung von Vorgesetzten-Mitarbeiter-Gesprächen in Form eines Coaching sollte zur Problemlösung beitragen. Die Art und Weise der Dienstaufsicht („Wie und Wann“) liegt im pflichtgemäßen Ermessen des Vorgesetzten und erfordert von ihm „Fingerspitzengefühl“. Die Kontrollaktivitäten hängen von den örtlichen, personellen und fachlichen Besonderheiten des Organisationsbereiches ab.<sup>289</sup> Insbesondere ist die Länge der Führungsspanne (d.h. die Anzahl der kontrollierten Mitarbeiter) und der Reifegrad der Mitarbeiter von Bedeutung.

---

<sup>284</sup> Vgl. die Gleichung sowie die Erläuterung in Gliederungspunkt 4.2.1 und 4.2.3.

<sup>285</sup> Vgl. Knüppe, W. (1987), S. 1065 f.

<sup>286</sup> Vgl. Eidam, G. (9/1996), S. 545.

<sup>287</sup> Vgl. Knüppe, W. (1987), S. 1066.

<sup>288</sup> Vgl. Claussen, H.-R. (1995), S. 20.

<sup>289</sup> Vgl. Claussen, H.-R. (1995), S. 20.

Für den Vorgesetzten besonders kritisch zu beurteilen sind Streugeschenke<sup>290</sup>, die beispielsweise zur Weihnachtszeit zahlreichen Agenten eines Organisationsbereichs überreicht werden. Die Überreichung dieser Geschenke darf der Vorgesetzte nicht ignorieren.<sup>291</sup> Im Rahmen der Dienstaufsicht sollte der Vorgesetzte mit dem Agenten im Rahmen eines Gesprächs gemeinsam prüfen, ob die Geschenke sozialadäquat sind oder von ihm oder einen übergeordneten Vorgesetzten nach § 331 Abs. 3 StGB genehmigt werden können. Bei moralischen oder juristischen Bedenken sollte der Vorgesetzte dafür sorgen, dass die Geschenke an den Klienten mit einem Begleitbrief zurückgeschickt werden.

Nach der Schilderung von Oberstaatsanwalt Schauptensteiner wird deutlich, dass erst massive Kontrolldefizite in öffentlichen und privaten Unternehmen die Korruption in dem jetzt bekannt geworden Umfang ansteigen ließen.<sup>292</sup> In einigen Organisationsbereichen öffentlicher Unternehmen sind nur unzureichende interne Kontrollen vorhanden.<sup>293</sup> Teilweise sind nur fiskalische, aber keine technischen Kontrollen von investiven Maßnahmen vorgesehen. Teilweise werden einfachste Manipulationen, wie beispielsweise in Angebotsunterlagen eingebaute „Rechenfehler“ oder „Scheinpositionen“, nicht erkannt. Baubegleitende Prüfungen fehlen regelmäßig. Ein gezieltes Korruptionscontrolling fehlt sowohl in den meisten öffentlichen als auch privaten Unternehmen.<sup>294</sup>

Die wenigsten Ausbildungsgänge vermittelnten in der Vergangenheit Kenntnisse in Führungstechniken, insbesondere bei der Wahrnehmung der Dienstaufsicht. Junge Akademiker übernahmen in früheren Jahren oft eine Führungsposition nur mit einer Reihe von Fachkenntnissen, jedoch ohne hinreichende Ausbildung in Führungs- und Kontrollaufgaben. Die öffentlichen und privaten Unternehmen bieten jungen Nachwuchsführungskräften, teilweise nach Absolvierung von Auswahlverfahren, Führungseminare an, die jedoch selten speziell fall- und praxisbezogen sind.<sup>295</sup> Hier könnte ein situationsbezogenes und individuelles Coaching durch einen externen Trainer Führungsdefizite vermindern.

Ursächlich für die Verringerung der Dienstaufsicht war im letzten Jahrzehnt die Einführung „schlanker“ Managementstrukturen<sup>296</sup> sowohl in privaten als auch in öffentlichen Unternehmen. Hierdurch hat sich die Anzahl der Führungskräfte verringert und die Führungsspanne erhöht. Des Weiteren war die Veränderung der Führungs- und Organisationskultur, bedingt durch den Wertewandel<sup>297</sup> in Unternehmen und der Gesellschaft, auch ursächlich für ein anderes Kontrollverhalten der Vorgesetzten. Während in früheren Jahren noch häufig Vollkontrollen durchgeführt worden sind, werden

---

<sup>290</sup> Streugeschenke dienen der „Klimapflege“ oder der Pflege der Beziehung zwischen Agenten und Klienten und sind, wenn sie nicht sozialadäquat sind, nach den §§ 331 und 333 StGB verboten. Vgl. v. Arnim, H.-H. (2001), S. 173.

<sup>291</sup> Vgl. Claussen, H.-R. (1995), S. 21.

<sup>292</sup> Vgl. Schauptensteiner, W. J. (11/1997), S. 699. Dies zeigte sich auch in der Fallanalyse des Korruptionsfalls, der sich bei dem Zollkriminalamt ereignet hatte. Vgl. Gliederungspunkt 3.

<sup>293</sup> Vgl. Schauptensteiner, W. J. (8-9/1994), S. 520.

<sup>294</sup> Vgl. Schauptensteiner, W. J. (8-9/1994), S. 520.

<sup>295</sup> Vgl. Herbig, G. (1995), S. 61.

<sup>296</sup> Vgl. Homann, K. (3/1997), S. 191.

<sup>297</sup> Vgl. die Ausführungen zum Wertewandel in Gliederungspunkt 4.2.2.1.



zur Zeit nach der Durchführung von Risikoanalysen nur noch vereinzelt Stichprobenkontrollen durchgeführt.

Nach Aussagen von Ermittlungsbeamten im Bereich Korruptionsprävention wurde in den vergangenen Jahren die Dienstaufsicht insbesondere bei hierarchisch unterstellten Spezialisten verletzt. Dies lässt sich teilweise damit begründen, dass dem Vorgesetzten aufgrund mangelnden Fachwissens die Beurteilung der Arbeitsergebnisse nicht möglich oder sehr zeitintensiv ist. In solchen Fällen sollte der Leiter der Revision einen auf dem Spezialgebiet (z.B. EDV) spezialisierten Unternehmensberater mit Prüfungen beauftragen. Aufgrund dessen herrscht zwischen dem Vorgesetzten und dem Spezialisten oft ein „blindes“ Vertrauensverhältnis. Des Weiteren wird in einigen öffentlichen und privaten Unternehmen von den Vorgesetzten die Dienstaufsicht vernachlässigt, weil im Unternehmen eine Innenrevision bzw. ein Rechnungsprüfungsamt vorhanden ist. Der Vorgesetzte vertraut darauf, dass die dortigen Prüfer Stichproben durchführen.

#### *4.4.1.1.3. Mangelnde Mobilitätsbereitschaft von Mitarbeitern*

Die mangelnde Mobilitätsbereitschaft von Mitarbeitern (Agenten) innerhalb des Personalmanagements in öffentlichen und privaten deutschen Unternehmen könnte die Korruptionsneigung der Agenten erhöhen. Dies zeigen vor allem die Frankfurter Korruptionsfälle, bei denen zahlreiche mit der Vergabe von Aufträgen befasste Sachbearbeiter über lange Zeit auf demselben Dienstposten eingesetzt waren. Dies führte u.a. dazu, dass sich im Laufe der Jahre enge Bindungen zu Klienten ergaben, die von diesen ausgenutzt wurden, um sich rechtswidrig Vorteile zu verschaffen.<sup>298</sup>

Hieraus ergaben sich Interessenkollisionen von privaten und dienstlichen Interessen. Geburtstage und Jubiläen von Agenten wurden nicht nur gemeinsam mit den Klienten gefeiert, sondern auch von diesen finanziert.<sup>299</sup>

Im Interesse der Korruptionsprävention liegt es nahe, derartigen oben geschilderten Entwicklungen nachdrücklich entgegenzuwirken. In besonders korruptionsgefährdeten Organisationsbereichen, beispielsweise im Einkauf, müsste im Wege der Rotation (z.B. Rotation nach Regionen, Kundengruppen) der Agent nach einem Zeitablauf von 5–10 Jahren seinen Arbeitsplatz wechseln und auf einem anderen Dienstposten eingesetzt werden.<sup>300</sup> Falls die Rotation beispielsweise aufgrund von Spezialisierungen nicht möglich ist, sollte die Dienstaufsicht verstärkt werden oder das Vier-Augen-Prinzip erfolgen.

Job-Rotation könnte informelle Organisationsstrukturen verbessern und die Gefahren von Unregelmäßigkeiten und Manipulationen vermindern, weil nach der Neubesetzung der Stelle der neue Agent bei seiner Einarbeitung die Manipulationen des vorherigen Stelleninhabers feststellen könnte.<sup>301</sup> Insofern würde durch die Implementierung des Job-Rotationsverfahrens die Aufdeckungswahrscheinlichkeit von Korruptionsfällen oder Begleitstraftaten erhöht werden. Das Verfahren der Job-Rotation sollte in ausgewählten Organisationsbereichen sowohl in öffentlichen als auch in privaten Unternehmen wirksam als Teil der Unternehmenskultur verankert sein.<sup>302</sup> Es sollte sich

<sup>298</sup> Vgl. Claussen, H.-R. (1995), S. 22.

<sup>299</sup> Vgl. Herbig, G. (1995), S. 61.

<sup>300</sup> Vgl. Claussen, H.-R. (1995), S. 22.

<sup>301</sup> Vgl. Hofmann, R. (3/1992), S. 219.

<sup>302</sup> Vgl. Joerger, G. (6/1987), S. 262 f. mit den Problemen und Möglichkeiten der Job Rotation.

sowohl auf Sachbearbeiter als auch auf Führungskräfte erstrecken. Hierbei müssten natürlich die ökonomischen Grenzen mit berücksichtigt werden. Job-Rotation führt bei dem Unternehmen zu Personalkosten, weil der neue Agent sich teilweise über einen Zeitraum von 6 Monaten bis zu 3 Jahren einarbeiten muss. Ferner ist zu bedenken, dass dieses Präventionsverfahren bei Spezialisten nur begrenzt zur Anwendung kommt. Für den Agenten bedeutet ein neuer Arbeitsplatz zunächst einmal eine gewisse situative Unsicherheit, weil er die Geschäftsprozesse erst erlernen muss und sich innerhalb der Gruppe im Rahmen der Gruppendynamik anpassen muss. Aus diesem Grund haben die Agenten eine geringe Neigung, den Arbeitsplatz zu wechseln, wenn sie ihre Arbeit mögen und innerhalb der Gruppe anerkannt werden. Nur bei Agenten, bei denen die Leistung über einen längeren Zeitraum stark nach unten oder oben abweicht, wird der Vorgesetzte das Rotationsverfahren anbieten.

Abschließend kann festgestellt werden, dass auch bei Verankerung des Rotationsverfahrens es in öffentlichen und privaten Unternehmen zu Korruptionsfällen kommen kann, wenn weitere Schwachstellen des internen Kontrollsystems im Unternehmen vorhanden sind. Dies zeigt das Beispiel der Frankfurter Korruption in der Mülldeponie. Nachdem zwei korrupte Mitarbeiter fristlos gekündigt wurden, profitierte ein dritter Mitarbeiter, der an deren Stelle aufrückte. Bei den von ihm im Jahr 1989 vorgenommenen Manipulationen ging er in ähnlicher Weise vor wie seine ehemaligen Kollegen.<sup>303</sup>

#### *4.4.1.1.4. Informationsdefizite von Mitarbeitern*

Korruption wird durch fehlende oder unzureichende Regelungen begünstigt. Die strafrechtlichen Ermittlungen zeigten, dass einige Regelungen überholt und nicht aufgehoben waren bzw. bedeutende Lücken oder sprachliche Unklarheiten aufwiesen. Je mangelhafter die Regelungen sind, desto leichter ist ihre Umgehung und desto schwieriger ist eine effektive Kontrolle.<sup>304</sup> Daher ist eine Überarbeitung bestehender Regelungen eine notwendige Aufgabe im Rahmen eines wirksamen Korruptionscontrolling. Nach Erlass der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention vom 17. Juni 1998 wurden von den einzelnen Bundesländern bestehende Korruptionserlasse in Arbeitskreisen überarbeitet bzw. neu entwickelt. Die Kommunalverwaltungen erarbeiteten größtenteils Dienstanweisungen oder Faltblätter, die an die Beschäftigten verteilt wurden. Hierbei hatte die Stadtverwaltung Frankfurt eine gewisse Pionierfunktion, an der sich viele Kommunen orientierten.

Korruption kann ferner dadurch begünstigt werden, dass den Beschäftigten die bestehenden Regelungen und mögliche Verhaltensmaßnahmen nicht bekannt sind. Bis zu den neunziger Jahren erfolgte in den öffentlichen Unternehmen überwiegend eine Belehrung der Beschäftigten über das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken. In vielen korruptionsgefährdeten Unternehmensbereichen fehlte in der Praxis eine Schulung der Führungskräfte oder Sachbearbeiter zur Korruptionsproblematik.<sup>305</sup> Teilweise wurden die Schulungen den Beschäftigten nicht angeboten oder das

<sup>303</sup> Vgl. Kerbel, S. (1995), S. 120.

<sup>304</sup> Vgl. Claussen, H. R. (1995), S. 24. Komplizierte und in der Praxis schwer handhabbare Regelungen werden von Führungskräften und Sachbearbeitern häufig nicht beachtet. Ein Rechtsdezernent einer Großstadt im Rheinland sagte im Jahre 2002 in einem Korruptionsseminar, dass der Regelverstoß in öffentlichen Unternehmen üblich ist.

<sup>305</sup> Vgl. Claussen, H. R. (1995), S. 23.

Angebot der Personalentwickler wurde von den Beschäftigten nicht angenommen. Da in der Praxis die Beschäftigten öffentlicher und privater Unternehmen die strafrechtlichen oder innerbetrieblichen Regelungen sowie die Gefahren und Präventionsmöglichkeiten zur Korruption nicht kannten, ist es auch verständlich, dass das Unrechtsbewusstsein der Beteiligten nach Aussagen der Strafverfolger recht schwach ausgeprägt war.<sup>306</sup>

#### *4.4.1.1.5. Finanzielle Probleme von Mitarbeitern*

Nach den Erfahrungen der Strafverfolgungsorgane waren bestehende finanzielle Probleme der Agenten im Unternehmen auch ein Motiv für die Durchführung von Korruptionsstraftaten. Die Agenten hatten sich meistens beim Hauskauf, bei Autokäufen und beim Konsum übernommen und wollten mit Hilfe von „Schmiergeldzahlungen“ ihre privaten Schulden tilgen bzw. ihren bestehenden Lebensstandard halten oder erhöhen. Sehr selten waren Schulden im Zusammenhang mit Schicksalsschlägen das Motiv.<sup>307</sup> Wenn bei bestehenden finanziellen Problemen die Agenten eine geringe Aufdeckungswahrscheinlichkeit vermuten, steigt deren Korruptionsneigung.<sup>308</sup>

#### *4.4.1.1.6. Mangelnde Loyalität der Mitarbeiter*

Aus wirtschaftsethischer Sicht beruht die Beziehung zwischen dem Agenten und dem Prinzipal auf einem unvollständigen Vertrag, der bei der Einstellung des Agenten im Unternehmen zwischen beiden Personen vereinbart wird.<sup>309</sup> Hierbei erwartet der Prinzipal vom Agenten, dass der Agent diesen Vertrag sowie alle weiteren im Laufe der Vertragsbeziehung vereinbarten Regeln in Form von Gesetzen, Dienstvereinbarungen oder Weisungen im Interesse des Prinzipals optimal erfüllt. Die vom Agenten gegenüber dem Unternehmen erwartete Loyalität beruht nach Kieser auf folgenden Aspekten<sup>310</sup>:

- „positive Einstellung des Agenten zur Organisation;
- starke Übereinstimmung zwischen den persönlichen Zielen des Agenten und den Zielen der Organisation;
- sowie die Bereitschaft des Agenten, sich für die Verwirklichung der Unternehmensziele aktiv einzusetzen und sich an die Unternehmung zu binden“.

Je positiver der Agent seine Tätigkeit im Unternehmen bewertet, desto stärker fühlt er sich an das Unternehmen gebunden und engagiert sich für die Ziele des Unterneh-

<sup>306</sup> Vgl. Schaubensteiner, W. J. (1993), S. 250.

<sup>307</sup> Vgl. Bannenberg, B. (2002), S. 223; Bossard, R. (2000), S. 30 sowie Vahlenkamp, W./Knauss, I. (1995), S. 146. Das Bundeslagebild Korruption des Bundeskriminalamtes unterschied 1994 die Verwendung von Bargeld-/Provisionszahlungen der Agenten wie folgt: „Erhöhung des Lebensstandards, Tilgung privater Schulden, Immobilienerwerb, Bordellbesuche, Anlagen bei Banken, behördeninterne Verwendung, illegales Glücksspiel und Investitionen.“

<sup>308</sup> Vgl. auch Kessel, C.W. /Stähli, T. (2000), S. 277, nach deren Aussagen „insbesondere der individuelle Bereicherungswille und ungenügende Kontrollen und Sanktionen eine Hauptursache für ein korruptes Verhalten eines Mitarbeiters sein kann“.

<sup>309</sup> Vgl. die wirtschaftsethische Definition in Gliederungspunkt 1.4 dieser Arbeit sowie Dietz, M. (1998), S. 30.

<sup>310</sup> Vgl. Kieser, A. (1987), S. 1346.

mens.<sup>311</sup> Die Bewertung des Agenten ist auch von den Anreizen<sup>312</sup> abhängig, die im Unternehmen vorhanden sind. Nach den Erfahrungen der Strafverfolgungsorgane sind fehlende Identifikation des Agenten mit der Organisation sowie innere Kündigung<sup>313</sup> und Unzufriedenheit eine Ursache für korruptes Verhalten des Agenten.<sup>314</sup>

Die mangelnde Loyalität des Mitarbeiters gegenüber dem Unternehmen kann u.a. auf folgenden Faktoren beruhen:<sup>315</sup>

- enttäuschte Erwartungen des Agenten;
- mangelnde Vermittlung von Werten in der Einarbeitungszeit;
- falsches Vorbildverhalten des Vorgesetzten;
- mangelndes Feedback von Vorgesetzten oder Kollegen;
- mangelnde Belohnungen und Sanktionen von vorgenommenen Handlungen;
- Rollenkonflikte, Rollenunklarheit, Rollenüberlastung und Machtlosigkeit;
- Führungsfehler bzw. die Organisationsstruktur;
- Selbstverwirklichungsdefizite;<sup>316</sup>
- unklare Zieldefinitionen<sup>317</sup> sowie die Störung der Motive und Ziele des Agenten durch Vorgesetzte oder Kollegen.

Die innere Kündigung (Burnout) kann zu körperlicher, emotionaler und geistiger Erschöpfung<sup>318</sup> des Agenten führen sowie zu einem Fluchtverhalten in eine Nebenbeschäftigung, die zu einer Interessenkollision führt oder sich zu einer Korruptionsbeziehung entwickelt.

Zur wirksamen Korruptionsprävention haben einige Unternehmen bereits begonnen, Instrumente,<sup>319</sup> wie beispielsweise Zielvereinbarungen, Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche, Mitarbeiterbefragungen, Entwicklung eines Leitbildes sowie Coaching, am Arbeitsplatz einzusetzen.

#### *4.4.1.1.7. Unzureichende Anreiz- und Sanktionssysteme im Unternehmen*

Der Erfolg des Unternehmens hängt von den Entscheidungen und Handlungen ab, die die Agenten treffen bzw. ausführen.<sup>320</sup> Bei der Durchführung der Entscheidungen und

<sup>311</sup> Vgl. Kieser, A. (1987), S. 1349.

<sup>312</sup> Die Schwachstellen im Anreizsystem des Unternehmens werden in Gliederungspunkt 4.4.1.1.7. erläutert.

<sup>313</sup> Vgl. Schaubenstein, W. J./Bommarius, C. (6/1995), S. 38. Nach Ansicht von Schaubenstein war in der Vergangenheit das Problem der inneren Kündigung in öffentlichen Unternehmen nicht so verbreitet.

<sup>314</sup> Vgl. Vahlenkamp, W./Knauss, I. (1997), S. 45 sowie Kühne, A. (2000), S. 65.

<sup>315</sup> Vgl. Kieser, A. (1987), S. 1347 ff. sowie Koch, A./Kühn, S. (2000), S. 62 ff. Nach einem Bericht in der FAZ v. 3.11.2003 verspüren ca. 90 % der Mitarbeiter in deutschen Unternehmen keine echte Verpflichtung ihrem Arbeitsplatz gegenüber. Ca. 70 % machen lediglich Dienst nach Vorschrift 18 % der Mitarbeiter haben „innerlich gekündigt“. Schuld seien insbesondere Führungsfehler wie z.B. mangelnde Anerkennung und Lob und der Einsatz von Mitarbeitern in Positionen, die ihnen nicht lägen. Die gesamtwirtschaftlichen Folgen der geringen emotionalen Bindung der Mitarbeiter beziffert Gallup für Deutschland mit zwischen 247 und 260 Milliarden Euro im Jahr.

<sup>316</sup> Vgl. Quambusch, E. (2/1998), S. 87.

<sup>317</sup> Vgl. Palazzo, B. (4/2001), S. 32.

<sup>318</sup> Vgl. Koch, A./Kühn, S. (2000), S. 12 f.

<sup>319</sup> Die einzelnen Instrumente werden in Gliederungspunkt 7.5. ausführlich erläutert.

<sup>320</sup> Vgl. Kleinbeck, U./Quanst, H.-H. (1992), Sp.1420.

Handlungen orientieren sich die Agenten an den Unternehmenszielen und müssen die vom Prinzipal gesetzten Verhaltensnormen bzw. Regeln befolgen.<sup>321</sup> Je nach Hierarchieebene und Aufgabenart verfügen die Agenten über einen Entscheidungs- und Handlungsspielraum. Die Art und Weise, wie der Agent die ihm gesetzten Verhaltensnormen befolgt, hängt nicht nur davon ab, inwiefern er aufgrund seiner Information und Fähigkeiten die Verhaltensnormen bzw. Regeln befolgen kann, sondern auch von seiner Motivation, diese Normen zu erfüllen.<sup>322</sup> Die Motivation des Agenten ist davon abhängig, welche Konsequenzen er für alternative Verhaltensweisen erwartet und wie er diese Konsequenzen subjektiv bewertet. Hierbei wird unterstellt, dass der Agent sich für die Handlung entscheidet, die seinen persönlichen Nutzen maximiert.<sup>323</sup> Der Agent kann in einen Zielkonflikt geraten, wenn er sich einerseits für das Sachziel des Unternehmens andererseits für sein eventuell abweichendes Individualziel entscheiden muss. Der Agent könnte sich in diesem Fall disfunktional verhalten, d.h. sich wissentlich und willentlich anders verhalten, als es im Unternehmensinteresse liegt. Ursachen hierfür liegen entweder in der Person des Agenten oder aber bei der Unternehmung, die ein solches Verhalten nicht nur ermöglichen, sondern auch provozieren kann.<sup>324</sup> „Disfunktionales Verhalten entwickelt sich insbesondere dort, wo der Agent seine Tätigkeit im Unternehmen ausschließlich als Mittel zum Zweck betrachtet, seine eigenen, nicht in der Arbeit liegenden Bedürfnisse und Interessen befriedigen bzw. verfolgen zu können. Eine solche Einstellung charakterisiert den extrinsisch motivierten Agenten.“<sup>325</sup> In dieser Situation könnte der Agent möglicherweise alles zu vermeiden bzw. abzuwenden versuchen, was die Erreichung seiner individuellen Ziele verzögert oder verhindert. Ein solcher Anlass könnte beispielsweise sein, dass aufgrund seines Arbeitsergebnisses oder seines Arbeitsverhaltens die angestrebte extrinsische Belohnung ausbleibt oder aber eine Strafe vom Prinzipal verhängt wird.<sup>326</sup>

Der Prinzipal kann die Beachtung der Regeln zur Korruptionsprävention mit Belohnungen und Sanktionen beeinflussen. Je nach den Bedürfnissen der Agenten, die durch die Belohnungen angesprochen werden, wird zwischen „extrinsischen“ und „intrinsischen“ Anreizen unterschieden.<sup>327</sup> Intrinsische Anreize liegen in der zu erfüllenden Aufgabe selbst begründet. Hierbei führt die Form der Aufgabenerfüllung zur Befriedigung immaterieller Bedürfnisse und somit zur Arbeitszufriedenheit des Agenten.<sup>328</sup> Falls starke intrinsische Anreize für den Agenten vorliegen, ist er loyal gegenüber dem Prinzipal und das Sachziel des Unternehmens und das Individualziel des Agenten verfügen über eine große Schnittmenge. Extrinsische Anreize beziehen sich auf Bedürfnisse, die außerhalb des jeweiligen Aufgabenbereiches der Agenten liegen. Die Art der Aufgabenerfüllung und/oder die hierbei erzielten Ergebnisse führen beim Agenten zu bestimmten „Gratifikationen“ (z.B. Provisionen, Prämien, Beförderung, Anerkennung

---

<sup>321</sup> Vgl. Laux, H. (1992), Sp. 112.

<sup>322</sup> Vgl. Laux, H. (1992), Sp. 113.

<sup>323</sup> Vgl. Laux, H. (1992), Sp. 113.

<sup>324</sup> Vgl. Siegart, H./Menzl, I. (1978), S. 221.

<sup>325</sup> Siegart, H./Menzl, I. (1978), S. 223.

<sup>326</sup> Vgl. Siegart, H./Menzl, I. (1978), S. 225.

<sup>327</sup> Vgl. Laux, H. (1992), Sp. 113.

<sup>328</sup> Vgl. Laux, H. (1992), Sp. 115.

usw.), die einen Eigenwert besitzen und der Befriedigung übergeordneter Bedürfnisse dienen.<sup>329</sup>

Zusätzliche Techniken zur Motivierung des Agenten sind u.a..<sup>330</sup>

- Zielsetzungen und Rückmeldungen,
- Arbeitsstrukturierungen,
- Führungsstile,
- die betriebliche Aus- und Weiterbildung.

Im Unternehmen können Konflikte, mangelnde Kooperationen (Teamarbeit), schlechte Führungsstile, unklare Zielsetzungen und fehlendes Feedback zu Befindensstörungen und eventuell „innerer Kündigung“ und sinkender Motivation des Agenten führen.<sup>331</sup> Dies könnte auch die Beachtung der Verhaltensregeln zur Korruptionsprävention negativ beeinflussen.

Je stärker die Belohnung mit dem Erfolg variiert, desto höher sind gemäß der Modellgleichung für den Agenten in Gliederungspunkt 4.2.3. die Opportunitätskosten der Korruption. Durch die „Verankerung“ von variablen Erfolgsanteilen kann der Prinzipal die extrinsische Motivation der Agenten fördern und gleichzeitig deren Opportunitätskosten steigern. Bei der Durchführung von korruptiven Handlungen würde die erfolgsabhängige Entlohnung des Agenten sinken.

In öffentlichen Unternehmen ist in der Praxis die erfolgsabhängige Entlohnung gar nicht oder nur sehr selten vorhanden. Bei den privaten Unternehmen beträgt die erfolgsabhängige Entlohnung, je nach Aufgabenbereich und Hierarchieebene des Agenten, ca. 20 - 30 %. Beispielsweise ist im Eon-Konzern die 20 % Erfolgsbeteiligung abhängig von der Zielerreichung und dem Ergebnis der Beurteilung.

Das Anreizsystem ist im Unternehmen auch vom Wertesystem des jeweiligen Agenten abhängig.<sup>332</sup> Durch den in Gliederungspunkt 4.2.2.1. beschriebenen Wertewandel hat sich die Bedeutung des materiellen Entgelts, der Freizeit, der Sicherheit des Arbeitsplatzes, der sozialen Kontakte usw. geändert.<sup>333</sup>

Der Prinzipal kann die Nichtbeachtung der Verhaltensregeln zur Korruptionsprävention mit Sanktionen beeinflussen. Die für den Agenten negativen Sanktionen<sup>334</sup> können u.a. der Verlust des Arbeitsplatzes, der Verlust von Pensions- und Rentenansprüchen, die Erstattung einer Strafanzeige bei den Strafverfolgungsbehörden mit den eventuellen Folgen von Geld- oder Freiheitsstrafen, schlechtere Berufs- und Aufstiegsmöglichkeiten sowie eine Rufschädigung sein. Die Durchführung von Sanktionen ist von der Aufdeckungswahrscheinlichkeit der Korruptionsstraftat im Unternehmen abhängig. Die oft in der Praxis von den internen und externen Prüfabteilungen geforderte Verstärkung der Dienstaufsicht und die Optimierung des internen Planungs- und Kontrollsystems bewirkt einerseits eine stärkere Aufdeckungswahrscheinlichkeit und führt andererseits zu einer geringeren Eigenverantwortung und zu „psychischen Kosten“ des

<sup>329</sup> Vgl. Laux, H. (1992), Sp. 115.

<sup>330</sup> Vgl. Kleinbeck, U./Quast, H.-H. (1992), Sp. 1422-1427.

<sup>331</sup> Vgl. Kleinbeck, U./Quast, H.-H. (1992), Sp. 1429.

<sup>332</sup> Vgl. Weinert, A.B. (1992), Sp. 123.

<sup>333</sup> Vgl. Weinert, A.B. (1992), Sp. 124.

<sup>334</sup> Vgl. Modellgleichung für den Agenten sowie die Erläuterung in Gliederungspunkt 4.2.3.

Agenten.<sup>335</sup> Nach Ansicht von Martin Usteri ist bei Korruptionsdelikten das Risiko der Entdeckung im Vergleich zu anderen Delikten relativ gering.<sup>336</sup> Hierdurch wird der Agent in seiner Überzeugung, dass gerade er nicht gefasst werde, bestärkt und Strafandrohungen bleiben wirkungslos.<sup>337</sup> Falls die Korruptionsstraftat im Unternehmen aufgedeckt wird, kann es sein, dass die Straftat nicht bei den Strafverfolgungsbehörden angezeigt wird oder die innerbetrieblichen Sanktionen nicht in vollem Umfang ausgeübt werden. Ursächlich hierfür könnten persönliche Netzwerke oder Seilschaften des Agenten sein.<sup>338</sup> Während in öffentlichen Unternehmen die Anzeigebereitschaft der Unternehmensleitung aufgrund des Einflusses der Staatsanwaltschaft und der Polizeibehörden relativ groß ist, besteht bei den privaten Unternehmen nur eine geringe Neigung zur Anzeigenerstattung. Die betroffenen Gesellschafter und Führungskräfte wollen zum einen Aufsehen und Spekulationen über die Qualität ihres Führungs- und Organisationsstils sowie zum anderen eine Verschlechterung der Beziehung zu den Geschäftspartnern mit möglichen Umsatzrückgängen vermeiden.<sup>339</sup>

#### *4.4.1.1.8. Mängel in der Unternehmenskultur*

Nach einem Bericht der unabhängigen Organisation Transparency International vom Oktober 1999 in „Die Zeit“ vom 28.10.1999“ gehört Deutschland zwar nicht zu den korruptionsanfälligsten Staaten, liegt aber doch hinter Skandinavien, Neuseeland, Kanada, Singapur, der Schweiz und Australien, die eine geringere Korruptionsrate aufweisen. Nach Ansicht von Kühne liegt Deutschland hinter jenen Ländern, wie beispielsweise Schweden, Australien, der Schweiz sowie den Niederlanden, die eine „bessere“ Unternehmenskultur aufweisen.<sup>340</sup>

In jeder Organisation eines Unternehmens gibt es einige gemeinsame Wert- und Glaubensvorstellungen, Normen und Überzeugungen darüber, welche Ziele und Verhaltensweisen für die Mitarbeiter von grundlegender Bedeutung sind.<sup>341</sup>

Nach einem Modell von Hofstede besteht die Kultur von Organisationen aus den vier Kategorien Symbole, Helden, Rituale und Werte.<sup>342</sup> Die Werte haben Einfluss darauf, was man in einem Unternehmen als wichtig erachtet und wie das Unternehmen von den Mitarbeitern, Kunden und Geschäftspartnern wahrgenommen wird.<sup>343</sup>

Die Unternehmenskultur wird an die Beschäftigten des Unternehmens in einem Sozialisationsprozess, beispielsweise durch Broschüren, Seminare, Gespräche oder das Verhalten der Führungskräfte, vermittelt.<sup>344</sup>

In der Literatur differenziert man zwischen starken und schwachen Unternehmenskulturen. Als Beurteilungskriterien dienen die drei Dimensionen Prägnanz, Verbreitungs-

---

<sup>335</sup> Vgl. Kleinbeck, U./Quast, H.H. (1992), Sp. 1431.

<sup>336</sup> Vgl. Usteri, M. (2000), S. 83.

<sup>337</sup> Vgl. Usteri, M. (2000), S. 83.

<sup>338</sup> Vgl. Scheuch, E. K. (1997), S. 27.

<sup>339</sup> Vgl. Blomeyer, I. M. (1999), S. 26.

<sup>340</sup> Vgl. Kühne A. (2000), S. 62.

<sup>341</sup> Vgl. Kieser, A. (1987), S. 1398.

<sup>342</sup> Vgl. Landau, D. (2003), S. 5.

<sup>343</sup> Vgl. Landau, D. (2003), S. 3.

<sup>344</sup> Vgl. Schreyögg, G. (1992), S. 1526; Schreyögg, G. (1989), S. 96 sowie Kieser, A. (1987), S. 1398.

grad und Verankerungstiefe. Je mehr Mitarbeiter eines Unternehmens die Normen und Werte akzeptieren und je intensiver sie sich damit identifizieren, desto stärker ist die Unternehmenskultur.<sup>345</sup> Der Kulturinhalt, d.h. welche Werte von der Unternehmenskultur vertreten werden, spielt für die Beurteilung der „Stärke“ keine Rolle. Starke Unternehmenskulturen können also nach ihrem Inhalt sowohl moralisch als auch unmoralisch sein.<sup>346</sup> Insofern könnten Unternehmen mit einer „starken“ Unternehmenskultur nur dann eine geringere Korruptionsrate als Unternehmen mit „schwachen“ Unternehmenskulturen haben, wenn ihr Inhalt auf Moralität und Normen beruht, die von den Mitarbeitern befolgt werden.

Eine menschengerechte Unternehmenskultur mit einem offenen und vertrauensvollen Klima sowie ein menschengerechtes Führungsverhalten, das sich durch Wertschätzung der Mitarbeiter auszeichnet, sind nach Ansicht von Werner Then die beste Absicherung gegen Korruption.<sup>347</sup> Nach der Auffassung von Robert Bossard entwickelt sich Korruption vor allem in einem Klima der Verheimlichung und der Verunsicherung.<sup>348</sup> Insofern könnte ein von den Mitarbeitern als positiv bewertetes Betriebsklima der Korruptionsprävention dienen.

#### ***4.4.1.2. Schwachstellen im Bereich der Organisation***

##### *4.4.1.2.1. Dezentralisierung von Beschaffungsentscheidungen*

Eine aufbauorganisatorische Schwachstelle könnte nach der Ansicht von Peter Westhof die oft nur nebenamtlich und zu selten zentral wahrgenommene Beschaffung sein.<sup>349</sup> In der Praxis ist es möglich, dass der Einkäufer in bestimmten Funktionsabteilungen neben den Einkaufsfunktionen auch noch andere Aufgaben wahrnimmt. Des Weiteren wäre es möglich, dass er als Spezialist von seinem unmittelbaren Vorgesetzten aufgrund mangelnder fachlicher Kenntnisse im Rahmen der Dienstaufsicht nicht richtig kontrolliert wird. Ferner wäre es denkbar, dass der Einkäufer sich nicht richtig auf bestimmte Beschaffungsaufgaben konzentrieren kann und sich deshalb auch nicht mit diesen Aufgaben identifizieren kann.<sup>350</sup> Diese motivationalen und kontrollorientierten Gründe könnten dazu führen, dass sich die Korruptionsneigung der Agenten im Unternehmen erhöht.

##### *4.4.1.2.2. Unzureichende Transparenz betrieblicher Handlungen*

Für den Klienten sowie für den Agenten und den Korruptionscontroller drängt sich die Frage auf, inwieweit die einzelnen Geschäftsabläufe im Unternehmen genügend transparent sind, um innerhalb der Organisationsstrukturen verborgene Korruptionsmachenschaften leichter durchschauen zu können.<sup>351</sup> Im Rahmen der Befragung des Forschungsprojektes durch das Bundeskriminalamt äußerten sich mehrere Probanden, dass die Korruptionsgefahr mit der Größe und Unübersichtlichkeit des Unternehmens

---

<sup>345</sup> Vgl. Landau, D. (2003), S. 14 sowie Schreyögg, G. (1992), S. 1530.

<sup>346</sup> Vgl. Schreyögg, G. (1992), S. 1530; Schreyögg, G. (1989), S. 95.

<sup>347</sup> Vgl. Then, W. (1997), S. 71.

<sup>348</sup> Vgl. Bossard, R. (2000), S. 35.

<sup>349</sup> Vgl. Westhof, P. (1998), S. 131.

<sup>350</sup> Vgl. Westhof, P. (1988), S. 188.

<sup>351</sup> Vgl. Vahlenkamp, W./Knauß, I. (1997), S. 136.



wächst.<sup>352</sup> Unklar abgegrenzte Organisationsstrukturen und intransparente Geschäftsabläufe könnten den Freiraum für Agenten und Klienten für mögliche Manipulationen zur Durchführung von Korruptionsstraftaten erst ermöglichen.<sup>353</sup> Fehlende Transparenz führten die Befragten des obigen Forschungsprojektes auf folgende Ursachen zurück.<sup>354</sup>

- „undurchsichtige Personalpolitik (z.B. nicht nachvollziehbare Personalentscheidungen) führt zu Misstrauen und Unmut unter den Mitarbeitern;
- Verwaltungsvorgänge und -entscheidungen werden zu sehr auf eine Person konzentriert;
- durch die Spezialisierung einzelner Aufgabenbereiche greifen die Kontrollmechanismen immer weniger; der Experte wird zum „Alleinherrscher“;
- das Dickicht der Regelungen und die Komplexität vieler Aufgabenfelder erschweren den Einblick nicht nur für den Bürger, sondern auch für den Verwaltungsfachmann;
- unklare Zuständigkeitsregelungen führen zum „Kompetenzwirrwarr“;
- infolge regionaler Verfilzungen werden Vorgänge „unter der Hand“ entschieden;
- zu viele Entscheidungskompetenzen einzelner Führungskräfte erschweren die Übersicht und die Kontrolle;
- Entscheidungen werden nicht oder nur unzureichend begründet und Protokolle nicht oder nur unvollständig erstellt.“

Mehrere Amts- und Behördenleiter empfahlen eine Offenheit im Umgang mit dem Klienten, um eine optimale Transparenz des Verwaltungshandelns sicherzustellen. Hierzu gehöre auch eine „offensive Informationspolitik“ und eine Verbesserung des Images von öffentlichen Unternehmen.<sup>355</sup> Die Stadt Melle hatte beispielsweise im Frühjahr 2002 aufgrund einer Bürgerbefragung das politische Ziel, „Bürgerverständliche Formulare“ zu entwickeln und die Mitarbeiter durch Seminare in die Lage zu versetzen, kundenorientierte Formulare anzufertigen. Aufgrund dieser Zielsetzung wurden in Workshops mit Mitarbeitern des Amtes 40 (Amt für Schule, Sport, Kultur und Tourismus) bestehende Formulare in Bezug auf Kundenorientierung/Bürgerorientierung überprüft und mit externen Trainern gemeinsam neu gestaltet. Weitere öffentliche Unternehmen, wie beispielsweise die Stadt Essen, der Landkreis Aurich, die Stadt Aurich usw., haben sich ebenfalls vom „Amtsdeutsch“ verabschiedet und beim Dialog mit dem Bürger einen kundenorientierten Schriftverkehr eingeführt.<sup>356</sup>

Offenheit im Umgang mit dem Bürger erfordert ferner eine fachgerechte Beratung in den einzelnen Organisationsabteilungen sowie eine eventuelle Beteiligung bzw. Anhörung des Bürgers bzw. Kunden bei bestimmten Planungen und Entscheidungen.<sup>357</sup> Eine weitere Möglichkeit zur Schaffung von Transparenz könnte darin liegen, den Ablauf des Realisationsprozesses für den Klienten und den Agenten in Form von Organi-

---

<sup>352</sup> Vgl. ebenso S. 136.

<sup>353</sup> Vgl. ebenso S. 136.

<sup>354</sup> Vgl. ebenso S. 136 f.

<sup>355</sup> Vgl. Vahlenkamp, W./Knauß, I. (1997), S. 137.

<sup>356</sup> Der Verfasser hat die obigen Seminare „bürgerorientierter Schriftverkehr“ bei den Kommunalverwaltungen Stadt Melle, Stadt Norden, Landkreis Aurich und Stadt Aurich durchgeführt.

<sup>357</sup> Vgl. ebenso S. 137.

grammen sowie Ablaufplänen in den Dienstgebäuden, im Schriftverkehr sowie im Internet darzustellen.<sup>358</sup> So hat beispielsweise die Stadt Norden Organigramme an den Wänden des Dienstgebäudes angebracht und der Ablauf der Verwaltungstätigkeit ist im Internet für den Klienten zu erkennen. Durch diese Aktivitäten könnte die Zufriedenheit der Bürgers steigen sowie der Widerstand bzw. Einspruch gegen bestimmte Verwaltungsentscheidungen sinken.

#### *4.4.1.2.3. Unzureichende Bestimmung des Handlungsspielraumes der Agenten*

Eine weitere organisatorische Schwachstelle könnten unklare Zuständigkeitsregelungen und zu große oder zu kleine Entscheidungskompetenzen der Agenten sein.<sup>359</sup> Bei unklaren Zuständigkeitsregelungen kommt es in der Praxis vor, dass einzelne Agenten sich mit bestimmten Aufgaben nicht identifizieren können und diese „unbeliebten Aufgaben“ an andere Funktionsträger „delegieren“ möchten. Des Weiteren ist es möglich, dass einzelne Aufgaben gar nicht oder langsamer erledigt werden. Eine unklare Zuständigkeitsregelung bewirkt, dass der Geschäftsprozess gegenüber den Klienten sowie gegenüber dem Korruptionscontroller nicht transparent ist. Hierdurch könnten auch die Prüfungen von einzelnen Vorgängen erschwert werden. Der individuelle Freiheitsraum des Agenten vergrößert sich in der Praxis gewöhnlich von der Basis der Unternehmenshierarchie bis zur Spitze.<sup>360</sup>

Aber auch auf derselben hierarchischen Ebene können je nach Funktionsbereich im Unternehmen unterschiedlich große Freiheitsräume vorhanden sein. Weitere Faktoren, die den Autonomiebereich des Agenten begrenzen, sind der Führungsstil des jeweiligen Vorgesetzten, der persönliche Reifegrad des Agenten, technologische und organisatorische Sachzwänge sowie gewisse Rollenerwartungen des Vorgesetzten und der Kollegen.<sup>361</sup> Bei der Prüfung des Autonomiebereiches für den Agenten kommen Siegwart und Menzl zu dem Ergebnis, dass „kein allgemein vorhandenes Bedürfnis nach Autonomie am Arbeitsplatz vorausgesetzt werden darf“.<sup>362</sup> Für einige Agenten bedeutet eine Vergrößerung des Autonomiebereiches eine Chance zur Befriedigung der so genannten höheren Bedürfnisse nach Wertschätzung, Selbstachtung und Selbstverwirklichung. Hierdurch könnte die intrinsische Motivation des Agenten steigen und dessen Korruptionsneigung möglicherweise sinken. Die Untersuchungen von Bruggemann/Grosknutz/Ulich haben eine erhöhte Arbeitszufriedenheit durch eine Vergrößerung der Handlungsspielräume nachgewiesen.<sup>363</sup> In der Situation des Kontrolliertwerdens wird dem Agenten das Unselbständigsein und das Eingengtsein mehr bewusst als der mehr oder weniger große Freiheitsspielraum seines Kompetenzbereiches.<sup>364</sup> Die Grenzen des individuellen Freiheitsbereiches des Agenten verlieren ihre möglicherweise einschneidend und beengend empfundene Wirkung dort, „wo aus dem Arbeitsinhalt selbst Befriedigung erfahren wird, wo es der Kompetenzbereich dem Mitarbeiter erlaubt, seine Fähigkeiten einzusetzen und zu entfalten und wo die Verfolgung des an-

<sup>358</sup> Vgl. Siegwart, H./Menzl, I. (1978), S. 63.

<sup>359</sup> Vgl. Vahlenkamp, W./Knauß, I. (1997), S. 335 f.

<sup>360</sup> Vgl. Siegwart, H./Menzl, I. (1978), S. 215.

<sup>361</sup> Vgl. Siegwart, H./Menzl, I. (1978), S. 216.

<sup>362</sup> Vgl. Siegwart, H./Menzl, I. (1978), S. 219.

<sup>363</sup> Vgl. Siegwart, H./Menzl, I. (1978), S. 217, FN 126.

<sup>364</sup> Vgl. Siegwart, H./Menzl, I. (1978), S. 219.

gestrebten Zieles als gemeinsames Anliegen von Mitarbeiter und Chef betrachtet wird“.<sup>365</sup>

Durch zu große Entscheidungsspielräume könnte der Kontrollprozess erschwert werden und somit das Korruptionsrisiko für das Unternehmen steigen und der Agent könnte seinen Handlungsspielraum für die Durchführung individueller Ziele, die nicht mit dem Sachziel des Unternehmens vereinbar sind, ausnutzen. In der Unternehmenspraxis orientieren sich die Agenten niemals ausschließlich an den Sachzielen der Unternehmung; „sie bringen vielmehr ihre eigenen Wünsche, Ziele, Bestrebungen und Sehnsüchte in die soziale Wirklichkeit mit ein“, die vom Prinzipal zu berücksichtigen sind.<sup>366</sup> In der Praxis kam es vor, dass einzelne Agenten alleine – ohne Vier-Augen-Prinzip – Aufträge bis zu einer bestimmten Summe (z.B. 3000 Euro) freihändig vergeben haben. Dieses Verhalten wurde beispielsweise bei der Prüfung eines Landkreises in Niedersachsen durch die Bezirksregierung Weser-Ems-Kommunalprüfungsamt in einem Prüfungsbericht kritisiert. Auch zu kleine Entscheidungsspielräume können im Sinne der Korruptionsprävention schädlich sein.

Agenten, deren Handlungsspielraum zu stark begrenzt ist, versuchen, einen Gesamtauftrag in mehrere Aufträge zu „stückeln“, um beispielsweise eine Ausschreibung oder eine Vergabe über den Vergabeausschuss zu vermeiden. Dies könnte bei kleinen Kommunen mit beispielsweise 20.000 Einwohnern nachteilig sein.

Zur Korruptionsprävention sollte im Unternehmen auf allen Hierarchieebenen ein verbessertes Verständnis für die Notwendigkeit von Fremdkontrollen erzeugt werden, weil auch zu berücksichtigen ist, dass Korruption eine vorsätzliche Straftat ist, die durch Manipulationen der Agenten erfolgen kann.<sup>367</sup>

#### **4.4.1.3. Schwachstellen in der betrieblichen Beschaffungspolitik**

##### *4.4.1.3.1. Bedeutung des Beschaffungswesens*

Das Beschaffungswesen von öffentlichen Unternehmen stellt einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor dar. Im Jahre 1996 beschafften öffentliche Unternehmen für ca. 200 Mrd. DM Güter und Dienstleistungen.<sup>368</sup> Es hat eine enorme Bedeutung für die Wirtschafts-, Innovations- und Umweltschutzpolitik sowie für die Versorgung der Bevölkerung.<sup>369</sup> Öffentliche Aufträge werden als Instrument der Konjunkturpolitik zur Gegensteuerung bei konjunkturellem Abschwung (vermehrte Auftragsvergabe) und Konjunkturüberhitzung (Drosselung öffentlicher Aufträge) eingesetzt.<sup>370</sup> Öffentliche Aufträge sind ferner ein Instrument der Struktur- und Regionalpolitik. Beispielsweise sehen die Mittelstandsförderungsgesetze des Bundes und der Länder eine Förderung mittelständischer Unternehmen durch besondere Modalitäten der Auftragsvergabe vor.<sup>371</sup>

Bei den privaten Unternehmen ist das Beschaffungswesen ebenfalls von großer Bedeutung. Nach der Bilanzstatistik der deutschen Bundesbank im Jahre 1992 betrug der

<sup>365</sup> Vgl. Siegwart, H./Menzl, I. (1978), S. 220.

<sup>366</sup> Vgl. Siegwart, H./Menzl, I. (1978), S. 145.

<sup>367</sup> Vgl. Siegwart, H./Menzl, I. (1978), S. 220.

<sup>368</sup> Vgl. Westhof, P. (1989), S. 1 sowie Hofmann, R. (6/1994), S. 486.

<sup>369</sup> Vgl. Westhof, P. (1989), S. 23 f.

<sup>370</sup> Vgl. Robl, K. (1995) Sp. 75.

<sup>371</sup> Vgl. ebenso Sp. 76.

prozentuale Anteil des Materialaufwandes zuzüglich der Abschreibungen im produzierenden Gewerbe (gemessen am Umsatz) 65,5 %. Bei einem Gesamtumsatz von rund 4700 Mrd. DM handelte es sich um ein Beschaffungsvolumen von ca. 3078 Mrd. DM.<sup>372</sup>

In privaten und öffentlichen Unternehmen ist nicht nur die zentrale Beschaffung in den Organisationsbereichen Einkauf, Hauptamt oder zentrale Dienste gefährdet, sondern alle Stellen der Materialwirtschaft mit Dispositions- und Verfügungsgewalt, die Bedarfsentscheidungen beeinflussen oder selber durchführen. In allen Phasen des Zyklus von Planung, Einkauf und Abrechnung sind Korruptionsstraftaten oder sonstige Begleitstraftaten denkbar.<sup>373</sup> In der Praxis beschränken sich organisatorische oder personelle Maßnahmen (z.B. Schulungen) oft allein auf den zentralen Beschaffungsbereich (Einkauf).

#### 4.4.1.3.2. Rahmenbedingungen des öffentlichen Beschaffungsrechts

Träger der öffentlichen Auftragsvergabe sind die Körperschaften des öffentlichen Rechts, insbesondere die Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden).<sup>374</sup>

In öffentlichen Unternehmen fordert das Haushaltsrecht, dass bei der Beschaffung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit beachtet werden. Insbesondere muss das Vergaberecht (VOB, VOL) berücksichtigt werden.<sup>375</sup>

Nach Ansicht von W. Schubert sind für den Teil des Korruptionsstrafrechts folgende Feststellungen entscheidend:<sup>376</sup>

- „§ 2 VOB/A: Wettbewerbsprinzip, Diskriminierungsverbot, Zuverlässigkeitsbedingung;
- § 3 VOB/A: Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung;
- § 5 VOB/A: Grundsätzlich Leistungsverträge nach Einheitspreisen oder in geeigneten Fällen für eine Pauschalsumme, Stundenlohnverträge jedoch nur für Bauleistungen geringeren Umfangs;
- § 8 VOB/A: Sicherung des Wettbewerbsprinzips;
- § 17 Nr. 6 VOB/A: Geheimhaltungspflicht der Namen der Bewerber, die Vergabeunterlagen erhalten oder eingesehen haben;
- § 22 Nr. 1 VOB/A: Angebote sind bis zum Eröffnungstermin unter Verschluss zu halten;
- § 24 VOB/A Nr. 1: Verhandlungen nach Öffnung der Angebote nur zur Aufklärung des Angebotsinhalts, ansonsten nach Nr. 3 Verbot von Nachverhandlungen.“

Nach § 2 VOL/A Nr. 1 sollen Leistungen im Wettbewerb berücksichtigt werden.<sup>377</sup>

Grundsätzlich müssen Lieferungen und Leistungen im Wettbewerb aufgrund öffentlicher Ausschreibungen vergeben werden (§ 30 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), §

<sup>372</sup> Vgl. Hofmann, R. (6/1994), S. 486.

<sup>373</sup> Vgl. Kessel, C.W./Stähli, T. (2000), S. 277.

<sup>374</sup> Vgl. Robl, K. (1995), Sp.74 f.

<sup>375</sup> Vgl. Westhof, P. (1989), S. 1.

<sup>376</sup> Schubert, W. (2004), S. 702, Rd-Nr. 18. Die neue Vergabeverordnung vom 18.1.2001 trat am 1.2.2001 in Kraft. Das Vergaberechtsänderungsgesetz vom 26.8.1998 wurde um einen Teil 4 in dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) erweitert.

<sup>377</sup> Vgl. Westhof, P. (1989), S. 2.

55 Bundeshaushaltsordnung (BHO/LHO).<sup>378</sup> Wettbewerbliche Auftragsvergabe setzt voraus, dass für eine nachgefragte Lieferung/Leistung konkurrierende Anbieter am Markt existieren und der öffentliche Auftrag entweder eine marktgängige Leistung bzw. – bei ihrem Fehlen – eine eindeutige und erschöpfende Beschreibung der verlangten Leistung beinhaltet, aufgrund derer die potentiellen Bieter ihre Kalkulation erstellen und den Angebotspreis ermitteln können.<sup>379</sup>

Die Vergabebestimmungen öffentlicher Aufträge sind in den jeweiligen Teilen A der VOL bzw. VOB geregelt und tragen den Charakter von Verwaltungsanweisungen an die Beschaffungsstellen.<sup>380</sup> Nach § 3 VOL/A (VOB/A) sind Leistungen (Bauleistungen) grundsätzlich öffentlich auszuschreiben, sofern keine der aufgeführten Ausnahmefälle vorliegen. Sie richten sich an eine unbegrenzte Zahl von Unternehmen.<sup>381</sup> Bei der beschränkten Ausschreibung ist die Zahl der Wettbewerbsteilnehmer auf die zur Angebotsabgabe aufgeforderten Unternehmen begrenzt. Bei beiden Vergabearten müssen formelle Kriterien, wie beispielsweise die Geheimhaltung der Angebote, das Verbot von Verhandlungen über Angebotsänderungen oder Preise nach Gebotseröffnung, beachtet werden.<sup>382</sup> Im Gegensatz hierzu erfolgt die freihändige Vergabe ohne förmliches Verfahren. Für Einkäufer in öffentlichen Unternehmen ist die freihändige Auftragsvergabe einfacher und weniger zeitaufwändig.<sup>383</sup>

Eine Auftragsvergabe kann auch zu Kostenpreisen erfolgen, wenn Marktpreise nicht festgestellt werden können, eine Mangellage vorliegt oder der Wettbewerb beschränkt ist. Beispielsweise kann aus Gründen der Geheimhaltung für bestimmte militärische Projekte kein Ausschreibungswettbewerb veranstaltet werden, was zu einer Vereinbarung von Kostenpreisen zwingt.<sup>384</sup>

Gemäß § 8 Nr. 5 VOB/A können Bewerber bei schweren Verfehlungen, insbesondere bei aktiver Bestechung oder Preisabsprachen, von der Teilnahme am Wettbewerb ausgeschlossen werden.<sup>385</sup>

Die öffentlichen Auftraggeber erhoffen sich, durch die Beachtung des Vergaberechts die Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots bestimmen zu können. Dieses sollte die günstigste Preis/Leistungs-Relation aufweisen, wobei für die Leistungen alle auftragsbezogenen Umstände (z.B. Technik, Funktion, Kundendienst, Qualität, Referenzen, Probeprodukte, Folgekosten) zu berücksichtigen sind.<sup>386</sup>

---

<sup>378</sup> Vgl. Robl, K. (1995), Sp. 76 f.

<sup>379</sup> Vgl. ebenso Sp. 77.

<sup>380</sup> Vgl. ebenso Sp. 77.

<sup>381</sup> Vgl. ebenso Sp. 77.

<sup>382</sup> Vgl. ebenso Sp. 77.

<sup>383</sup> Vgl. ebenso Sp. 77.

<sup>384</sup> Vgl. ebenso Sp. 78.

<sup>385</sup> Vgl. Westhof, P. (1989), S. 3 sowie Heiermann, W./Riedl, R./Rusam, M. u.a. (2003), S. 65.

<sup>386</sup> Vgl. Westhof, P. (1989), S. 38 sowie Robl, K. (1995), Sp. 79 sowie Heiermann, W./Riedl, R./Rusam, M. u.a. (2003), S. 477. Nach § 25 VOL/A bzw. VOB/A muss die Wertung der Angebote die Bieterqualität, die Angebotsqualität und den Angebotspreis berücksichtigen. Insofern ist der niedrigste Angebotspreis allein nicht entscheidend.

#### 4.4.1.3.3. Diskussion verschiedener Schwachstellen

In der Praxis werden in öffentlichen Unternehmen bei beschränkten Ausschreibungen Aufträge häufig nach dem „billigsten Preis“ vergeben. Das ist nicht einmal nach der VOB/A vorgeschrieben, hat sich aber aufgrund der Vorgehensweise der Rechnungshöfe und der Rechnungsprüfungsämter weitgehend durchgesetzt.

Der Agent ist bei der Vergabe der Aufträge nach der Methode des „billigsten Preises“ in Bezug auf Prüfungen durch den Vorgesetzten oder das Rechnungsprüfungsamt/Innenrevision „auf der sicheren Seite“ und kann geschickt durch Weitergabe von Preisinformationen an Wettbewerber oder eigenhändiges Verändern von Zahlen manipulieren.<sup>387</sup>

Nach der Auffassung von Littwin kann beim Ausleseprozess unter den Marktanbietern eine negative Selektion stattfinden, bei der Unternehmen, die eine geschickte Strategie der Bestechung anwenden, trotz Defiziten bei der Produktqualität gegenüber Unternehmen mit einem besseren Preis-Leistungsverhältnis im Vorteil sind und damit gegebenenfalls die effizient produzierenden Anbieter vom Markt verdrängen.<sup>388</sup>

Nach dem Vergaberecht dürfen in öffentlichen Unternehmen keine Präferenzregelungen zugunsten bestimmter Unternehmen bestehen. In der Praxis werden bestimmte Unternehmen aufgrund von regionalpolitischen, sozialpolitischen oder strukturpolitischen Zielen bevorzugt.<sup>389</sup> In der Praxis erfolgt von den Klienten häufig eine Einflussnahme über politische Mandatsträger mit dem Ziel, vom Vergaberecht abzuweichen. Bei öffentlichen Aufträgen, beispielsweise im Hoch- oder Tiefbau, ist oft von vornherein chancenlos, wer nicht zu Spenden an die örtlichen Parteien bereit ist.<sup>390</sup>

In der betrieblichen Beschaffungspolitik von öffentlichen Unternehmen treten die Schwachstellen, je nach dem betroffenen Personenkreis, der die Beschaffungsentcheidungen trifft oder in irgendeiner Form beeinflusst, unterschiedlich auf. Nach der Untersuchung von Westhoff traten insbesondere folgende Schwachstellen auf:<sup>391</sup>

- falsche Anwendung von Bestimmungen und möglichen Ermessensentscheidungen im Haushalts-, Vergabe-, und Preisrecht;
- fehlendes technisches Verständnis;
- unzureichende Marktübersicht;
- mangelnde Motivation;
- starre Vergaberoutine;
- mangelnde Kenntnisse betrieblicher Abläufe beim privaten Anbieter in den Bereichen Preiskalkulation, Vertriebsmethoden und Verkaufspsychologie;
- Anfälligkeit gegenüber Drohungen;
- Bestechlichkeit.

Hierbei wurde nach der Untersuchung von Westhof deutlich, dass die Beschaffungsbeamten am meisten gefährdet sind.<sup>392</sup> Die Ursachen<sup>393</sup> liegen bei diesem Personen-

<sup>387</sup> Vgl. Hohmann, K. (3/1997), S. 202 sowie Schauensteiner, W. (1993), S. 250.

<sup>388</sup> Vgl. Littwin, F. (1996), S. 309.

<sup>389</sup> Vgl. Westhof, P. (1989), S. 41.

<sup>390</sup> Vgl. v. Arnim, H. (2001), S. 190.

<sup>391</sup> Vgl. Westhof, P. (1989), S. 129 in der Übersicht 9 mit einer differenzierten Darstellung.

<sup>392</sup> Vgl. auch Kessel, C.W./Stähli, T. (2000), S. 277.

kreis u.a. in der mangelnden Aus- und Fortbildung, den nicht vorhandenen Leistungsanreizen sowie den nicht intensiv genutzten beschaffungspolitischen Handlungsmöglichkeiten im Beschaffungsprozess. Ferner muss berücksichtigt werden, dass zwischen den in öffentlichen Unternehmen befindlichen Agenten, die für die Beschaffungsentcheidung zuständig sind, und den vertraglich gegenüberstehenden Klienten aus dem Bereich der privaten Unternehmen oft gravierende Einkommensunterschiede<sup>394</sup> vorhanden sind. Dies kann zu einer Verminderung der Motivation, Unzufriedenheit mit dem Einkommen oder der Suche nach Nebentätigkeiten führen. Dies sind Faktoren, die die Korruptionsneigung der Agenten fördern.

Bei den Bedarfsträgern und den politischen Entscheidungsträgern liegen die Ursachen u.a. in einem überhöhten Prestige-, und Imagedenken, was durch überzogene Qualitätsanforderungen an die Beschaffungsobjekte dokumentiert wird. Zusätzlich wurde bei den politischen Entscheidungsträgern eine Verquickung von privaten/politischen und fachlich/dienstlichen Interessen beobachtet.<sup>395</sup>

Ein weiteres Problem im Bereich der Beschaffungspolitik sind die in der Praxis oft bestehenden Abhängigkeiten privater Anbieter von öffentlichen Aufträgen, die sich aufgrund eines bestimmten öffentlichen Auftraggebers (z.B. Bundeswehr, Polizei, Deutsche Bahn AG, Deutsche Post AG usw.) und/oder für bestimmte Branchen (z.B. Baugewerbe, Nachrichtenübermittlung, Rüstungsindustrie) ergeben.<sup>396</sup> Diese Abhängigkeiten führen dazu, dass die Vertragsbeziehungen zwischen dem Klienten und dem Agenten besonders gepflegt werden. Es kommt zu Anfütterungsprozessen durch den Klienten oder zu gezielten Forderungen von Vorteilen durch den Agenten. Häufig entstehen hierbei auch Interessenkollisionen. Der Wettbewerb ist hierbei oft aufgrund der speziellen Branche (z.B. Rüstungsindustrie, Nachrichtentechnik) stark eingeschränkt, was dazu führt, dass die Agenten häufig vom Vergaberecht abweichen und dies auch plausibel begründen können.

Ein weiteres Problem könnte sowohl in öffentlichen als auch in privaten Unternehmen eine Beschränkung auf einen oder wenige Bieter bei der Auftragsvergabe sein („Hoflieferantentum“).<sup>397</sup> Hierbei könnten einzelne Firmen vom Einkäufer, eventuell auch durch die Überreichung einzelner Vorteile, bewusst bei bestimmten Produkten bevorzugt werden, und infolge langjähriger Geschäftsbeziehungen könnte sich ein höherer Einkaufspreis oder eine sinkende Produktqualität ergeben.

Nach den Lagebildern Korruption des Bundeskriminalamtes von 1994 bis 2001 stellt die Vergabe öffentlicher Aufträge – insbesondere im Bereich Bauvorhaben – einen Bereich dar, in dem schwerpunktmäßig Ermittlungen der Strafverfolgungsorgane geführt werden. Von 833 Ermittlungsverfahren des Jahres 2000 im Bereich der öffentlichen Verwaltung erstreckten sich 385 Verfahren auf die Vergabe öffentlicher Aufträge.<sup>398</sup>

---

<sup>393</sup> Vgl. Westhof, P. (1989), S. 131 mit ausführlichen Beispielen.

<sup>394</sup> Vgl. Miller, M. (1990), S. 231.

<sup>395</sup> Vgl. Westhof, P. (1989), S. 131 f.

<sup>396</sup> Vgl. Westhof, P. (1989), S. 27 f.

<sup>397</sup> Vgl. Vahlenkamp, W./Knauß, I. (1997), S. 145 und 157.

<sup>398</sup> Vgl. BKA-Bundeslagebild Korruption (2000), S. 19 sowie Kaiser, R. (1999), S. 30.

Abschließend kann festgestellt werden, dass die Schwachstellen im betrieblichen Beschaffungssektor ursächlich für das Auftreten der Gewinnmaximierungskorruption sind.<sup>399</sup>

#### **4.4.2. *Unternehmensexterne Ursachen der Korruption***

Unternehmensexterne Ursachen der Korruption sind von dem Korruptionscontroller kaum zu beeinflussen. Die Beeinflussung unternehmensexterner Ursachen könnte beispielsweise durch aktive Verbandstätigkeit oder Lobbyistentätigkeit erfolgen. In vielen Fällen sind sie für öffentliche und private Unternehmen Umweltfaktoren, an die sich das Unternehmen im Rahmen der Korruptionscontrollingpolitik anpassen muss. Sie begünstigen neben den internen Korruptionsursachen auch die Korruptionsneigung der Agenten und Klienten.

##### **4.2.2.1. *Wertewandel***

In der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland fand zwischen Beginn der 60er und Mitte der 70er Jahre ein Wertewandel statt.<sup>400</sup> Werte sind Führungsgrößen des menschlichen Verhaltens, die dort wirksam werden, wo nicht biologische „Triebe“, „Zwänge“ oder rationale Nutzenerwägungen den Ausschlag geben, und die von Bedeutung sind, wenn Menschen etwas „wichtig“ finden und Urteile aussprechen.<sup>401</sup> Sie sind sozialkulturell und historisch bedingt und werden auf Grund von Sozialisierungsprozessen, bei denen Familie, Schule, Vorbilder, die Unternehmung und die Massenmedien eine große Bedeutung haben, gelernt.<sup>402</sup>

Werte sind prägend dafür, wie das Unternehmen sich selbst sieht (Identität) und von seinen Geschäftspartnern (Kunden, Lieferanten usw.) wahrgenommen wird.<sup>403</sup> Im Unternehmen sind die bekundeten Werte diejenigen, die das Unternehmen als seine Leitlinien betrachtet und die in der strategischen Planung, den Zielsetzungen und der offiziellen Unternehmensphilosophie manifestiert sind.<sup>404</sup>

Der „Trend“ des Wertewandels verläuft von den insgesamt sinkenden Pflicht- und Akzeptanzwerten zu den insgesamt steigenden Selbstentfaltungswerten hin.<sup>405</sup>

Während zu den Pflicht- und Akzeptanzwerten Werte, wie z.B. Disziplin, Gehorsam, Unterordnung, Pünktlichkeit zählen, gehören zu den Selbstentfaltungswerten beispielsweise Emanzipation, Gleichbehandlung, Genuss, Abwechslung, Kreativität und Selbstverwirklichung.<sup>406</sup>

In einigen Unternehmen werden neue wertorientierte Personalkonzeptionen diskutiert, die den gewandelten Ansprüchen der Arbeitnehmer Rechnung tragen sollen.<sup>407</sup> Beispielsweise haben etwa 50 der 100 größten Unternehmen der Bundesrepublik Deutsch-

<sup>399</sup> Vgl. die Ausführungen zu Gliederungspunkt 4.3.1.

<sup>400</sup> Vgl. Klages, H. (1984), S. 20 sowie S. 123.

<sup>401</sup> Vgl. ebenso S. 10 sowie weitere Definitionen bei Hofstede, Steinmann und Schein nach Landau, D. (2003), S. 10.

<sup>402</sup> Vgl. ebenso S. 14.

<sup>403</sup> Vgl. Landau, D. (2003), S. 3.

<sup>404</sup> Vgl. ebenso S. 6 sowie Ahlf, E.-H. (2/1996), S. 92.

<sup>405</sup> Vgl. ebenso S. 17 sowie Strümpel, B./Scholz-Ligma, J. (1992), Sp. 2339.

<sup>406</sup> Vgl. ebenso S. 18.

<sup>407</sup> Vgl. Strümpel, B./Scholz-Ligma, J. (1992), Sp. 2346 f.



land Qualitätszirkel eingeführt und eine kleine Zahl von „Pionierunternehmen“ bietet ihren Mitarbeitern neue Formen flexibler Teilzeitarbeit an (z.B. Schering, BASF, BAYER).<sup>408</sup>

Der Wertewandel war mit dem Verlust der bürgerlichen Tugenden verbunden und manifestiert sich in einer Privatisierung der Moral, bei der jeder Einzelne glaubt, selbst über die Verbindlichkeit und Befolgung von allgemeinen sozialen oder gesetzlichen Normen entscheiden zu können.<sup>409</sup> Der Wertewandel wird begleitet von einem Wandel des Rechtsbewusstseins, der zu weitgehender Gleichgültigkeit gegenüber Normverstößen und dazu geführt hat, dass etwa Schwarzfahren, Steuerhinterziehung, Versicherungsbetrug und Bestechungsdelikte zum „Volkssport“ geworden sind und als Kavaliersdelikt angesehen werden.<sup>410</sup>

Aufgrund der sinkenden Pflicht- und Akzeptanzwerte und der steigenden Selbstentfaltungswerte hat sich natürlich im Unternehmen auch die Einstellung der Agenten zum Prinzipal und zu der Gestaltung seiner Arbeit in öffentlichen und privaten Unternehmen weitgehend geändert. Ferner kommt hinzu, dass Korruption im großen Stil in der Politik und von Führungskräften vorgelebt wird. Betrachtet man die politischen Skandale der letzten Jahrzehnte, so ist es nicht verwunderlich, dass die negativen Vorbilder sich auf das Verhalten und die Einstellung der Agenten auswirken. Insgesamt kann festgehalten werden, dass durch den Wertewandel die Korruptionsneigung der Agenten begünstigt worden ist.

#### **4.4.2.2. Wettbewerbsdruck**

Eine Steigerung der Korruptionsneigung könnte sich beim Klienten in den Konjunkturphasen<sup>411</sup> der Entspannung und Rezession ergeben.<sup>412</sup> Diese Konjunkturphasen sind u.a. durch sinkende Auftragseingänge, nicht ausgelastete Produktionskapazitäten, Umsatz- und Gewinnrückgänge und Entlassung von Mitarbeitern im Unternehmen gekennzeichnet. Hierdurch entsteht für das Unternehmen häufig ein verstärkter Kostendruck sowie ein verstärkter Akquisitionsdruck im Vertrieb. Für den Einzelunternehmer oder Manager eines Unternehmens kann die aktive Bestechung eine nützliche Sache sein, die zu vermehrten Auftragseingängen, Auslastung von Kapazitäten, höheren Umsätzen und Gewinnen sowie Sicherung des Unternehmens führt.<sup>413</sup> In Rezessionszeiten ergibt sich für ihn ein Konflikt zwischen der Entlassung von Arbeitskräften, um Kosten zu senken, und dem Verstoß gegen Korruptionsgesetze. Rupert Lay formulierte diese Güterabwägung wie folgt: „Soll ich das Unternehmen zugrunde gehen lassen und tausend Mitarbeiter auf die Straße stellen – oder soll ich in meine Kostenrechnung einen Posten für Schmiergelder einsetzen?“<sup>414</sup> Viele Unternehmen meinten in früheren Jahren, diesen Konflikt nur zugunsten der aktiven Korruption lösen zu können. Hierbei wurde häufig übersehen, dass die aktive Bestechung im Vertrieb, die durch das Top-

<sup>408</sup> Vgl. Strümpel, B./Scholz-Ligma, J. (1992), Sp. 2347.

<sup>409</sup> Vgl. Wewer, G. (1992), S. 308.

<sup>410</sup> Vgl. Wewer, G. (1992), S. 308 sowie Klages, H. (1992), S. 104.

<sup>411</sup> Vgl. Fuhrmann, W. (1987), S. 1040. Nach Joseph A. Schumpeter werden vier Konjunkturphasen unterschieden, die heute üblicherweise wie folgt bezeichnet werden: Aufschwung oder Erholung (I), Boom oder Hochkonjunktur (II), Entspannung oder Abschwächung (III), Rezession (IV).

<sup>412</sup> Vgl. Vahlenkamp, W./Knauss, I. (1997), S. 45.

<sup>413</sup> Vgl. Zybon, A. (1975), S. 403.

<sup>414</sup> Vgl. Eigen, P. (1995), S. 161 f. sowie Homann, K. (3/1997), S. 192.

Management des Unternehmens initiiert bzw. toleriert wurde, die Mitarbeiter des Beschaffungsbereichs ihrerseits zur passiven Vorteilsannahme verleitet.<sup>415</sup> Andere Strategien der Akquisition, wie beispielsweise die Verbesserung der Produkte, die Senkung der Produktpreise oder das Eindringen in neue Märkte (z.B. neue Nischenbereiche), wurden oft nicht betrachtet.

#### **4.4.2.3. Wachsende Regelungsdichte und zunehmende Intransparenz**

Das Korruptionsausmaß ist davon abhängig, inwieweit die einzelnen Individuen, d.h. die Klienten und Agenten von öffentlichen und privaten Unternehmen, die gesellschaftlichen, sozialen und strafrechtlichen Normen kennen und verstanden haben und ihre Handlungen danach ausrichten.<sup>416</sup>

Korruption wird durch eine Überregulierung in öffentlichen Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland begünstigt.<sup>417</sup> Durch Zunahme der staatlichen Regelungen nehmen zwangsläufig die Kontakte und auch die Konflikte zwischen privaten und öffentlichem Interessen zu. Aufgrund zunehmender Konflikte steigt die Neigung privater Interessenten, staatliche Auflagen irgendwie zu umgehen oder mit Bestechungsgeldern zu beeinflussen.<sup>418</sup> Die rechtlichen Regelungen, die das Verhalten der Bürger steuern sollen, sind teilweise so dicht, dass diesen der Rechtsgehorsam fast unmöglich ist.<sup>419</sup> Die Vielzahl der zu berücksichtigenden Rechtsvorschriften führt teilweise zu einer Überforderung der Agenten von öffentlichen Unternehmen sowie zur Intransparenz.<sup>420</sup> Dies wird durch die Widersprüchlichkeit einzelner Regelungen noch begünstigt.<sup>421</sup> Insofern wäre eine Minimierung von Regulierungen eine Möglichkeit der Korruptionsprävention.<sup>422</sup>

#### **4.4.2.4. Wachstum von öffentlichen Unternehmen**

Auch die Expansion des öffentlichen Sektors könnte nach Überlegungen von Wewer den Anstieg der Korruptionsfälle in der Bundesrepublik Deutschland beeinflusst haben. Nach seinen Recherchen aufgrund der Angaben des Statistischen Bundesamtes hat sich die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in vierzig Jahren fast verdreifacht.<sup>423</sup> Aufgrund dieser quantitativen Ausdehnung der öffentlichen Unternehmen ergibt sich ein größeres Potential an Beschäftigten, die eine Korruptionsstraftat begehen könnten. Wewer stützt seine Hypothese auch auf eine schlechtere Personalselektion und auf eine tendenziell schwächere Kontrolle.<sup>424</sup> Wie in Gliederungspunkt 1.1. erläutert worden ist, erfolgte in den Strafverfolgungsorganen der Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden eine Spezialisierung und personelle Verstärkung. Hierdurch wur-

---

<sup>415</sup> Vgl. Hofmann, R. (6/1994), S. 489.

<sup>416</sup> Vgl. Kühne, A. (2000), S. 65.

<sup>417</sup> Vgl. Bellers, J./Schöler, K. (1989), S. 88 sowie Schneider, D. (1997), S. 582.

<sup>418</sup> Vgl. Wewer, G. (1992), S. 307.

<sup>419</sup> Ein großer Teil von Vorschriften wird nicht angewandt, weil sie politisch nicht opportun erscheinen. Vgl. Bellers, J./Schöller, K. (1988), S. 88.

<sup>420</sup> Vgl. Wewer, G. (1992), S. 307.

<sup>421</sup> Vgl. Bellers, J./Schöller, K. (1988), S. 89 sowie Wewer, G. (1992), S. 306.

<sup>422</sup> Vgl. Gray, C.W./Kaufmann, D. (3/1998), S. 10.

<sup>423</sup> Vgl. Wewer, G. (1992), S. 304.

<sup>424</sup> Vgl. Wewer, G. (1992), S. 304.

de das Dunkelfeld teilweise aufgeheilt und die Anzahl der Delikte ist gestiegen. Falls der Markt staatliche Funktionen übernimmt und bestimmte öffentliche Regelungen, wie beispielsweise Genehmigungen, Auflagen oder Subventionen, verringert und vereinfacht würden, wären Delikte im Bereich der Genehmigungs- und Auflagenkorruption nur in einem verringerten Umfang möglich.

#### **4.4.2.5. Steuerliche Absetzbarkeit von Vorteilen**

Die Klienten von privaten Unternehmen konnten in der Vergangenheit – bis zum 31.12.1995 – den Agenten von öffentlichen und privaten Unternehmen Schmiergelder überreichen, um die begehrten Aufträge zu erzielen.<sup>425</sup> Nach Ansicht von Schaubenstein waren in der Geschäftspolitik renommierter deutscher Unternehmen Schmiergeldzahlungen fester Bestandteil der Auftragsakquisition und -abwicklung.<sup>426</sup> Nach einer Darstellung in der Zeitung „Die Welt“ vom 5.4.1994 sollen jährlich rund 50 Mrd. DM an Schmiergeldzahlungen international investiert worden sein; hierbei soll der deutsche Anteil ca. 5 Mrd. DM betragen haben.<sup>427</sup> Die Bestechungsgelder sollen 3-5 %, vereinzelt bis zu 20 % der Auftragssumme betragen haben.<sup>428</sup> Sie wurden in die Preise einkalkuliert und in der Finanzbuchhaltung auf verschiedenen Konten geschickt verschleiert.<sup>429</sup>

Es ist zu vermuten, dass hierdurch dem Unternehmen, für das der Klient tätig war, höhere Umsätze und Gewinne entstanden sind. Diese Gewinne sind steuerpflichtig. Das Unternehmen des Klienten (der Prinzipal) konnte gezahlte Bestechungsgelder nach § 4 Abs. 4 EStG als Aufwand bei der Bemessung seines Gewinns in Abzug bringen.<sup>430</sup> Hierdurch verringerten sich die Steuerzahlungen. Für den Klienten, der im Interesse des korrumpierenden Unternehmen handelte, bestanden also ökonomische und psychologische Anreize zur Durchführung von Korruptionsstraftaten. Die Motivation wurde für den Klienten noch verstärkt, weil ihm die Unternehmensleitung vereinzelt ein Budget für den Kauf und die Überreichung von „Akquisitionsgeschenken“ zur Verfügung gestellt hat.

Seit dem 19. März 1999 sind Schmiergelder, die im Inland oder Ausland gezahlt wurden, nicht mehr als Betriebsausgaben nach § 4 Abs. 5 Nr. 10 EStG absetzbar, wenn die Gewährung der Zuwendung eine rechtswidrige Tat im Sinne des Strafrechts darstellt.

Private Unternehmen müssen seit 1999 mit der Gefahr rechnen, dass die Finanzverwaltung bei der Prüfung von Unternehmen Korruptionsstraftatbestände feststellt und nach § 4 Abs. 5 Satz 2 Nr. 10 EStG die Staatsanwaltschaft informiert. Auch aus diesem Grund haben die Vertriebsmitarbeiter eines mittelständischen Bauunternehmens im Jahre 2002 in Nordrhein-Westfalen von der Geschäftsleitung die Anweisung erhalten, die Auftragsakquisition unter Beachtung der straf-, steuer- und

<sup>425</sup> Joecks, W. (1999), S. 374. Die steuerliche Behandlung der Bestechung wurde von Joecks, W. für die Zeit vor und nach der Änderung der deutschen Rechtslage auf den S. 376-387 ausführlich dargestellt.

<sup>426</sup> Vgl. Schaubenstein, W.J. (1999), S. 138.

<sup>427</sup> Vgl. Schaubenstein, W.J. (1994), S. 5.

<sup>428</sup> Vgl. Schaubenstein, W.J. (1994), S. 9.

<sup>429</sup> Vgl. Schaubenstein, W.J. (1999), S. 138 sowie Fuhr, W. (1985), S. 115.

<sup>430</sup> Eine Betriebsausgabe stellt beispielsweise der Blumenstrauß zum Geburtstag eines Kunden dar. Vgl. Joecks, W. (1999), S. 377.

zivilrechtlichen Regelungen durchzuführen. Sowohl die technischen und kaufmännischen Führungskräfte als auch die Vertriebsmitarbeiter wurden über die Regelungen in abgewandelter Form, wie bei den Amtsträgern in öffentlichen Unternehmen von einem Unternehmensberater geschult.

Die steuerlichen Anreize zur Durchführung von Korruptionsstraftaten haben sich mit dem Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 zwar vermindert, sind aber noch nicht ganz beseitigt. Mit dem Ausführungsgesetz vom 22. August 2002 zur Umsetzung der gemeinsamen Maßnahme EU vom 22. Dezember 1998 und durch die Erweiterung des § 299 Abs. 3 StGB sind Bestechungsgelder im ausländischen Wettbewerb steuerlich nicht mehr abzusetzen.<sup>431</sup> Zur Beseitigung weiterer steuerlicher Anreize zur Korruption müsste ferner sich das EuBestG und das IntBestG auch auf den Bereich der Vorteilsannahme und -gewährung erstrecken.<sup>432</sup>

Abschließend kann festgestellt werden, dass die steuerlichen Anreize in positiver Korrelation zur Erscheinungsform der Gewinnmaximierungskorruption stehen.

---

<sup>431</sup> Vgl. Sanchez-Hermosilla, F. (2/2003), S. 74.

<sup>432</sup> Vgl. Joecks, W. (1999), S. 387.

## 5. Externe und interne Prüf- und Steuerungsorgane

### 5.1. Externe Prüforgane

Externe Prüfungen können in hoheitliche Prüfungen, Pflichtprüfungen und freiwillige Prüfungen unterteilt werden.<sup>433</sup> Im Rahmen der Korruptionsbekämpfung haben die hoheitlichen Prüfungen der Finanzverwaltung, der Kartellbehörden, der Rechnungshöfe sowie des Kommunalprüfungsamtes eine besondere Bedeutung, weil durch deren Prüfungen Korruptionsdelikte aufgedeckt werden können. Während die Pflichtprüfungen durch Wirtschaftsprüfungsgesellschaften erfolgen, geschehen freiwillige Prüfungen durch spezialisierte Unternehmensberater, Rechtsanwälte, Steuerberater oder Gutachter.

#### 5.1.1. Die Finanzverwaltung

Nach § 193 AO ermittelt der Betriebsprüfer der Finanzverwaltung bei Gewerbetreibenden, Land- und Forstwirten sowie Freiberuflern deren steuerliche Verhältnisse.<sup>434</sup> Der Umfang der Betriebsprüfung erstreckt sich nach § 194 AO auf bestimmte Steuerarten, bestimmte Besteuerungszeiträume und auf bestimmte Sachverhalte.<sup>435</sup> Als weitere besondere Ermittlungsmaßnahmen können nach § 208 AO die Steuerfahndung und nach den §§ 209 bis 217 AO die Steueraufsicht für Zölle und Verbrauchssteuern in Betracht kommen.<sup>436</sup>

Seit dem 19. März 1999 sind Schmiergelder, die im Inland oder Ausland gezahlt wurden, nicht mehr als Betriebsausgaben nach § 4 Abs. 5 Nr. 10 EStG absetzbar, wenn die Gewährung der Zuwendung eine rechtswidrige Tat im Sinne des Strafrechts darstellt.<sup>437</sup> Die Finanzverwaltung ist nach § 4 Abs. 5 Satz 2 Nr. 10 EStG verpflichtet, die Staatsanwaltschaft bei einem Verdacht eines Bestechungsdeliktes zu informieren.<sup>438</sup> Die OFD Düsseldorf hatte beispielsweise im Frühjahr 2002 den Leitfaden „Die Behandlung von Vorteilszuwendungen i.S.v. § 4 Abs. 5 S. 1 Nr. 10 EStG“ als Orientierungshilfe für die Betriebsprüfer erstellt. Der Inhalt des Leitfadens umfasste beispielsweise einen Überblick über die Rechtslage, die Anwendung des § 4 Abs. 5 S. 1 Nr. 10 EStG in der Praxis der Betriebsprüfung sowie im Anhang mögliche Prüfungsfragen zur Sachverhaltsermittlung.<sup>439</sup> Mögliche Hinweise von Zuwendungen nach § 4 Abs. 5 S. 1 Nr. 10 EStG können sich beispielsweise durch auffällige Positionen in den Gewinn- und Verlustrechnungen (z.B. Provisions- u. Beratungsaufwendungen), öffentliche Unternehmen als Auftraggeber, anonyme Anzeigen oder Kontrollmitteilungen ergeben. Nach § 4 Abs. 5 Nr. 10 S. 2 EStG haben Gerichte, Staatsanwaltschaften oder Verwaltungsbehörden Tatsachen, die sie dienstlich erfahren und die den Verdacht einer Tat i. S.d. Satzes 1 begründen, der Finanzbehörde für Zwecke des Besteuerungs-

<sup>433</sup> Vgl. Hofmann, R. (1993), S. 29.

<sup>434</sup> Vgl. Lammerding, J. (1997), S. 202 f. sowie Hofmann, R. (1993) S. 29.

<sup>435</sup> Vgl. Lammerding, J. (1997), S. 206.

<sup>436</sup> Vgl. ebenso S. 202.

<sup>437</sup> Vgl. Randt, K. (2000), S. 1009.

<sup>438</sup> Vgl. § 4 Abs. 5 Nr. 10 EStG.

<sup>439</sup> Der Verfasser bekam den Prüfungsleitfaden von einem Mitarbeiter der Finanzverwaltung Recklinghausen im Jahr 2002 ausgehändigt. Der Verfasser führte ferner mit Prüfern der OFD Münster Gespräche über die Aufgaben der Korruptionsprävention bei der Finanzverwaltung.

verfahrens und zur Verfolgung von Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten mitzuteilen.

### **5.1.2. Die Kartellbehörden**

Die Kartellbehörden haben nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen die Aufgabe, die Freiheit des Wettbewerbs sicherzustellen.<sup>440</sup> Zuständig für die Einhaltung des Kartellrechts sind:<sup>441</sup>

- das Bundeskartellamt (§ 48 GWB),
- der Bundesminister für Wirtschaft (§ 8 GWB),
- die nach Landesrecht zuständige oberste Landesbehörde.

Nach § 1 GWB sind beispielsweise Vereinbarungen zwischen miteinander im Wettbewerb stehenden Unternehmen (z.B. Preisabsprachen), die eine Einschränkung des Wettbewerbs bezwecken, verboten. Auch die Korruptionsdelikte der §§ 298 bis 302 StGB dienen dem Schutz des Wettbewerbs.

Zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben können die Kartellbehörden nach § 54 ff. GWB Auskünfte über wirtschaftliche Verhältnisse verlangen sowie die geschäftlichen Unterlagen einsehen und prüfen. Verstöße gegen das Kartellrecht führen zu zivil- und strafrechtlichen Konsequenzen.<sup>442</sup>

Im Herbst 1997 vereinbarten die Landeskartellbehörden und die Staatsanwaltschaften in Nordrhein-Westfalen eine engere Zusammenarbeit. Hiernach unterrichten sich die Landeskartellbehörden und Staatsanwaltschaften wechselseitig über Anzeigen gegen wettbewerbsbeschränkender Absprachen bei Ausschreibungen und koordinieren ggf. erforderliche Ermittlungen.<sup>443</sup>

### **5.1.3. Die Rechnungshöfe**

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder prüfen die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundes- und Landesverwaltungen.<sup>444</sup> Normative Grundlagen für die Tätigkeit der Rechnungshöfe befinden sich in Art. 114 GG sowie in entsprechenden Regelungen der Landesverfassungen. Die Organisation der Rechnungshöfe wird im Bundesrechnungshofgesetz (BRHG) sowie in den Rechnungshofgesetzen der Länder (RHG) geregelt. Die Aufgaben der Rechnungshöfe ergeben sich aus dem Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und den Landeshaushaltsordnungen (LHO).<sup>445</sup>

Die Prüfung der Rechnungshöfe bezieht sich auf folgende Adressaten:<sup>446</sup>

- Behörden, Betriebe und Sondervermögen der Bundes- bzw. Landesverwaltung;

---

<sup>440</sup> Das Kartellgesetz (GWB) basiert auf der Fassung vom 26.08.1998 und wurde zuletzt durch Art. 2 Gesetz vom 2.9.2002 (BGBl. I S. 3448) geändert. Vgl. Hofmann, R. (1993), S. 31.

<sup>441</sup> Vgl. Hofmann, R. (1993), S. 31.

<sup>442</sup> Vgl. ebenso S. 31.

<sup>443</sup> Vgl. Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder- Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption - 3. Bericht über die Umsetzung – freigegeben mit Beschluss vom 05./06.12.2002, S. 45 sowie <http://www.im.nrw.de/korruptionsbekaempfung>.

<sup>444</sup> Vgl. Blomeyer, I.-M. (1999), S. 23.

<sup>445</sup> Vgl. ebenso S. 59.

<sup>446</sup> Vgl. ebenso S. 70.

- sämtliche Stellen, die entweder Teile des Haushaltsplanes ausführen, Mittel oder Vermögensgegenstände der Gebietskörperschaft verwalten, ihr schulden oder Gelder (Zuwendungen) von der Gebietskörperschaft erhalten;
- sowie Dritten, die Gelder oder Vermögensgegenstände für die prüfbare Stelle verwalten oder verwenden.

Blomeyer untersuchte im Jahr 1999 die Aufgaben des Rechnungshofes bei der Korruptionsbekämpfung.<sup>447</sup> Nach der Ansicht von Blomeyer können durch die Prüfungen der Rechnungshöfe typische Indikatoren wie auffälliges Fehlen von Belegen, sich wiederholende Rechenfehler, offensichtliche Zahlenmanipulationen usw. auftreten.<sup>448</sup> Falls die Rechnungshöfe einen Anfangsverdacht einer Korruptionsstraftat bei ihren Prüfungen feststellen, könnten sie unverzüglich die Strafverfolgungsbehörden unterrichten. Für die Unterrichtung der Strafverfolgungsbehörden analog dem § 4 Abs. 5 Nr. 10 S. 2 EStG gibt es derzeit noch keine gesetzliche Verpflichtung. Eine verpflichtende Mitteilungspflicht könnte jedoch vom Gesetzgeber zur Korruptionsprävention eingeführt werden.<sup>449</sup> In einigen Ländern wurden die Rechnungshöfe durch die Landesverwaltung gebeten, die Staatsanwaltschaft zu informieren, wenn sie bei ihrer Prüftätigkeit einen Korruptionsverdacht feststellen.<sup>450</sup>

#### **5.1.4. Das Kommunalprüfungsamt**

Das Kommunalprüfungsamt des Landes Niedersachsen überprüft das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der kreisfreien Städte und der großen selbständigen Städte. Die überörtliche Prüfung der übrigen Gemeinden obliegt dem Rechnungsprüfungsamt des Landkreises.<sup>451</sup>

Die Kommunalprüfung hat festzustellen,

- „ob die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden den Gesetzen und den zur Erfüllung von Aufgaben ergangenen Weisungen entspricht und die zweckgebundenen Zuschüsse Dritter bestimmungsgemäß verwendet sind (Ordnungsprüfung),
- ob das Kassenwesen der Gemeinden zuverlässig eingerichtet ist (Kassenprüfung)
- und ob die Verwaltung wirtschaftlich und zweckmäßig geführt wird (Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfung)“.<sup>452</sup>

<sup>447</sup> Ina-Marie Bloymeyer führte im Zeitraum Oktober 1997 bis März 1998 eine Befragung bei den Rechnungshöfen und den Landeskriminalämtern durch. Die Befragung der LKA ergab, dass die Rechnungshöfe überwiegend Hinweise nicht weiterleiten und Amtshilfe ablehnen. Die Befragung der Rechnungshöfe ergab, dass die Erkenntnisse keinen Anfangsverdacht begründen und daher eine Weiterleitung mangels Verwertbarkeit überflüssig sei. Vgl. S. 222 f. sowie das Vorwort ihrer Arbeit.

<sup>448</sup> Vgl. Bloymeyer, I.-M. (1999), S. 73.

<sup>449</sup> Vgl. Bloymeyer, I.-M. (1999), S. 194.

<sup>450</sup> Vgl. Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder- Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption - 3. Bericht über die Umsetzung – freigegeben mit Beschluss vom 05./06.12.2002, S. 45 sowie <http://www.im.nrw.de/korruptionsbeaempfung>.

<sup>451</sup> Vgl. § 121 Abs. 1 niedersächsische Gemeindeordnung (NGO). Die Kommunalprüfungsämter bestehen in Niedersachsen derzeit bei den Bezirksregierungen.

<sup>452</sup> § 121 Abs. 3 NGO.

Beispielsweise wurde im Sommer 2003 eine Kreisverwaltung in Ostfriesland durch die Bezirksregierung Weser-Ems geprüft. Bei der Ordnungsprüfung wurden nicht ausreichende Korruptionscontrollingmaßnahmen (z.B. Schulungen, keine Dienstanweisung) bemängelt. Anlässlich der Prüfung erstellte anschließend die Kreisverwaltung eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und führte mehrere Seminare für Führungskräfte und Mitarbeiter in sensiblen Organisationsbereichen durch.<sup>453</sup>

### 5.1.5. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaften

Die Geschäftstätigkeit von Unternehmen der privaten und öffentlichen Wirtschaft wird aufgrund gesetzlicher Bestimmungen von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften geprüft. Hierbei überprüfen sie, ob die Betriebe bestimmungsgemäß nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt werden und bestätigen, dass die im öffentlichen Interesse erlassenen Vorschriften eingehalten worden sind.<sup>454</sup> Die Prüfung der öffentlichen Haushalte sowie der Sondervermögen erfolgt nach dem Haushaltsgrundsatzgesetz und der Haushaltsordnung des Bundes und der Länder.<sup>455</sup> Im Bereich der privaten Wirtschaft erstreckt sich die Prüfung beispielsweise auf Gesellschaften folgender Rechtsformen:<sup>456</sup>

- Aktiengesellschaft,
- Kommanditgesellschaft auf Aktien,
- Gesellschaft mit beschränkter Haftung,
- Genossenschaft und
- Stiftung.

Die Pflichtprüfung und der Berufsstand der Wirtschaftsprüfer wurde 1931 eingeführt.<sup>457</sup> Das Publizitätsgesetz verpflichtet gemäß § 13 PublG auch solche Konzernglieder zur Konzernrechnungslegung, deren Konzernglieder keiner Aktiengesellschaft angehören. Nach § 11 Abs. 1 PublG sind diese Unternehmen zur Aufstellung eines Konzernabschlusses und eines Konzerngeschäftsberichtes verpflichtet, wenn an zwei aufeinanderfolgenden Abschlussstichtagen jeweils mindestens zwei der drei folgenden Größenordnungen überschritten werden:<sup>458</sup>

- Konzernbilanzsumme 65 Mio. Euro,
- Umsatzerlöse des Konzerns von 130 Mio. Euro,
- 5000 Beschäftigte bei inländischen Konzerngesellschaften.

Für die Prüfung der privaten Unternehmen gelten folgende gesetzliche Vorschriften:<sup>459</sup>

- AG/KGaA (§ 316 HGB, §§ 171, 278 AktG),
- GmbH (§ 316 HGB, § 52 GmbHG),
- Genossenschaften (§ 53 ff. GenG),
- Stiftungen (§ 10 Stiftungsgesetz NW),

<sup>453</sup> Der Verfasser stellte dem Landkreis verschiedenen Dienstanweisungen zur Korruptionsprävention zur Verfügung und führte die Korruptionsseminare durch.

<sup>454</sup> Vgl. Hofmann, R. (1993), S. 33 f.

<sup>455</sup> Vgl. Hofmann, R. (1993), S. 34.

<sup>456</sup> Vgl. Hofmann, R. (1993), S. 34.

<sup>457</sup> Vgl. ebenso S. 34.

<sup>458</sup> Vgl. ebenso S. 35.

<sup>459</sup> Vgl. ebenso S. 35 f. Für Prüfungen nach dem PublG gelten die § 6, 7, und 14 PublG.



- Kreditinstitute (§ 340 k HGB),
- Versicherungen (§ 57 ff. VAG).

Im Rahmen der Pflichtprüfungen durch die Wirtschaftsprüfer können Korruptionsdelikte festgestellt werden. Der Wirtschaftsprüfer ist derzeit noch nicht verpflichtet, die festgestellten Delikte bei den Strafverfolgungsbehörden anzuzeigen.

#### **5.1.6. Die spezialisierten Unternehmensberater und Gutachter**

Unternehmen können beispielsweise für die Lösung folgender Aufgaben im Rahmen des Korruptionscontrolling spezialisierte Unternehmensberater, Rechtsanwälte, Steuerberater oder Gutachter einsetzen.<sup>460</sup>

- Erstellung von Dienst- oder Geschäftsanweisungen,
- Durchführung von Seminaren oder Workshops,
- Durchführung von Risiko- und Schwachstellenanalysen,
- Entwicklung eines Frühwarnsystems,
- Ansprechpartner für Mitarbeiter, Kunden und Lieferanten,
- Projektleiter oder Projektmitarbeiter für das Projekt „Korruptionscontrolling“,
- Durchführung von externen Prüfungen zur Feststellung von Korruptionsursachen oder Korruptionsdelikten.

### **5.2. Interne Prüf- und Steuerungsorgane**

Interne Prüfungs- und Steuerungsorgane wirken in öffentlichen und privaten Unternehmen bei der Korruptionsprävention mit. Dies kann in der Praxis durch den zentralen Korruptionsbeauftragten als Korruptionscontroller erfolgen sowie durch die Organisationseinheiten Innenrevision, Controlling, zentrale Submissionsstelle, Organisationsentwicklung, Personalwirtschaft, Finanz- und Versicherungsmanagement, Rechtsabteilung und den Pressesprecher.

#### **5.2.1. Der Korruptionsbeauftragte als Korruptionscontroller**

##### **5.2.1.1. Die Entwicklung der Funktion des Korruptionsbeauftragten**

Die Funktion des Korruptionsbeauftragten „wurde als Teil einer Reihe von Präventionsmaßnahmen erdacht, und zwar als Konsequenz aus den Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre vermehrt aufgedeckten Korruptionsskandalen in der öffentlichen Verwaltung“.<sup>461</sup>

Das Bundeskriminalamt hat im Jahre 1995 die Benennung von Korruptionsbeauftragten den öffentlichen Unternehmen mit folgenden Funktionen empfohlen.<sup>462</sup>

- „Ansprechpartner als Vertrauensperson mit Beratungs- und Aufklärungsfunktion (Consulting);
- Multiplikator im behördeninternen Sensibilisierungsprozess;
- Hilfestellung bei der Beurteilung aufkommender Verdachtsmomente;
- Beratung zum Verhalten bei Einflussversuchen;
- Überregionaler Erfahrungsaustausch unter den Korruptionsbeauftragten;

<sup>460</sup> Vgl. Hofmann, R. (1993), S. 38.

<sup>461</sup> Vgl. Bartsch, J. u.a. (2001), Kapitel 7. Der Antikorruptionsbeauftragte, S. 1.

<sup>462</sup> Vgl. Vahlenkamp, W./Knauß, I. (1997), S. 377 f.

- Monitoring der Aufgabenerledigung in Bezug auf das Auftreten von Schwachstellen.“

Nach Ansicht des Bundeskriminalamtes sollte bei der Funktion des Korruptionsbeauftragten keine Verknüpfung mit den Aufgaben des Disziplinarbeauftragten erfolgen.

Die Bundesregierung hat am 17. Juni 1998 eine Richtlinie zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung nach Artikel 86 Satz 1 des Grundgesetzes erlassen. Danach sind in Abhängigkeit von Aufgabe und Größe der Dienststelle Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge zu bestellen.<sup>463</sup> Auch hiernach sollten dem Korruptionsbeauftragten keine Disziplinarbefugnisse nach § 15 Abs. 1 BDO übertragen werden.<sup>464</sup>

In den einzelnen Bundesländern herrscht keine einheitliche Regelung zur Korruptionsprävention. Es gibt verschiedene Erlasse bzw. Empfehlungen zur Korruptionsvermeidung, in denen Korruptionsbeauftragte empfohlen wurden.<sup>465</sup>

Der Hauptausschuss des Deutschen Städtetages hat in seiner Sitzung vom 20.06.1996 seinen Mitgliedstädten empfohlen, Maßnahmen zur Korruptionsprävention zu ergreifen. Hierbei hat er auch zu Benennung und den Aufgaben des Korruptionsbeauftragten Stellung genommen.<sup>466</sup>

Die Kommunen sowie deren Eigengesellschaften als auch Körperschaften öffentlichen Rechts haben in den 90er Jahren aufgrund der oben geschilderten Regelungen oder teilweise aufgrund eigener Korruptionsfälle Maßnahmen zur Korruptionsprävention ergriffen. Hierbei hatte die Stadt Frankfurt am Main eine „Vorreiterfunktion“, indem sie bereits im Jahre 1990 ein Antikorruptionsreferat bildete. Zu diesen Präventionsmaßnahmen gehörte auch die Benennung des Korruptionsbeauftragten sowie die Regelung seiner Aufgaben.

#### **5.2.1.2. Die Stellung des Korruptionsbeauftragten im Unternehmen**

Aus der dargestellten Entwicklung der Funktion ergeben sich – fortentwickelte – Aussagen zur Stellung des Korruptionsbeauftragten in öffentlichen und privaten Unternehmen.<sup>467</sup> Zur Ausgestaltung dieser Funktion können – mangels einheitlicher normativer Vorgaben – auch Regelungen herangezogen werden, die für andere Bereiche gelten, in denen „Beauftragte“ gesetzlich vorgeschrieben sind (z.B. der Beauftragte für Datenschutz nach § 36 ff. Bundesdatenschutzgesetz).<sup>468</sup> Es gibt folgende unterschiedliche Regelungen für die Funktionsbezeichnung des Korruptionscontrollers:

- Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge (Richtlinie der Bundesregierung);
- Antikorruptionsbeauftragter (Deutscher Städtetag, Bremen, Hessen);

<sup>463</sup> Vgl. Bundesanzeiger Nr. 127/98, S. 9665.

<sup>464</sup> Die Aufgaben des Korruptionsbeauftragten sind in dieser Richtlinie aufgezählt. Das Bundeskabinett hat am 07.07.2004 in Berlin auf Vorschlag von Bundesinnenminister Otto Schily eine Neufassung der Richtlinie zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung beschlossen. Zu den wesentlichen Neuerungen gehören u.a.: eine Verschärfung der Regelung zur Rotation von Personal, weitere Verstärkung der Aus- und Fortbildung sowie eine stärkere Betonung der Verantwortung der Führungskräfte.

Vgl. [http://bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix\\_95173.htm](http://bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix_95173.htm) vom 15.7.2004

<sup>465</sup> Vgl. Bartsch, J. u.a. (2001), S. 6 f.

<sup>466</sup> Vgl. Bartsch, J. u.a. (2001), S. 3 f.

<sup>467</sup> Vgl. Bartsch, J. u.a. (2001), S. 8.2.

<sup>468</sup> Vgl. ebenso S. 8.2.

- Projektteam Korruptionscontrolling (Stadtwerke Bonn GmbH),<sup>469</sup>
- Korruptionsbeauftragter (Forschungsbericht des Bundeskriminalamtes).<sup>470</sup>

Die Bestellung des Korruptionsbeauftragten ist eine freie Entscheidung des jeweiligen öffentlichen oder privaten Unternehmens. Es gibt bislang dafür keine gesetzliche Verpflichtung, wie z.B. beim Datenschutzbeauftragten. Es gibt auch keine Vorschriften, ob es sich um eine interne oder auch eine externe Person handeln kann.<sup>471</sup>

Da es bei Korruptionsdelikten keine Opfer oder unmittelbare Geschädigte, wie beispielsweise bei Betrugs- oder Untreuedelikten, gibt und Strafanzeigen durch die Beteiligten (Beschuldigten) eine Ausnahme bilden, sollte der Gesetzgeber den sog. Whistleblowern (Hinweisgebern) eine Möglichkeit geben, sich anonym zu offenbaren. Da die Notwendigkeit dieser Institution von vielen Leitern von öffentlichen und privaten Unternehmen aufgrund des zu geringen politischen Willens (zu geringes Risikobewusstsein) bisher nicht erkannt wurde, sollte der Gesetzgeber gesetzliche Regelungen, wie sie beispielsweise beim Datenschutzbeauftragten vorhanden sind, erlassen. Analog zu den Vorschriften des Rechnungsprüfungsamtes könnten in den Gemeindeordnungen der einzelnen Länder Regelungen zur Funktion des Korruptionsbeauftragten erlassen werden.

In der Praxis wurden in öffentlichen und privaten Unternehmen hauptsächlich interne Mitarbeiter zum Korruptionsbeauftragten bestellt. Es gibt jedoch auch Unternehmen, wie beispielsweise die Stadtwerke Bonn oder das Land Hamburg, in denen ein externer Ansprechpartner (z.B. Rechtsanwalt) beauftragt wurde und an den sich die Mitarbeiter dann direkt – ohne Einhaltung des Dienstweges – wenden können, um einen Korruptionsverdacht über Kollegen oder auch über Vorgesetzte zu äußern bzw. sich beraten zu lassen, falls ihnen von Klienten entsprechende Angebote gemacht werden bzw. sie gar schon korrupt geworden sind.<sup>472</sup>

Die Funktion zur Gestaltung des Korruptionscontrolling kann jedoch nicht nur von einer Einzelperson, sondern auch von einer Projektgruppe erfüllt werden. Beispielsweise wurde bei den Stadtwerken in Bonn am 27. März 2003 ein Arbeitskreis Korruptionsprävention gegründet, der sich seit 25. Januar 2004 Projektteam Korruptionscontrolling nennt.<sup>473</sup> Die Projektgruppe setzt sich aus fünf internen Mitarbeitern, dem externen Vertrauensanwalt sowie zwei externen Beratern zusammen. In dieser Projektgruppe wurde beispielsweise eine Marketing-Richtlinie sowie ein Flyer zur Korruptionsprävention erstellt. Ferner wurden seit dem 22. März 2004 die Mitarbeiter in korruptions-

---

<sup>469</sup> Vgl. Organigramm der Stadtwerke Bonn GmbH vom 26.03.2004.

<sup>470</sup> Vgl. ebenso S. 8.2. f.

<sup>471</sup> Vgl. Bartsch, J. u.a. (2001), S. 8.3.

<sup>472</sup> Vgl. ebenso S. 8.3. f.

<sup>473</sup> Die Projektgruppe „Korruptionsprävention“ entstand aufgrund eines im Frühjahr 2002 aufgedeckten Korruptionsfalls bei den Stadtwerken Bonn. Der damalige Chef der Bonner Stadtwerke hatte Insiderinformationen an einen Klienten verkauft und 1,45 Mio. DM (741.000 Euro) über einen Mittelsmann erhalten. Die Strafverfolgungsbehörden hatten ein Schwarzgeld-Konto des Agenten in der Schweiz entdeckt und den Chef-Agenten am 8.4.2002 aufgrund eines Verdachts der Bestechlichkeit in einem besonders schweren Fall nach einer Fraktionssitzung verhaftet. Es handelte sich hierbei um einen Fall der Gewinnmaximierungskorruption. Bei dem Auftrag an den Klienten handelte es sich um die Modernisierung zweier Heizkraftwerke. Der Verfasser erhielt die Informationen von dem Organisationsentwickler der Stadtwerke Bonn am 30. März 2004.

gefährdeten Organisationsbereichen von einem externen Unternehmensberater zur Korruptionsprävention geschult.<sup>474</sup>

Es gibt derzeit auch keine Vorschriften darüber, ob ein Korruptionsbeauftragter oder mehrere bestellt werden sollten. Dies richtet sich offensichtlich nach der Größe, der Organisationsform, der geografischen Erstreckung des Unternehmens sowie dem Risikobewusstsein des Prinzipals. Des Weiteren muss kein ständiger Vertreter des Korruptionsbeauftragten bestellt werden. Jedoch könnte es sinnvoll sein, einen Vertreter zu bestellen, der bei Abwesenheit die Funktion wahrnimmt.<sup>475</sup>

Es gibt bislang keine Vorschrift, ob die Bestellung schriftlich oder mündlich erfolgen kann. Zur Schaffung von Rechtssicherheit und Transparenz sollte die Bestellung vom Prinzipal grundsätzlich schriftlich erfolgen. Hierbei sollten die Aufgaben und Befugnisse sowie der Zeitraum der Bestellung geregelt werden.<sup>476</sup>

Beauftragte mit verantwortungsvollen Sonderfunktionen müssen stets die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Fachkunde, Sachkenntnis und Zuverlässigkeit besitzen (vgl. § 36 Abs. 2 Bundesdatenschutzgesetz). Das muss auch für den Korruptionsbeauftragten gelten. Die Entscheidung, wem diese Funktion anvertraut wird und wer bei den Mitarbeitern entsprechendes Vertrauen genießt, obliegt allein dem Prinzipal. Fach- und Sachkenntnisse über das Strafrecht, das Vergaberecht, mögliche Korruptionsindikatoren, organisatorische Arbeitsabläufe, das interne Kontrollsystem, kriminalistische Ermittlungsmethoden sowie der Sozialpsychologie können von Bedeutung sein. Für diese Funktion eignen sich Mitarbeiter der Rechtsabteilung, der Revision sowie der Personalabteilung. In der Praxis wird diese Funktion überwiegend von dem Leiter der Revision ausgeübt. Des Weiteren sollte der Korruptionsbeauftragte das Vertrauen der Personalvertretung haben, um von ihr Unterstützung zu erlangen bzw. mit ihr mögliche Konflikte<sup>477</sup> zu vermindern. Es empfiehlt sich, die Personalvertretung vor der Bestellung anzuhören oder zumindest zu unterrichten. Auch bei der Durchführung von weiteren Maßnahmen zur Korruptionsprävention, wie beispielsweise die Erstellung einer Dienstanweisung<sup>478</sup> oder die Durchführung von Risikoanalysen, sollte die Personalvertretung mit eingebunden sein. Des Weiteren können Ombudsleute,<sup>479</sup> die eine reine Beratungs- und Betreuungsfunktion im Unternehmen haben, in der

<sup>474</sup> Der Verfasser führte bei den Stadtwerken Bonn die Seminare zur Korruptionsprävention durch.

<sup>475</sup> Vgl. Bartsch, J. u.a. (2001), S. 8.4.

<sup>476</sup> Vgl. ebenso S. 8.4. f.

<sup>477</sup> Beispielsweise waren Mitarbeiter des Ordnungsamtes einer Großstadt im Ruhrgebiet mit der Präventionsstrategie ihres Amtsleiters ihren Arbeitsplatz zu wechseln (Rotationsverfahren) nicht einverstanden. Sie beschwerten sich bei den Personalratmitgliedern, die jedoch das Korruptionscontrollingkonzept der Stadt und die Aktivitäten des Amtsleiters akzeptierten. Der Verfasser trainierte die obigen Mitarbeiter des Ordnungsamtes. Der Verfasser hat im Jahr 1999 zwei Korruptionsseminare für Personalratsmitglieder des Bauministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen (im Lichthof in Gelsenkirchen) sowie ein Seminar für Personalratmitglieder der Stadtverwaltung Neuss im November 2002 erfolgreich durchgeführt. Nach dem Seminar setzte sich der Personalrat der Stadt Neuss für die Schulung weiterer Beschäftigter ein.

<sup>478</sup> Der Verfasser leitete im Februar 2001 bei der Emschergenossenschaft/Lippeverband einen Arbeitskreis zur Erstellung einer Geschäftsanweisung zur Korruptionsprävention. Im Sommer 2001 führte der Verfasser mit dem Personalrat der Emschergenossenschaft/Lippeverband ein Korruptionsseminar durch, in dem auch der vom Arbeitskreis erarbeitete Entwurf der Geschäftsanweisung ausführlich mit den Personalratsmitgliedern diskutiert wurde.

<sup>479</sup> Vgl. Poerting, P./Vahlenkamp, W. (1/2000), S. 13.

Personalvertretung benannt werden. Der Korruptionsbeauftragte sollte unabhängig davon bestellt werden, ob es aktuelle Korruptionsfälle im Unternehmen gegeben hat. Bei der Einrichtung einer solchen Funktion handelt es sich um eine Präventionsmaßnahme, die dazu beitragen soll, dass Korruption verhindert wird.<sup>480</sup>

Es sollte selbstverständlich sein, dass der Prinzipal den Korruptionsbeauftragten bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützt und ihm insbesondere, soweit dies je nach Größe des Unternehmens erforderlich ist, von anderen organisatorischen Aufgaben ganz oder teilweise befreit und ihm Hilfspersonal sowie Räume, Einrichtungen und ein ausreichendes Budget zur Verfügung stellt. In der Praxis wird diese Unterstützungsfunktion in den Unternehmen teilweise nicht optimal gewährleistet. Einerseits werden sie nicht von artfremden Aufgaben befreit oder das eingeräumte Budget ist für die Erfüllung der Aufgaben zu niedrig.<sup>481</sup> Um die Unterstützung durch den Prinzipal zu erreichen, muss der Korruptionsbeauftragte den Prinzipal von möglichen Gefahren bzw. Schäden für das Unternehmen und den notwendigen Korruptionspräventionsmaßnahmen überzeugen. So hat beispielsweise die Stadt Osnabrück im Oktober 2003 ein Korruptionsseminar speziell für die Mitarbeiter des Stadtrates und des Rechnungsprüfungsamtausschusses (Prinzipal) mit einem Unternehmensberater durchgeführt.<sup>482</sup>

Für die gesetzlich geregelten Beauftragten gilt, dass sie wegen dieser Tätigkeit nicht benachteiligt werden dürfen (z.B. § 36 Abs. 3 BDSG). Für den Korruptionsbeauftragten existieren solche Benachteiligungsverbote nicht. Der Korruptionsbeauftragte beschäftigt sich teilweise mit Vorfällen, die für die Kollegen und Vorgesetzten sowie für den Prinzipal unangenehm sein können und zudem auch noch von der Presse veröffentlicht werden. Hierdurch könnte die Vertrauensbeziehung, die zwischen dem Prinzipal und dem Korruptionsbeauftragten bestehen soll, schnell gestört sein und er könnte abberufen oder gekündigt werden. Des Weiteren könnte es sein, dass er von den Kollegen gemobbt wird und die Vertrauensbeziehung zu den Kollegen oder der Personalvertretung beeinträchtigt wird. Diese Risiken<sup>483</sup> sollte sich der Korruptionsbeauftragte bewusst machen und sich gut überlegen, ob er diese Funktion unvoreingenommen und unparteiisch übernehmen möchte.<sup>484</sup>

Ebenso wie die Bestellung des Korruptionsbeauftragten obliegt es dem Prinzipal, ob und wann er ihn wieder abberuft. Die Abberufung ist im Gegensatz zu der Bestellung nicht von der Zustimmung des Beauftragten abhängig.<sup>485</sup>

### **5.2.1.3. Befugnisse des Korruptionsbeauftragten**

Der Korruptionsbeauftragte sollte direkt der Unternehmensleitung (Prinzipal) unterstellt sein, um einerseits seine Informationen und Vorschläge direkt vortragen zu können und andererseits bei korruptionsverdächtigen Vorfällen direkt informiert zuwer-

<sup>480</sup> Vgl. Bartsch, J. u.a. (2001), S. 9 f.

<sup>481</sup> Vgl. Bartsch, J. u.a. (2001), S. 11.

<sup>482</sup> Der Verfasser führte dieses Seminar erfolgreich durch.

<sup>483</sup> In Japan sei einer von sechs Direktoren einer Bank, der die Untersuchung einer Korruptionsaffäre leitete, bei der 600 Angestellte geprüft und schon 98 Personen bestraft oder abgemahnt worden seien, durch Selbstmord gestorben. Spekulationen ergaben, dass er überlastet und in die „Mühlen“ verschiedener Interessengruppen geraten war. Vgl. O.V. (04.05.1998) in „Die Welt“.

<sup>484</sup> Vgl. ebenso S. 11 f.

<sup>485</sup> Vgl. ebenso S. 12.

den. Des Weiteren sollte der Korruptionsbeauftragte bei der Ausübung seiner Aufgaben weisungsunabhängig sein. Im Verdachtsfalle muss der Korruptionsbeauftragte das Recht haben, in Frage kommende Akten einzusehen, auf vorhandenen Daten zuzugreifen, Diensträume zu betreten sowie Mitarbeiter und Zeugen zum Sachverhalt zu befragen. Ferner sollte ihm die Befugnis zur Kontrolle und Genehmigung der Vorteile nach § 331 Abs. 3 StGB übertragen werden. Dem Korruptionsbeauftragten sollten keine Disziplinarbefugnisse übertragen werden. Nachdem der Korruptionsbeauftragte den Prinzipal informiert hat und der Sachverhalt aufgeklärt wurde sollten mögliche Sanktionen durch den Prinzipal erfolgen. Der Korruptionsbeauftragte hat über die ihm bekannt gewordenen Sachverhalte und persönliche Informationen über Beschäftigte, Zeugen und beschuldigte Klienten, auch nach Beendigung seiner Funktion, Stillschweigen zu bewahren.<sup>486</sup>

#### **5.2.1.4. Die Aufgaben des Korruptionsbeauftragten**

Während die Aufgaben für die gesetzlich geregelten Beauftragten in der jeweiligen Rechtsnorm festgelegt sind, sollten diese beim Korruptionsbeauftragten zusammen mit seiner Bestellung in einer Dienstanweisung geregelt werden.

Der Korruptionsbeauftragte sollte nicht nur intern für das Unternehmen tätig werden, sondern auch gegenüber Klienten (Kunden, Lieferanten, Bürger usw.) als Gesprächspartner zur Verfügung stehen, die Hinweise geben möchten oder denen Tatsachen bekannt geworden sind, die den Verdacht auf Korruption beinhalten. Deshalb sollte zumindest in öffentlichen Unternehmen der Name des Korruptionsbeauftragten (und ggf. seines Vertreters) öffentlich bekannt gemacht werden. Hierbei könnte gleichzeitig über veranlasste Präventionsmaßnahmen in der Öffentlichkeit berichtet werden.<sup>487</sup> Dies wurde beispielsweise bei der Stadtverwaltung Osnabrück durchgeführt. In privaten Unternehmen wird die Geschäftsleitung (Prinzipal) nicht über veranlasste Präventionsmaßnahmen in der Öffentlichkeit berichten.

Des Weiteren sollte der Korruptionsbeauftragte von Beschäftigten des eigenen Unternehmens auch ohne Einhaltung des Dienstweges in Anspruch genommen werden. Hierbei könnten in einem vertraulichen Gespräch Fragen, Hinweise und eventuelle Korruptionssignale mit dem Korruptionsbeauftragten erörtert werden.<sup>488</sup> Ferner sollte der Korruptionsbeauftragte die Führungskräfte und den Prinzipal des Unternehmens (eventuell auch den Aufsichtsrat) von der Notwendigkeit von Schwachstellen bzw. Risikoanalysen und bereichsspezifische Präventionsprogramme überzeugen.<sup>489</sup> Die Präventionsprogramme könnten beispielsweise die Durchführung von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, die Verpflichtung von Dritten nach dem Verpflichtungsgesetz, die Einführung von Personalrotation für bestimmte Organisationseinheiten sowie sonstige personalpolitische Maßnahmen beinhalten.

---

<sup>486</sup> Vgl. Bartsch, J. u.a. (2001), S. 12 f.

<sup>487</sup> Vgl. Bartsch, J. u.a. (2001), S. 14.

<sup>488</sup> Vgl. Bartsch, J. u.a. (2001), S. 15.

<sup>489</sup> Vgl. Bartsch, J. u.a. (2001), S. 15.

Falls es aufgrund von anonymen<sup>490</sup> oder persönlichen Hinweisen von Klienten oder Agenten oder eigener Ermittlungen Anhaltspunkte für einen Korruptionsverdacht gibt, sollte der Korruptionsbeauftragte den Prinzipal informieren und Vorschläge für eigene Ermittlungen machen. Bei der Durchführung eigener Ermittlungen sollten der Korruptionsbeauftragte und später auch die Strafverfolgungsbehörden beachten, dass alle Ermittlungen dem gesetzlichen Objektivitätsprinzip gemäß § 160 Abs. 2 StPO genügen müssen. Die Ermittlungen müssen sich also auf belastende wie auch auf entlastende Umstände erstrecken.<sup>491</sup> Der Prinzipal sollte im Regelfall die alleinige Befugnis im Unternehmen haben zu entscheiden, ob bei einem Korruptionsverdacht Kontakt mit den Strafverfolgungsbehörden (Polizei oder Staatsanwaltschaft) aufzunehmen ist.<sup>492</sup> Nur für den Fall, dass der Prinzipal selbst in einem Korruptionsfall verwickelt sein könnte, sollte der Korruptionsbeauftragte auch die Befugnis zur Informierung des Aufsichtsratsvorsitzenden bzw. der Strafverfolgungsbehörden haben. Während sich der Prinzipal eines öffentlichen Unternehmens bei der Annahme von nicht sozialadäquaten Vorteilen nach § 331 StGB (Vorteilsannahme) bzw. § 332 StGB (Bestechlichkeit) strafbar macht, wird der Eigentümer eines privaten Unternehmens<sup>493</sup> vom Tatbestand des § 299 StGB nicht erfasst. Jedoch werden Vorstandsmitglieder einer Aktiengesellschaft bzw. Geschäftsführer einer GmbH als Beauftragte im Sinne des § 299 StGB erfasst. Es besteht bis jetzt keine gesetzliche Verpflichtung zur Erstattung einer Strafanzeige bei dem Verdacht von Betrugs-, Untreue- und Korruptionsdelikten.<sup>494</sup> Eine Anzeigeverpflichtung wurde bereits von der Gewerkschaft der Polizei gefordert.<sup>495</sup>

Die Statistiken der Strafverfolgungsorgane sowie die Gutachten der Unternehmensberatungsgesellschaften zeigen eindeutig auf, dass in öffentlichen und privaten Unternehmen eine höhere Anzahl von Betrugs- und Untreuedelikten als Korruptionsdelikte vorhanden ist.<sup>496</sup> Aufgrund dieser Tatsache ist es nicht einleuchtend, für Korruptionsdelikte eine gesetzliche Verpflichtung zur Erstattung einer Strafanzeige zu fordern, dies jedoch bei Betrugs- und Untreuedelikten zu unterlassen.

Der Prinzipal sollte nach Ansicht der Strafverfolgungsorgane bei Vorliegen eines Anfangsverdacht korruptiver Handlungen eine Strafanzeige bei den Strafverfolgungs-

---

<sup>490</sup> Den Anstoß für die Wuppertaler Korruptionsaffäre gab ein anonym Brief, der so konkret war, dass die Strafverfolgungsbehörden Ende 1995 die Ermittlungen aufnahmen. Hierbei sollen städtische Beschäftigte Aufträge für die optimale Instandhaltung städtischer Gebäude an Handwerksfirmen (z.B. Maler, Gerüstbauer, Schreiner, Dachdecker) im Ort vergeben und schlampige Arbeiten gedeckt haben. Als Gegenleistung erhielten die Amtsträger Bargeld sowie Dienstleistungen an privaten Häusern (z.B. hochwertige Tischlerarbeiten) sowie Reisen. Vgl. O.V. (17.01.1997) in „Die Zeit“.

<sup>491</sup> Vgl. Trenchel, W. (11/1999), S. 752.

<sup>492</sup> Vgl. Wiesemann, W. (1997), S. 107. Die Bürgermeister und Landräte verzichten häufig auf die Erstattung einer Strafanzeige und versuchen stattdessen, sich zivilrechtlich mit den Leitern der Unternehmen zu einigen, deren Fehlleistungen aufgedeckt wurden.

<sup>493</sup> Vgl. Tröndle, H./Fischer, T. (2004), S. 1988 f., Rd.-Nr. 10 und 11 zu § 299 StGB.

<sup>494</sup> Der Prinzipal begeht keine Strafreitelung nach § 258 StGB bzw. § 258 a StGB, wenn er keine Strafanzeige erstattet und sich ausschließlich für arbeits- und zivilrechtliche Sanktionen entscheidet.

<sup>495</sup> Vgl. o.V. NRW-Deutsche Polizei (10/2003), S. 4.

<sup>496</sup> Der Verfasser hat in den letzten fünf Jahren die Leiter der Revision in öffentlichen und privaten Unternehmen beraten. Hierbei wurden ihm beispielsweise mehr Untreue- und Betrugsdelikte mitgeteilt als Korruptionsdelikte.

behörden erstatten. Zur Begründung des Anfangsverdacht es werden nach § 152 StPO konkrete Tatsachen verlangt, die es nach den kriminalistischen Erfahrungen als möglich erscheinen lassen, dass eine verfolgbare Straftat vorliegt. Dazu reichen bloße Vermutungen zur Begründung des Anfangsverdacht es grundsätzlich nicht aus. Hinreichende Indikatoren bzw. Indizien würden aber genügen. Hierbei ist es zulässig und in der Praxis üblich, dass die Staatsanwaltschaft zur Klärung des Anfangsverdacht es Vorermittlungen durchführt.<sup>497</sup>

Nach Ansicht von Blomeyer<sup>498</sup> sollte der Prinzipal eine Strafanzeige erstatten, wenn mehrere Agenten involviert sind, erhebliche finanzielle Schäden entstanden sind oder systematische oder strukturelle Korruption im Unternehmen vorliegt. Falls der Prinzipal im Unternehmen eine Strafanzeige bei den Strafverfolgungsbehörden erstatten möchte, so wird im Regelfall der Leiter der Rechtsabteilung, der Revisionsleiter sowie der Korruptionsbeauftragte Kontakt mit der Staatsanwaltschaft aufnehmen. Falls die Voraussetzungen für den Anfangsverdacht nach der Würdigung des Sachverhaltes durch die Staatsanwaltschaft vorhanden sind, tritt im Ermittlungsverfahren der Korruptionsbeauftragte als Zeuge auf. Er liefert der Staatsanwaltschaft nähere Angaben zur Person des Beschuldigten, Informationen zum Unternehmen sowie Beweise, die er bei seinen eigenen Ermittlungen festgestellt hat. Der Prinzipal eines privaten Unternehmens erstattet zumeist keine Strafanzeige bei den Strafverfolgungsbehörden, weil er die polizeilichen Ermittlungen im eigenen Unternehmen sowie die Berichterstattung in den Medien und dessen Auswirkungen auf das Image des Unternehmens sowie die Ertragslage negativ beurteilt.

Schaupensteiner empfiehlt eine gesetzliche Mitteilungspflicht analog dem § 4 Abs. 5 Nr. 10 EStG. Hiernach wären Angehörige öffentlicher Unternehmen einschließlich der Prüfverbände und der Finanzverwaltung sowie der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder verpflichtet, bei Vorliegen des Verdacht es von Korruption umgehend die Strafverfolgungsbehörden zu unterrichten. Der Verletzung dieser Pflicht sollte eine strafrechtliche Sanktion folgen.<sup>499</sup>

Eine weitere Aufgabe des Korruptionsbeauftragten könnte die Beratung der Pressestelle im Unternehmen sein. Die Berichterstattung sollte mit großer Offenheit erfolgen, weil hierdurch eher wieder Vertrauen bei den Klienten und in der Öffentlichkeit zurückgewonnen werden kann. Hierbei müssen die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen beachtet werden.<sup>500</sup>

### **5.2.2. Die Innenrevision**

Die Innenrevision ist eine Stabsabteilung, die im Auftrag der Geschäftsführung (Prinzipal) ohne direkte Weisungsbefugnis die einzelnen Organisationsbereiche der Unter-

<sup>497</sup> Vgl. Kleinknecht, T./Meyer-Großner, L. (2001), § 152 StPO, S. 574, Rd - Nr. 4 sowie Runderlass des Innenministeriums vom 17.7.2001, Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung, abgedruckt im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen - Nr. 49 vom 17.09.2001, S. 1028. In einigen Bundesländern wurden bereits Mitteilungspflichten der öffentlichen Unternehmen gegenüber den Strafverfolgungsorganen eingeführt. Vgl. Blomeyer, I.-M. (1999), S. 20 sowie S. 116.

<sup>498</sup> Vgl. Blomeyer, I.-M. (1999), S. 186 ff.

<sup>499</sup> Vgl. Schaupensteiner, W.-J. (1/2003), S. 16.

<sup>500</sup> Vgl. Bartsch, J. u.a. (2001), S. 18.



nehmung prüft.<sup>501</sup> Im Gegensatz zu dem vom Aufsichtsrat beauftragten Wirtschaftsprüfer prüft die Innenrevision nicht das Handeln der Geschäftsführung.<sup>502</sup> Für die Innenrevision ergeben sich u.a. folgende Aufgaben:<sup>503</sup>

- Prüfung der Geschäftsabläufe/Prozesse sowie der Informations- und Kontrollsysteme hinsichtlich Funktionsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit, Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit;
- Prüfung der Einhaltung der Anweisungen der Unternehmensleitung;
- Schutz des Unternehmens vor Schäden aller Art;
- Unterstützung der Führungskräfte und Sachbearbeiter der einzelnen Organisationsbereiche des Unternehmens durch die Anfertigung von objektiven Analysen, Gutachten, Empfehlungen über die geprüften Vorgänge sowie Beratungen;
- Mitwirkung bei der Durchführung von speziellen Projekten zur Korruptionsprävention (Erstellung von Dienst- oder Geschäftsanweisungen, Durchführung von Risiko- und Schwachstellenanalysen sowie Durchführung von speziellen Seminaren im Vergaberecht, Aufbau eines Frühwarnsystems)

Bei der Durchführung der Prüfung durch den Revisor erfolgt ein Soll-/Ist-Vergleich, in dem eventuell vorhandene Abweichungen ermittelt und analysiert werden.<sup>504</sup> Bei der Fallprüfung werden einzelne Sachverhalte vom Revisor geprüft, um die Ordnungsmäßigkeit beurteilen zu können. Die Systemprüfung ist eine Organisationsprüfung oder eine reine Verfahrensprüfung, bei der beispielsweise Verfahrensregeln und das Kontrollsystem untersucht werden.<sup>505</sup> Die Revision teilt das Ergebnis ihrer Prüfung mündlich sowie in einem Prüfungsbericht der geprüften Stelle und der Geschäftsleitung mit.<sup>506</sup>

Die Innenrevision hat im Rahmen des Korruptionscontrolling u.a. folgende Funktionen:<sup>507</sup>

- Aufdeckung von Korruptionsdelikten bei der Durchführung von Prüfungen;
- Anfertigung von umfangreichen Revisionsberichten über die festgestellten Korruptionsdelikte oder Begleitstraftaten;
- Feststellung der Schadenshöhe;
- Klärung der Schuldfrage;
- Beratung des Prinzipals hinsichtlich der Erstattung einer Strafanzeige;
- Auftritt des Revisors bei den Strafverfolgungsorganen und vor Gericht als Zeuge;
- Verringerung von Tatgelegenheiten und Schwachstellen;
- Erhöhung der subjektiv empfundenen Aufdeckungswahrscheinlichkeit bei den Agenten (Abschreckungsfunktion).

Im Rahmen der Aufgabenerfüllung besteht für den Revisor ein uneingeschränktes Informationsrecht. Bei der Wahrnehmung des Informationsrechts hat ein Revisor Zutritt

<sup>501</sup> Vgl. Hoffmann, R. (1993), S. 58 sowie Peemöller, V.H. (1978), S. 169.

<sup>502</sup> Vgl. Hofmann, R. (1993), S. 64.

<sup>503</sup> Vgl. Peemöller, V. H. (1978), S. 169 sowie Heigl, A. (1989), S. 173.

<sup>504</sup> Vgl. Hofmann, R. (1993), S. 58.

<sup>505</sup> Vgl. ebenso S. 170 f. sowie Heigl, A. (1989), S. 174 f.

<sup>506</sup> Vgl. Hofmann, R. (1993), S. 58.

<sup>507</sup> Vgl. Heigl, A. (1989), S. 185.

zu betrieblichen Einrichtungen und ist befugt Unterlagen einzusehen und Auskünfte anzufordern.<sup>508</sup> In öffentlichen und privaten Unternehmen, die mit dem SAP-System arbeiten, verfügt der Leiter der Revision über die Möglichkeit Informationen über die Tätigkeit der einzelnen Organisationseinheiten zu erlangen, ohne dass die Agenten hiervon Kenntnis erlangen. Aufgrund des besonderen Vertrauensverhältnisses, das zwischen Auftraggeber, Geprüften und Revisor besteht, ist der Revisor zur Verschwiegenheit verpflichtet.<sup>509</sup> Was eine Interne Revision an Personal- und Sachkosten verursacht, ist meist verlässlich messbar. Der Ertrag der Revisionsabteilung ist meist nicht genau zu bewerten.<sup>510</sup>

### 5.2.3. Das Controlling

Die eigentlichen Aufgaben des Controlling, nämlich Leiten, Lenken, Steuern, Regeln und Bestimmen sind nach Ansicht von Heigl Aufgaben der Geschäftsführung (des Prinzipals) selbst. Das Controlling unterstützt die Geschäftsführung, indem es Informationen und Kennzahlen aus allen Organisationsbereichen der Unternehmung sowie der relevanten Umwelt analysiert und interpretiert. Anschließend stellt es die Ergebnisse den Führungskräften sowie dem Prinzipal als Serviceleistung zur Entscheidungsfindung bereit.<sup>511</sup>

Die Mitarbeiter der Controllingabteilung haben im Rahmen des Korruptionscontrolling u.a. folgende Aufgaben:

- Mitwirkung bei der Erstellung eines Frühwarnsystems;
- Analyse von quantitativen oder qualitativen Daten des Unternehmens (z.B. Kennzahlen) hinsichtlich eines Anfangsverdachts der Korruption;<sup>512</sup>
- Informierung des zentralen Korruptionsbeauftragten oder des Revisionsleiters bei starken Abweichungsfeststellungen;
- Ermittlung von Abweichungsursachen;
- Beratung der Geschäftsleitung (des Prinzipals) sowie der relevanten Führungskräfte bezüglich möglicher Optimierungen.

Zwischen den Aufgaben der Revision und des Controlling kommt es in der Unternehmenspraxis häufig zu Aufgabenüberschneidungen. Beispielsweise befinden sich Mitarbeiter der Revision und des Controlling in einer gemeinsamen Stabsabteilung bei dem Zollkriminalamt. Beide Funktionen stellen Sicherungsinstrumente<sup>513</sup> des Prinzipals dar. Sie schränken bestimmte Risiken des Unternehmens ein, verursachen aber auch Kosten.

Da der Prinzipal sich ökonomisch verhalten soll, muss er im Einzelfall hinsichtlich der günstigsten Präventionsmaßnahmen eine Auswahl treffen. Von besonderer Bedeutung

---

<sup>508</sup> Vgl. Hofmann, R. (1993), S. 64 f. sowie Peemöller, V.H. (1978), S. 201.

<sup>509</sup> Vgl. Hofmann, R. (1993), S. 125.

<sup>510</sup> Vgl. Freiling, C. (1989), S. 202.

<sup>511</sup> Vgl. Heigl, A. (1989), S. 19 sowie Berens, W./Bertelsmann, R. (2002), S. 281.

<sup>512</sup> Beispielsweise könnte der Controller feststellen, dass die Kosten der Einkaufsabteilung stark gestiegen sind. Der Einkäufer könnte durch die Zahlung von Schmiergeldern, die er vom Klienten erhalten hat, höhere Einkaufspreise akzeptiert haben.

<sup>513</sup> Ein weiteres Sicherungsmittel besteht im Abschluss von Versicherungen. Vgl. Peemöller, V.H. (1978), S. 106.

wird hierbei das vorhandene Risikobewusstsein des Prinzipals sowie das Vorliegen tatsächlicher Korruptionsfälle oder Begleitstraftaten (z.B. Betrug, Untreue) sein.

Nach Ansicht von Peemöller sowie Siegwart/Menzl können die Kosten der Kontrollmaßnahmen erfasst werden. Der Nutzen, der in der Verhinderung von Vermögensverlusten sowie in einem Beitrag bei der Verwirklichung der Unternehmensziele besteht, ist mathematisch nicht exakt messbar.<sup>514</sup>

#### **5.2.4. Die zentrale Submissionsstelle**

Nach Ansicht von Fiebig/Junker erfolgen in vielen öffentlichen Unternehmen die Submissionen dezentral bei der Organisationseinheit, die auch die Ausschreibung erarbeitet. Oftmals ist der Sachbearbeiter, der das Leistungsverzeichnis aufstellt, auch derjenige, der die Verdingungsverhandlung leitet, die Wertung der Angebote vornimmt und die Angebote aufbewahrt. Des Weiteren wird das Gebot der Funktionstrennung in der Praxis nicht eingehalten. Dies führte beispielsweise zu Manipulationen, wie das Austauschen von Angebotsseiten oder die Weitergabe von Angebotsinhalten an Wettbewerber.<sup>515</sup>

Zur Vermeidung möglicher Manipulationen ist es erforderlich, eine zentrale Submissionsstelle einzurichten. Dies haben einige Kommunalverwaltungen, wie beispielsweise die Stadt Neuss und die Stadt Osnabrück, schon durchgeführt. Hierbei sollten auch die Gewährleistung der Funktionstrennung und der Rotation geprüft werden. Die zentrale Submissionsstelle könnte für folgende Aufgaben zuständig sein:<sup>516</sup>

- Zusammenstellen der Angebotsunterlagen,
- öffentliche Bekanntmachung im Bundesanzeiger und sonstigen bundesweit erscheinenden Submissionsblättern,
- bei Überschreiten des Schwellenwertes EU-weite Bekanntmachung,
- Durchführung der Verdingungsverhandlung,
- Nachrechnen der Angebote,
- Weitergabe der Ausschreibungsergebnisse an die Bieter nach den Bestimmungen des Vergaberechts.

#### **5.2.5. Die Organisationsentwicklung**

Die Organisationsentwicklung hat in vielen öffentlichen und privaten Unternehmen eine Stabsfunktion, die unmittelbar der Geschäftsführung unterstellt ist. Die Mitarbeiter der Abteilung Organisationsentwicklung haben im Rahmen des Korruptionscontrolling u.a. folgende Aufgaben:<sup>517</sup>

- Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation hinsichtlich einer größtmöglichen Transparenz;
- Auslösen von Impulsen für Verhaltensänderung der Agenten;<sup>518</sup>

<sup>514</sup> Vgl. Peemöller, V.H. (1978), S. 106 sowie Siegwart, H./Menzl, I. (1978), S. 22.

<sup>515</sup> Vgl. Fiebig, H./Junker, H. (2000), S. 141 sowie Schubert, W. (2004), S. 703 f. Dies belegen auch die Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden.

<sup>516</sup> Fiebig, H./Junker, H. (2000), S. 142.

<sup>517</sup> Vgl. Ebers, M. (1987), S. 1396.

<sup>518</sup> Der Änderungsprozess kann methodisch durch Labortraining, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, Konfrontationstreffen oder durch die Survey-Feedback-Methode unterstützt werden. Nur wenn die Änderung der Aufbau- und Ablauforganisation die Stabilisierung der neuen Verhal-

- Entwicklung von Organigrammen oder Diagrammen;
- Mitwirkung bei der Erstellung von Dienstanweisungen oder Betriebsvereinbarungen;
- Prüfung von Verbesserungsvorschlägen (Ideenmanagement);
- Steuerung der internen Kommunikation über das Intranet;
- Informierung der Mitarbeiter über Presseveröffentlichungen sowie kooperative Zusammenarbeit mit dem Pressesprecher.

### **5.2.6. Die Personalwirtschaft**

Die Personalwirtschaft hat in öffentlichen und privaten Unternehmen eine betriebliche Querschnittsfunktion bzw. Servicefunktion für sämtliche Organisationseinheiten einer Unternehmung.<sup>519</sup> Es können insbesondere folgende Aufgabenbereiche der Personalwirtschaft unterschieden werden:<sup>520</sup>

- Personalbereitstellung;
- Personalentwicklung;
- Personalführung;
- Personalpolitik;
- Personalverwaltung und -betreuung.

Die Personalwirtschaft hat im Rahmen des Korruptionscontrolling insbesondere folgende Aufgaben:

- Suche und Auswahl von Mitarbeitern unter Berücksichtigung der betrieblichen Ethikpolitik;
- Förderung der betrieblichen Sozialisierungsprozesse bei den Agenten;
- Entwicklung von gerechten Anreiz- und Sanktionssystemen;
- Entwicklung von Führungsgrundsätzen;
- Auswahl von Sachbearbeitern oder Führungskräften, die an Korruptionscontrollingseminaren teilnehmen sollen;
- Auswahl von internen/externen Trainern zur Durchführung der Seminare und Festlegung der Seminarinhalte und der Seminarbegleitunterlagen; (z.B. Übungsaufgaben, Videofilme, Seminarbücher, Folien)
- Analyse von Personalkennzahlen (z.B. Fehlzeiten, Fluktuation) oder sonstigen Informationen (z.B. Nebenbeschäftigungen, Gehaltspfändungen) im Rahmen des Personalcontrolling sowie Bereitstellung dieser Informationen an die relevanten Führungskräfte;
- Steigerung der Loyalität der Agenten durch eine aktive Identifizierungspolitik;
- Optimierung des Organisationsklimas und der Organisationskultur;
- Durchsetzung betrieblicher Sanktionen gegenüber Agenten, die unter Korruptionsverdacht stehen (z.B. Kündigung, Gehaltskürzung);
- Mitwirkung bei der Erstellung von Dienst- oder Geschäftsanweisungen.

---

tensweisen der Agenten fördern, wird der Organisationsentwicklungsprozess erfolgreich verlaufen. Hierbei sollte die intrinsische Motivation der Agenten berücksichtigt werden. Die Agenten empfinden ihre Aufgaben motivierend, wenn diese abwechslungsreich und sinnvoll erlebt werden, wenn sie weiter einen Entscheidungsspielraum bei der Einteilung der Aufgaben genießen und ein Feedback über die Ergebnisse und Qualität ihrer Tätigkeit erhalten. Vgl. Ebers, M. (1987), S. 1396.

<sup>519</sup> Vgl. v. Eckardstein, D. (1987), S. 1440.

<sup>520</sup> Vgl. v. Eckardstein, D. (1987), S. 1440 sowie Kossbiel, H. (1981), S. 1011.

Zur Durchführung ihrer Aufgaben verfügt die Personalwirtschaft über zahlreiche methodische Instrumente wie beispielsweise Arbeitsbewertung, Mitarbeiterbefragung, Personalbeurteilung, Stellenbeschreibung sowie Personalinformationssysteme.<sup>521</sup>

### **5.2.7. Das Finanz- und Versicherungsmanagement**

Das Finanz- und Versicherungsmanagement hat im Unternehmen im Rahmen der Korruptionscontrollingpolitik u.a. folgende Aufgaben:

- Bereitstellung von Zahlungsmitteln (Budget) zur Durchführung der Korruptionscontrollingaktivitäten (z.B. Beauftragung von Unternehmensberatern zur Durchführung von Schulungen, Errichtung eines Frühwarnsystems, Beschaffung von Büchern oder speziellen EDV-Programmen);
- Aufbereitung und Weiterleitung relevanter Informationen des Rechnungswesens an bestimmte Zielgruppen (z.B. Revision, Controller);
- Abschluss von Versicherungen zum Schutz vor Vertrauensschäden<sup>522</sup> (Vermögensschäden aus Betrugs- Untreue- oder Korruptionsdelikten) bei der Euler Hermes Kreditversicherungs-Aktiengesellschaft.

### **5.2.8. Die Rechtsabteilung**

Im Rahmen der Korruptionscontrollingpolitik erfolgt eine enge Zusammenarbeit zwischen Beschäftigten der Rechtsabteilung, der Revision und der Personalwirtschaft. Hierbei hat die Rechtsabteilung u.a. folgende Aufgaben:

- juristische Beurteilung von Sachverhalten hinsichtlich des Anfangsverdachts eines Korruptionsdeliktes oder von Begleitstraftaten (z.B. Betrug, Untreue);
- Vertretung des Unternehmens (im Auftrag des Prinzipals) bei den Strafverfolgungsorganen (Staatsanwaltschaft, Polizei);
- Erstattung von Strafanzeigen im Auftrag des Prinzipals;
- Mitwirkung bei der Erstellung von Dienst- oder Geschäftsanweisungen;
- Bearbeitung von Schadenersatzansprüchen gegenüber Klienten oder Agenten und Beauftragung von Rechtsanwälten zur Durchsetzung der Ansprüche.

### **5.2.9. Der Pressesprecher**

Der Pressesprecher ist in öffentlichen und privaten Unternehmen direkt dem Prinzipal unterstellt. Aufgrund des immer mehr wachsenden Interesses der Öffentlichkeit an Korruptionsfällen ist es für Unternehmen besonders wichtig, bei Bekanntwerden eigener Korruptionsfälle selbst aktiv an die Öffentlichkeit zu treten.

Im Rahmen der Pressearbeit besteht das Ziel, die Meinungsbildung bestimmter Zielgruppen (z.B. Aufsichtsräte, Medien, staatliche Aufsichtsorgane, Kunden, Lieferanten, Interessengruppen) positiv zu beeinflussen, um Vertrauen zu schaffen bzw. wieder herzustellen. Hierzu beschafft der Pressesprecher von den einzelnen betrieblichen Organisationsbereichen Informationen und bereitet diese zielgruppengerecht zur Verteilung auf. Des Weiteren übermittelt der Pressesprecher dem Organisationsentwickler relevante Informationen, die dieser an die Beschäftigten weiterleitet.

<sup>521</sup> Vgl. v. Eckardstein, D. (1987), S. 1440.

<sup>522</sup> Der Abschluss von Versicherungen und die Möglichkeit zur Schadensabwälzung kann im Unternehmen zu einer Verringerung der Korruptionscontrollingaktivitäten führen. Vgl. Poerting, P. (1989), S. 219

## 6. Frühwarnsysteme zum Erkennen von Korruptionsrisiken

Korruptionsdelikte der Agenten und Klienten können in öffentlichen und privaten Unternehmen zu materiellen oder immateriellen Schäden führen. Zur Erkennung von möglichen Risiken und zur Verminderung von Schäden sollte im Unternehmen für die internen Prüf- und Steuerungsorgane ein Frühwarnsystem errichtet werden.

### 6.1. Korruptionsbedingte Unternehmenskrise

Korruptive Handlungen der Agenten und Klienten können im Unternehmen zu materiellen Schäden<sup>523</sup> führen.<sup>524</sup> Allein in der Bauindustrie soll durch Bestechung jährlich ein Schaden von 10 Mrd. DM entstehen, wobei nach Beurteilungen der Bundesregierung verlässliche Zahlen über materielle Schäden infolge von Korruption nicht vorliegen.<sup>525</sup> Es ist zunächst möglich, dass durch Bestechungen höhere Beschaffungspreise durch den Agenten akzeptiert werden. Des Weiteren kann bei der Abnahme von Produkten im Lagerbereich eine geringere Menge als vertraglich vereinbart oder eine minderwertige Qualität der bestellten Produkte akzeptiert werden. Auch bei der Erbringung von Leistungen durch den Klienten könnte eine minderwertige Qualität vom Agenten, der die Leistungen abnimmt, toleriert werden.

Des Weiteren kam es in der Vergangenheit häufig vor, dass bei beschränkten und öffentlichen Ausschreibungen einzelne Unternehmen innerhalb einer Branche ihre Preise oder andere Wettbewerbsbedingungen vor der Angebotsabgabe abgesprochen haben. Diese Preisabsprachen führten zu Wettbewerbsverzerrungen und zu höheren Beschaffungspreisen für das Unternehmen, das den Auftrag vergab. Die Kartellpreise liegen bei den Submissionsabsprachen, die nach § 298 StGB verboten sind, über den Marktpreisen.<sup>526</sup> Es ist ferner möglich, dass einzelne Unternehmen im Rahmen der negativen Selektion sich nicht mehr an einer möglichen Ausschreibung beteiligen. Hierdurch verringert sich der mögliche Anbieterkreis.<sup>527</sup> Nach Aussagen eines Mitglieds des Bundeskriminalamtes im Jahre 1972 existiert im Bereich der Wettbewerbskriminalität eine hohe Dunkelziffer. Die Kriminalpolizei rechnete damit, dass in einigen Branchen mit Jahresumsätzen bis 100 Mrd. DM bis zu 40 % der Aufträge zu geheim abgesprochenen Preisen zustande gekommen waren. Wenn man schätzt, dass die Preise um 10 % überhöht seien, errechnet sich hier ein Schaden von ca. 4 Mrd. DM.<sup>528</sup>

Es ist ferner möglich, dass bei dem Vertrieb von Gütern oder Dienstleistungen ein zu hohes Budget für die Pflege von Kundenbeziehungen mittels „Schmiergeldzahlungen“ zur Verfügung gestellt wird und über alternative Markteintrittsstrategien oder Pflege von Stammkunden keine oder zu geringe kreative Vorschläge entwickelt werden. In der Praxis kann die Unternehmensführung die Verwendung einzelner Budgets („schwarze Kassen“) im Vertriebsbereich nicht nachvollziehen. Teilweise erfolgt in den Unternehmen eine Dokumentation in Form von Vermerken oder Aufstellungen von Vorteilen in Notizbüchern oder Terminkalendern. Da die Strafverfolgungsbehör-

---

<sup>523</sup> Vgl. die umfangreichen Ausführungen der Schadensanalyse in Vogt, A.-O. (1997), S. 91 ff.

<sup>524</sup> Vgl. Krystek, U./Müller-Stewens, G. (1993), S. 5.

<sup>525</sup> Vgl. Ostendorf, H. (1999), S. 615.

<sup>526</sup> Vgl. Bloymeyer, I.-A. (1999), S. 11.

<sup>527</sup> Vgl. Zybon, A. (1972), S. 19.

<sup>528</sup> Vgl. Zybon, A. (1972), S. 20.

den in der Vergangenheit bei Durchsuchungen von Büroräumen in Unternehmen einige dieser „schwarzen Bücher“ gefunden haben und diese Anlass für neue Ermittlungen waren, verzichteten einige Agenten auf diese Aufzeichnungen oder verwahren diese Aufzeichnungen in privaten Räumlichkeiten.

Ferner könnte der Agent im Vertrieb korruptionsbedingte Preiszugeständnisse gegenüber dem Klienten vereinbaren, wodurch die Umsätze für das Unternehmen des Prinzipals sinken. Im öffentlichen Unternehmen könnten Delikte, die vom Agenten festgestellt, aber nicht zur Anzeige gebracht werden, ebenfalls verringerte Einnahmen des Staates bewirken.

Zusätzlich sind immaterielle Schäden, wie beispielsweise ein Imageschaden, bei einem Korruptionsskandal möglich. Durch den Korruptionsskandal nimmt die Öffentlichkeit an der Korruption teil, die normalerweise im Verborgenen stattfindet.<sup>529</sup> In demokratischen Staaten übernehmen die Medien, beispielsweise Presse, Funk und das Fernsehen, die Rolle des Skandalierers. Sie haben die Aufgabe, Verfehlungen sichtbar zu machen und sie als solche zu denunzieren.<sup>530</sup> Wo Mitglieder des Top-Managements vor laufender Kamera in Handschellen abgeführt werden oder wochenlang negativ in der Tagespresse über Korruptionsskandale berichtet wird, werden betriebswirtschaftliche Probleme zweitrangig.<sup>531</sup> Des Weiteren wäre ein vorübergehender Qualitätsverlust, eine negative Veränderung der Unternehmenskultur zu einer Misstrauenskultur, eine vorübergehende Veränderung des Führungsverhaltens sowie eine Unzufriedenheit bei den Beschäftigten des Unternehmens und den Geschäftskunden möglich.

Die Unternehmung könnte durch die vorher geschilderten Auswirkungen von Korruptionsschäden und Skandalen in eine Unternehmenskrise geraten. Unternehmenskrisen sind „ungeplante und ungewollte Prozesse von begrenzter Dauer und Beeinflussbarkeit sowie mit ambivalentem Ausgang. Sie sind in der Lage, den Fortbestand des Unternehmens substanziell und nachhaltig zu gefährden und sogar unmöglich zu machen“.<sup>532</sup> Dies geschieht durch die Beeinträchtigung bestimmter Ziele wie beispielsweise die Aufrechterhaltung der Liquidität, die Vermeidung der Überschuldung oder ein positives Unternehmensbild in der Öffentlichkeit. Unternehmenskrisen dürfen allerdings nicht von vornherein als destruktiv betrachtet werden. Manchmal scheinen sie fast wünschenswert oder sogar notwendig zu sein, um Schwachstellen und Geschäftsprozesse in einer Unternehmung mittelfristig zu verbessern und somit zu einem höheren Niveau im Vergleich zu anderen Wettbewerbern zu gelangen.<sup>533</sup> So haben beispielsweise die Stadt Frankfurt am Main sowie die Stadt Wuppertal nach einem Korruptionsskandal erst begonnen, ernsthaft ein wirksames Korruptionscontrolling zu entwickeln und hatten in der Folgezeit eine „Vorreiterstellung“ gegenüber anderen Kommunen. Die optimistische Sichtweise der Unternehmensführung ist für die Bewältigung der Unternehmenskrise von großer Bedeutung. Professionelles Krisenmanagement führt häufig zu einer Reorganisation, die eine Verschiebung der Machtverhältnisse mit sich bringt.<sup>534</sup>

---

<sup>529</sup> Vgl. Imhof, A. (1999), S. 94.

<sup>530</sup> Vgl. Imhof, A. (1999), S. 109.

<sup>531</sup> Vgl. Leisinger, K.M. (2003), S. 245.

<sup>532</sup> Vgl. Krystek, U./Müller-Stewens, G. (1993), S. 29.

<sup>533</sup> Vgl. Krystek, U./Müller-Stewens, G. (1993), S. 29.

<sup>534</sup> Vgl. Krystek, U./Müller-Stewens, G. (1993), S. 29.

Zur Vermeidung von Korruptionsskandalen und Schäden sollten öffentliche und private Unternehmen ein Bedürfnis für die Entwicklung und Implementierung eines Frühwarnsystems haben, welches Veränderungen der Unternehmung und der Umwelt, die Korruptionsgefahren für die Unternehmung bedeuten, frühzeitig ankündigt, so dass Maßnahmen zur Abwendung der Ereignisse möglich sind.<sup>535</sup>

Zur Verstärkung des Risikobewusstseins des Prinzipals von öffentlichen und privaten Unternehmen wäre eine genaue Schadensanalyse bei den in der Vergangenheit aufgetretenen Korruptionsfällen wünschenswert.

## 6.2. Juristische Regelungen der Frühwarnung

Mit Einführung des Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG)<sup>536</sup> im Jahre 1998 sind im engeren Sinne „börsennotierte Unternehmen“<sup>537</sup> nach § 91 Abs. 2 AktG zur Einführung eines Frühwarnsystems verpflichtet. Nach § 91 Abs. 2 AktG hat „der Vorstand geeignete Maßnahmen zu treffen, insbesondere ein Überwachungssystem einzurichten, damit den Fortbestand der Gesellschaft gefährdende Entwicklungen früh erkannt werden.“<sup>538</sup> Hierbei wird der Umfang und die Struktur dieser Maßnahmen der Selbstorganisation der Gesellschaft überlassen.<sup>539</sup> Parallel hierzu wurden auch mehrere Paragraphen im Handelsgesetzbuch (HGB) verändert oder ergänzt, die neben Vorschriften zum Jahresabschluss und Lagebericht auch den Gegenstand und Umfang der Prüfung durch den Abschlussprüfer sowie dessen Berichterstattung verändern. Hier erfolgten die wesentlichen Erweiterungen in den §§ 289, 315 und 317 HGB. Nach § 289 HGB muss der Lagebericht und nach § 315 HGB der Konzernlagebericht um die Risiken der zukünftigen Entwicklung der Gesellschaft bzw. des Konzerns ergänzt werden. Weiterhin muss nach § 317 Abs. 3 HGB der Abschlussprüfer bei börsennotierten Aktiengesellschaften bei der Prüfung des Lageberichts untersuchen, „ob der Vorstand die ihm nach § 91 Abs. 2 AktG obliegenden Maßnahmen in einer geeigneten Form getroffen hat und ob das danach einzurichtende Überwachungssystem seine Aufgaben erfüllen kann.“<sup>540</sup> Für nicht börsennotierte Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHs) ergibt sich das Erfordernis eines Frühwarnsystems aufgrund der Ausstrahlungswirkung des § 43 Abs. 1 GmbHG sowie den §§ 289, 267 und 264 Abs. 1 HGB. Die Gesellschafter bzw. Vertreter der übrigen Gesellschaften in den Rechtsformen des privaten Rechts sind gesetzlich nicht verpflichtet ein Frühwarnsystem einzuführen. Im Interesse des Vermögensschutzes sowie dem Ziel der Gewinnerzielung wäre es jedoch auch hier ratsam, ein Frühwarnsystem auf freiwilliger Initiative einzuführen.

<sup>535</sup> Vgl. Rieser, I. (1980), S. 29 sowie Hahn, D./Krystek, U. (1984), S. 1. Der Begriff „Frühwarnsystem“ wurde 1973 erstmals fundiert in der Literatur (vgl. Szyperski 1973, S. 27 sowie Müntz 1973, S. 89) verwendet vgl. Hahn, D./Krystek, U. (1984), S. 12.

<sup>536</sup> Bei dem KonTraG handelt es sich um ein Artikelgesetz mit zahlreichen Änderungen, die sich hauptsächlich im Handelsgesetzbuch (HGB) und im Aktiengesetz (AktG) niederschlagen. Mit dem KonTraG wurde eine EU-Richtlinie aus dem Jahr 1997 in das nationale Recht umgesetzt. Vgl. Dohrn, S. (12/2001), S. 38.

<sup>537</sup> Der Begriff und der Umfang der börsennotierten Unternehmen ergibt sich nach § 3 Abs. 2 AktG.

<sup>538</sup> § 91 Abs. 2 AktG

<sup>539</sup> Vgl. Theisen, M.-R. (2002), S. 20.

<sup>540</sup> § 317 Abs. 4 HGB; vgl. Theisen, M.-R. (2002), S. 20.



Der Deutsche Corporate Governance Kodex (DCGK) enthält in den Kapiteln Vorstand, Aufsichtsrat und Abschlussprüfer sowohl Hinweise auf gesetzliche Bestimmungen als auch Empfehlungen, die auch der Korruptionsprävention dienen.<sup>541</sup> Transparency International Deutschland ist der Ansicht, dass in der geltenden Fassung des Kodex die Verpflichtung der Unternehmensleitung zur Korruptionsprävention nicht ihrem rechtspolitischen, gesellschaftsrechtlichen und betriebswirtschaftlichen Rang entsprechend zum Ausdruck gekommen ist.<sup>542</sup> Transparency International Deutschland empfiehlt, dass der Corporate Governance Kodex die Verpflichtung des Vorstandes zu aktiver Korruptionsprävention klarstellt und die inhaltliche (Mindest-) Ausgestaltung durch Empfehlungen konkretisiert.<sup>543</sup> Die Umsetzung des politischen Willens sollte in entsprechenden Zielvereinbarungen, die der Prinzipal mit dem Korruptionsbeauftragten vereinbart, zum Ausdruck kommen.

Unternehmen mit öffentlich-rechtlichen Mehrheitsanteilseignern sind neben den Regelungen des KonTraG auch nach § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) verpflichtet, ein Frühwarnsystem einzurichten.<sup>544</sup>

Nach der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung<sup>545</sup> vom 17. Juni 1998 ist für besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete die Durchführung von Risikoanalysen zu prüfen.<sup>546</sup> Die Arbeitsabläufe sind nach den Ergebnissen der Risikoanalyse zu ändern. Die Bundesregierung geht in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage davon aus, dass sich die Richtlinie bewährt und Modellfunktion für Länder und Kommunen hat.<sup>547</sup>

Aus Anfragen bei einzelnen Bundesländern ergibt sich, dass die meisten Länder so genannte interministerielle Arbeitsgruppen zur Korruptionsprävention gebildet hatten und ein starker Austausch zwischen den Ländern stattfand. Nach dem Inkrafttreten der Richtlinie der Bundesregierung haben jedoch die meisten Länder und die Kommunen ähnliche Richtlinien bzw. Dienstanweisungen zur Korruptionsprävention erlassen.<sup>548</sup>

Nach der Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung Niedersachsen<sup>549</sup> vom 14. Juni 2001 sind in allen Dienststellen des Landes die gesteigert korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze zu ermitteln. „Für diese Arbeitsplätze

<sup>541</sup> Vgl. Theisen, M.-R. (2002), S. 65 bis 95 sowie <http://www.ti-deutschland.de/index.html>.

<sup>542</sup> Vgl. <http://www.ti-deutschland.de/index.html>.

<sup>543</sup> Vgl. ebenso.

<sup>544</sup> § 53 HGrG gilt für alle Unternehmen privatwirtschaftlicher Rechtsformen mit öffentlich-rechtlichen Mehrheitsanteilseignern. Vgl. Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz HGrG) vom 19. August 1969 (BGBl. I 1969, S. 1273) in der Fassung vom 22.12.1997 (BGBl. I 1997 S. 3251).

<sup>545</sup> Die nach Artikel 86 Satz 1 des Grundgesetzes (BT-Drs. 14/3933) erlassene Richtlinie gilt für alle Dienststellen des Bundes. Als Dienststellen des Bundes gelten die obersten Bundesbehörden, die Behörden der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung, die Gerichte des Bundes, Sondervermögen des Bundes sowie überwiegend vom Bund institutionell geförderte Zuwendungsempfänger. Die Richtlinie ist auch abgedruckt bei Fiebig, H./Junker, H. (2000) im Anhang 5.

<sup>546</sup> Die Bundesrichtlinie enthält nicht verbindliche Empfehlungen als Umsetzungshilfe. Die Empfehlung zu Nr. 2 der Richtlinie beschreibt die besonders korruptionsgefährdeten Dienstposten sowie das Verfahren der Risikoanalyse.

<sup>547</sup> Vgl. Bannenberg, B. (2002), S. 455.

<sup>548</sup> Vgl. ebenso S. 455.

<sup>549</sup> Vgl. <http://www.korruptionsbekaempfung.niedersachsen.de/home/>.

ist eine Risikoanalyse durchzuführen. Die Ergebnisse werden nach Organisationseinheiten zusammengefasst und bilden den Gefährdungsatlas einer Behörde“. Erkannte Sicherungslücken sind durch organisatorische Maßnahmen zu ändern. Das Verfahren der Risikoanalyse ist in der Anlage 2 beschrieben.

Auch im Bundesland Sachsen sollen besonders korruptionsgefährdete Bereiche künftig in einem „Gefährdungsatlas“ aufgeführt werden. Zu ihnen zählt Innenminister Hardraht die Vergabe von Aufträgen im Bauwesen, das Beschaffen von Großgeräten, das Erteilen von Konzessionen, die Durchführung von Genehmigungen, das Erheben von Gebühren oder Bußgeldern sowie die Vergabe öffentlicher Fördermittel und Zuschüsse.<sup>550</sup>

Da einzelne Kommunen die Empfehlungen der Länder nicht umsetzen, sollten die entsprechenden Gemeindeordnungen der einzelnen Bundesländer um den Gliederungspunkt des Frühwarnsystems ergänzt werden.

### 6.3. Organisatorische Regelungen der Frühwarnung

Es ist zunächst festzulegen, wer die Frühwarnung durchführt. Hierbei muss auch berücksichtigt werden, dass Korruption normalerweise möglichst im Verborgenen, ohne Zeugen und auch ohne schriftliche, direkt auf die Tat hindeutende Aufzeichnungen, geschieht.<sup>551</sup> Der Impuls für die Frühwarnung bzw. für die spätere Auslösung eines Strafverfahrens kann auch von Personen oder Institutionen außerhalb der eigenen Unternehmung kommen. Beispielsweise kommen hier als Informationsanbieter<sup>552</sup> die Strafverfolgungsbehörden (Staatsanwaltschaft, Polizei), der Betriebsprüfer der Finanzverwaltung, der gesetzliche Abschlussprüfer, Presseveröffentlichungen der Medien, Kreditinstitute, der Rechnungshof, Kunden, Lieferanten, Transparency International<sup>553</sup> sowie spezialisierte Unternehmensberatungs- und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften in Betracht.<sup>554</sup>

Es ist möglich, dass jedes einzelne Unternehmen für sich ein individuelles Frühwarnsystem erstellt oder dass mehrere Unternehmen innerhalb einer Branche kooperieren und die Leistungen eines gemeinsamen Frühwarnsystems wahrnehmen. Bei einem eigenorientierten Frühwarnsystem sollten alle Agenten des Unternehmens Beteiligte des Frühwarnsystems sein. Jeder Agent, ob Sachbearbeiter oder Führungskraft, muss sich aufgefordert fühlen, zu erwartende Veränderungen aus seinem Arbeitsumfeld zu iden-

<sup>550</sup> Vgl. O.V. (22.05.1998) in FAZ.

<sup>551</sup> Vgl. Bloymeyer, I.-M. (1999), S. 13.

<sup>552</sup> Die Informationsanbieter betreiben teilweise eigene so genannte fremdorientierte Früherkennungssysteme, um mögliche Krisen bei Unternehmen, mit denen sie in Verbindung stehen, zu identifizieren. Ziel dieser unterschiedlichen Anspruchsgruppen (Stakeholder) ist die Beeinflussung des korruptionsbedrohten Unternehmens bzw. eine Beendigung der Geschäftsbeziehung, um finanzielle Nachteile zu vermeiden.

<sup>553</sup> Transparency International (TI) ist eine gemeinnützige, parteipolitisch unabhängige internationale Nichtregierungsorganisation mit Sitz in Berlin und mehr als 70 nationalen Sektionen in anderen Ländern mit dem Ziel der Korruptionsbekämpfung. TI wurde 1993 von Peter Eigen in Berlin gegründet. Vgl. Eigen, P. und Wiehen, M.-H. in Pieth, M./Eigen P. (Hrsg.) (1999), S. 293 ff. und 297 ff.

<sup>554</sup> Vgl. die ausführliche Darstellung der Auslösung eines Strafverfahrens bei Bannenberg, B. (2002), S. 254-263.

tifizieren und zu verarbeiten und an seinen Vorgesetzten oder den Korruptionsbeauftragten zu melden, der weitere Koordinierungsaufgaben wahrnimmt.<sup>555</sup>

Da es in den öffentlichen und privaten Unternehmen auch Agenten gibt, die aufgrund der bestehenden Unternehmenskultur oder aufgrund ihrer Persönlichkeit entweder zu scheu sind, Konflikte mit Kollegen und Vorgesetzten offen auszutragen und ihren Widerspruch direkt zu äußern, ist die Verfügbarkeit diskret nutzbarer Beschwerdewege empfehlenswert.<sup>556</sup> Für die Erlangung von Hinweisen zur Aufdeckung von Korruptionsfällen spielt die so genannte „Whistleblower-Problematik“<sup>557</sup> eine wichtige Rolle.<sup>558</sup>

Man versteht unter Whistleblowern im Allgemeinen Personen, die aus ethischen, moralischen oder persönlichen Gründen strafrechtlich relevante Sachverhalte aus einer Organisation außerhalb des Dienstweges an eine interne Institution (z.B. Korruptionsbeauftragter) oder eine externe Institution (z.B. Strafverfolgungsorgane, Presse) melden.<sup>559</sup>

Nach Ansicht von Leisinger besteht der Fehler der öffentlich aufgearbeiteten Whistleblowing-Fälle darin, dass auf deutliche und frühe Hinweise auf die später katastrophalen Fehlentwicklungen nicht vom Unternehmen reagiert wird. Die diesbezüglichen Fakten waren zwar irgendwo in der jeweiligen Unternehmung bekannt und benannt – korrigierende Konsequenzen wurden allerdings nicht gezogen.<sup>560</sup> Die schweigende Mehrheit der stillen Mitwisser reagiert meist solange nicht, wie sie vom anstößigen Sachverhalt nicht selbst betroffen ist.<sup>561</sup>

Der zum späteren Großproblem führende Umstand hätte im Vorfeld vermieden bzw. die tragischen Fehlentwicklungen korrigiert werden können, wenn es im Unternehmen ein funktionierendes Sicherheitsventil gegeben hätte.<sup>562</sup> Statt dem Korruptionsverdacht nachzugehen und den Whistleblower für seine Hinweise mit Anerkennung oder finanziellen Leistungen zu belohnen, wird er von der Unternehmung häufig diffamiert. Man verurteilt den Überbringer der schlechten Nachricht, die schlechte Nachricht selbst tritt dahinter zurück.<sup>563</sup> Whistleblowing wird meist als Verpfeifen im negativen Sinne gewertet, als destruktives Einmischen in Dinge, die den Whistleblower nichts angehen.<sup>564</sup>

Im Rahmen der Aufdeckung von Korruption und Vermögensstraftaten in Organisationen wurde der Fall des EU-Finanzprüfers Paul van Buitenen bekannt. Van Buitenen hatte als Mitarbeiter in der EU-Generaldirektion Einblick in Interna, vor allem die Vergabe von Aufträgen, Misswirtschaft und Korruption.<sup>565</sup> Nach vielen vergeblichen Versuchen, seine Vorgesetzten zu informieren und zum Handeln zu bewegen, übergab

<sup>555</sup> Vgl. Krystek, U./Müller-Stewens, G. (1993), S. 7.

<sup>556</sup> Vgl. Leisinger, K.-M. (2003), S. 192.

<sup>557</sup> Es handelt sich bei dem Phänomen Whistleblowing um eine Spezialproblematik der Institutionen- und Individualethik. Vgl. Leisinger, K.-M. (2003), S. 6.

<sup>558</sup> Vgl. Bannenberg, B. (2002), S. 375.

<sup>559</sup> Vgl. Bannenberg, B. (2002), S. 375 sowie Leisinger, K.-M. (2003), S. 57.

<sup>560</sup> Vgl. Leisinger, K.-M. (2003), S. 10.

<sup>561</sup> Vgl. ebenso S. 10.

<sup>562</sup> Vgl. ebenso S. 10.

<sup>563</sup> Vgl. Bannenberg, B. (2002), S. 378 sowie Leisinger, K.-M. (2003), S. 11.

<sup>564</sup> Vgl. Leisinger, K.-M. (2003), S. 11.

<sup>565</sup> Vgl. Dohrn, S. (12/2001), S. 38.

er sein Material 1998 dem EU-Parlament. Aufgrund der dann einsetzenden Ermittlungen trat die gesamte Kommission zurück. Der Whistleblower wurde mit disziplinari-schen Maßnahmen bestraft (Versetzung, Halbierung des Gehaltes, Verhaltensauflagen, lange Hinauszögerung der Erteilung von Aussagegenehmigungen für gerichtliche Aus-sagen und Aussagen vor Ausschüssen).<sup>566</sup>

Ein Whistleblower, der sich als Zeuge bei der Aufdeckung eines Korruptionsfalles zur Verfügung stellt, kann sich in folgenden persönlich unangenehmen Situationen befinden.<sup>567</sup>

- Es besteht die Möglichkeit, dass der Hinweisgeber in den Korruptionsfall in-volviert war. Hierbei können unterschiedliche Motive ihn zur Meldung bewo-gen haben. Er kann aus dem Geschehen aussteigen wollen, weil er an der Kor-ruption nicht mehr mitwirken will, er kann an einer vergleichsweise weniger bedeutenden Tat teilgenommen haben, entdeckt aber nach und nach die wahre Dimension und will diese offenbaren. Schließlich könnten auch Reuemotive ihn bewegt haben, sich zu offenbaren.
- Er will die Täter der Strafverfolgung aussetzen.
- Dem Whistleblower wurden Schmiergelder angeboten, die er nicht bereit war anzunehmen oder von ihm Schmiergelder wurden gefordert und er war nicht bereit, diese zu zahlen.

Es gibt ein Bedürfnis, den Whistleblower juristisch zu schützen. In den USA gibt es seit 1978 eine spezielle Whistleblowing-Gesetzgebung. Diese hatte ursprünglich zum Ziel, Whistleblower, welche Korruption zum Nachteil von Regierungsstellen aufde-cken, vor Vergeltungsmaßnahmen zu schützen. Auch im deutschsprachigen Raum gibt es organisatorische und juristische Aktivitäten zum Schutz der Whistleblower.<sup>568</sup>

Eine Kronzeugenregelung könnte für Hinweisgeber, die in einen Korruptionsfall als Täter oder Beteiligte verwickelt sind, ein Motiv der Offenbarung sein, wenn sie für den Auftritt als Belastungszeuge der Anklage nicht angeklagt oder milder bestraft werden.<sup>569</sup> In einigen Staaten existieren Kronzeugenregelungen speziell für Bestechungsdelikte.<sup>570</sup> Im deutschen Strafrecht ist die Kronzeugenregelung heftig umstritten und das Kronzeugengesetz wurde zum 31.12.1999 aufgehoben.<sup>571</sup> Es existieren im deutschen Strafrecht nur die beiden Kronzeugenregelungen nach § 31 BtmG für Be-täubungsmitteldelikte und § 261 Abs. 10 StGB für Geldwäsche sowie Vorschriften ü-ber Täte Reue.<sup>572</sup> Für Korruption existiert keine Kronzeugenregelung, obwohl diese in mehreren Entwürfen vor der Reform der Korruptionsvorschriften 1997 vorgeschla-gen wurde. Dieser Vorschlag wurde nicht Gesetz, weil man meinte, dass die Strafzu-

<sup>566</sup> Vgl. Bannenberg, B. (2002), S. 376 sowie weitere Fallstudien in Leisinger, K.-M. (2003), S. 252 ff.

<sup>567</sup> Vgl. Bannenberg, B. (2002), S. 380 f. mit weiteren Beispielen und Erläuterungen.

<sup>568</sup> Vgl. Leisinger, K.-M. (2003), S. 16. „So dürfen Whistleblower, die vor Gericht oder in juristi-schen Untersuchungsverfahren gegen ihren Chef aussagen, nicht mehr automatisch entlassen wer-den (vgl. Bundesverfassungsgerichtsentscheid Az: 1 BvR 2049/00 sowie weitere Urteile in dieser Hinsicht bei [www.fairness-stiftung.de/Urteile.htm](http://www.fairness-stiftung.de/Urteile.htm)).“

<sup>569</sup> Vgl. Bannenberg, B. (2002), S. 428.

<sup>570</sup> Vgl. ebenso S. 428.

<sup>571</sup> Vgl. ebenso S. 428.

<sup>572</sup> Vgl. Bannenberg, B. (2002), S. 428.

messungsregeln und die Einstellungsvorschriften in der Strafprozessordnung ausreichen würden.<sup>573</sup> Das Korruptionsbekämpfungsgesetz sieht im dienstrechtlichen Teil in § 11 a BDO und § 58 a WDO eine „disziplinarrechtliche Kronzeugenregelung“ für den Beamten vor, der sein Wissen über Korruptionsstraftaten offenbart.<sup>574</sup> Auch private Unternehmen könnten in ihren Dienstanweisungen „arbeitsrechtliche Kronzeugenregelungen“ einfügen. Eine strafbefreiende Möglichkeit einer Selbstanzeige nach dem Vorbild des § 371 AO existiert für Korruptionsstraftaten ebenfalls nicht.

Eine weitere Möglichkeit zur Erlangung von Informationen über Korruptionssachverhalte ist die Gewährung einer Vertraulichkeitszusage durch die Strafverfolgungsbehörden. Diese Möglichkeit besteht nach Anlage D der RiStBV aufgrund dessen ein aussagewilliger Zeuge als Informant anzusehen ist, dem Vertraulichkeit zugesichert werden kann.<sup>575</sup> Hierbei wird vorausgesetzt, dass es sich um eine sonst aussichtslose oder wesentlich erschwerte Aufklärung der Tat handelt und hierdurch Beweismittel erlangt werden, die gerichtsverwertbar sind.<sup>576</sup>

Eine weitere Möglichkeit zur Erlangung von Hinweisen ist der externe Vertrauensanwalt für Korruption. „Der Anwalt unterliegt der Schweigepflicht, so dass der Informant keine beruflichen und persönlichen Nachteile fürchten muss“.<sup>577</sup> Er nimmt in Unternehmen Hinweise von Mitarbeitern vertraulich entgegen und hilft so bei der Aufdeckung von Korruption. Die Deutsche Bahn AG beschäftigt zwei externe Rechtsanwälte als Ansprechpartner für Mitarbeiter und Lieferanten, die den Verdacht einer Bestechung anzeigen wollen oder sich auch selbst belasten.<sup>578</sup> Auch das Land Hamburg und die Stadtwerke Bonn GmbH haben einen externen Vertrauensanwalt für Korruption. Hierdurch verspricht man sich auch einen präventiven Effekt und eine Erhöhung der Aufdeckungswahrscheinlichkeit.

Aufgrund der aufgezeigten Whistleblower-Problematik sollte im Unternehmen festgelegt werden, wie die Frühwarnung geschehen soll. Das Verfahren, die Voraussetzungen und die möglichen Schutzvorschriften könnten in einer Dienstanweisung unternehmensindividuell geregelt werden. Die Informationsübermittlung sollte ohne Einhaltung des Dienstweges erfolgen. Sie könnte schriftlich in Form einer anonymen oder persönlichen Anzeige geschehen. Eine weitere in der Praxis häufig verwendete Form ist die telefonische oder persönliche Informationsvermittlung. Der Informationsempfänger, beispielsweise die Führungskraft oder der Korruptionsbeauftragte, sollte die übertragenen Informationen aus beweisrechtlichen Gründen in einem Bericht niederschreiben.

#### **6.4. Eigenorientierte Frühwarnung**

Eigenorientierte Frühwarnung hat die frühzeitige Aufklärung von Bedrohungen zum Gegenstand, die sich auf das eigene Unternehmen beziehen, dabei aber innerhalb und/oder außerhalb ihrer Einflussosphäre generiert werden können. Träger dieser Form

---

<sup>573</sup> Vgl. ebenso S. 429.

<sup>574</sup> Vgl. Schaupensteiner, W.-J. (11/1997), S. 699 sowie S. 703 Fußnote 6 sowie Korte, M. (1997), S. 2557.

<sup>575</sup> Vgl. Bannenberg, B. (2002), S. 430.

<sup>576</sup> Vgl. ebenso S. 430.

<sup>577</sup> Bannenberg, B. (2002), S. 434.

<sup>578</sup> Vgl. Bannenberg, B. (2002), S. 434.

der Frühwarnung ist das jeweilige Unternehmen selbst, unbeschadet der Tatsache, dass eigenorientierte Frühwarnung auch in überbetrieblicher Zusammenarbeit erfolgen kann.<sup>579</sup>

#### **6.4.1. Ermittlung von Beobachtungsbereichen**

Der Korruptionsbeauftragte sollte im Rahmen der durchgeführten Risiko- und Schwachstellenanalyse festlegen, welche Bereiche innerhalb und außerhalb des Unternehmens eine mögliche Bedrohung sein können und beobachtet werden sollten.<sup>580</sup> Die Risiko-Schwachstellenanalyse könnte beispielsweise mit Hilfe der Beantwortung speziell entwickelter Fragen einer Checkliste durchgeführt werden.<sup>581</sup> Dies könnte der Korruptionsbeauftragte allein oder mit anderen Führungskräften aus sensiblen Organisationsbereichen unter Moderation eines spezialisierten Unternehmensberaters in einem Workshop erarbeiten. Hierbei könnte der Personal-/Betriebsrat beteiligt werden. Bei diesem Verfahren sollten auch die Ziele des Prinzipals berücksichtigt werden. Die Beobachtung externer Bereiche könnte sich beispielsweise erstrecken auf die politische, juristische, soziale und konjunkturelle Entwicklung. Ferner sollte das Verhalten der Klienten (Kunden, Lieferanten) berücksichtigt werden. Mögliche Fragen, die nach einer Beantwortung verlangen, könnten sein:

- Wie entwickelt sich innerhalb der politischen Parteien und auch in der Kommunal- Landes- und Bundesregierung der politische Wille zur Korruptionsbekämpfung? (Hierbei sind sämtliche Gesetze, die für die Unternehmung von Bedeutung sind, zu berücksichtigen. Dies könnten beispielsweise Regelungen aus dem Strafrecht, Strafprozessrecht, Steuerrecht, Zivilrecht und Arbeitsrecht sein. Des Weiteren sollten Entwicklungen in den Kontrollorganen, wie beispielsweise der Staatsanwaltschaft, der Polizei sowie der Finanzverwaltung, beachtet werden).
- Wie entwickelt sich auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft der politische Wille zur Korruptionsbekämpfung? Wann und in welcher Form hat dies Auswirkungen auf die Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland?
- Wie und in welcher Form entwickelt sich der Wertewandel? Hat dieser Wertewandel eine bestimmte Auswirkung auf die beschäftigten oder neu einzustellenden Agenten im Unternehmen?
- Wie und in welcher Form entwickelt sich der Beschaffungs- und Absatzmarkt? Welche Auswirkungen hat diese Entwicklung für bestehende oder neue Strategien im Rahmen der Unternehmenspolitik?
- Wie entwickelt sich die Konjunktur? Welche Geschäftspartner könnten in eine Unternehmenskrise geraten?
- Wie entwickelt sich die Technologie insbesondere im Bereich der elektronischen Datenverarbeitung und der Kontrolleinrichtungen?
- Wie entwickelt sich das Verhalten von Kunden und Lieferanten im Rahmen der Auftragsakquisition?

<sup>579</sup> Vgl. Krystek, U./Müller-Stewens, G. (1993), S. 43 f.

<sup>580</sup> Vgl. Krähe, W. (1968), S. 207 mit den gefährdeten Organisationsbereichen eines Unternehmens sowie Kerner, H.-J./Rixen, S. (1996), S. 367 f.

<sup>581</sup> Vgl. Poerting, P. (1980), S. 98-102.

Informationen zur Beantwortung der obigen Fragen könnte der Korruptionsbeauftragte mit Hilfe der Medien (Presse, Funk, Fernsehen), der amtlichen Korrespondenz der Aufsichtsbehörden, internationaler Organisationen, wie beispielsweise Transparency International, der Teilnahme an Korruptionsseminaren oder von spezialisierten Unternehmensberatern erlangen. Bei der Informationserlangung könnten auch Agenten des eigenen Unternehmens aus den Organisationsbereichen Recht, Personal, Controlling usw. berücksichtigt werden.

Bei den internen Beobachtungsbereichen sollte sich der Korruptionsbeauftragte beispielsweise um sensible Organisationsbereiche, in denen Korruptionsdelikte passieren können oder es zu Manipulationen seitens der Agenten kommen kann, interessieren. Hierbei sollten auch Tochtergesellschaften in die Analyse mit einbezogen werden. In der Praxis werden sowohl bei den Kommunen als auch bei den öffentlichen Energieunternehmen die Tochtergesellschaften (z.B. Krankenhäuser) bei der Analyse nicht ausreichend berücksichtigt. Sensible Organisationsbereiche sind im öffentlichen Unternehmen insbesondere der Beschaffungs-, der Genehmigungs-, der Leistungs- und der Kontrollbereich, in denen wie unter Gliederungspunkt 4.3. erläutert wurde, die Gewinnmaximierungs-, die Genehmigungs-, die Leistungs- und die Kontrollkorruption vorkommen können. Hier ist danach zu fragen, wie viele Agenten arbeiten in diesen sensiblen Bereichen und wie werden die einzelnen Geschäftsprozesse verrichtet? Gibt es korruptionsbedingte Risiken bei der Ausführung der einzelnen Geschäftsprozesse? Bei den privaten Unternehmen sind sensible Organisationsbereiche unter Berücksichtigung des § 299 StGB insbesondere der Beschaffungs- und Vertriebsbereich. Ferner sind für den Korruptionsbeauftragten Informationen aus dem Berichtswesen sowie dem Rechnungswesen für die Feststellung von Korruptionsdelikten von Bedeutung. Bei der Emschergenossenschaft/Lippeverband wurden im Februar 2001 in einem Workshop folgende Aufgabengebiete als besonders gefährdet ermittelt und in einer Geschäftsanweisung niedergeschrieben:<sup>582</sup>

- Planung, Ausschreibung, Vergabe, Ausführung, Abnahme, Abrechnung von Leistungen,
- Auftragsvergaben (insbesondere freihändige und beschränkte Vergaben),
- Verlagerung von Aufträgen an Dritte (z.B. Planungsbüros),
- Abschluss von Verträgen,
- Stundenlohnarbeiten durch Fremdfirmen,
- Bereiche, in denen Leistungen überwacht, bestätigt, sachlich und rechnerisch bescheinigt werden,
- Durchführung von Kontrollen,
- Ermessensentscheidungen,
- Grunderwerb/Liegenschaften,
- Instandhaltung, Werkstätten, Bauhöfe,
- Bereiche mit Zugang zu vertraulichen Informationen,
- Veranlagungsmessungen und -berechnungen.

Ein weiterer interner Beobachtungsbereich könnten die Agenten im Unternehmen sein. Hier ist zunächst eine Differenzierung zwischen Sachbearbeitern und Führungskräften möglich. Während Sachbearbeiter im Rahmen der Dienstaufsicht, der Teamkontrolle oder Prüfungen der Revision kontrolliert werden können, ist bei den Führungskräften,

---

<sup>582</sup> Der Verfasser leitete diesen Workshop.

die sich in der oberen Hierarchieebene befinden, eine wirksame Kontrolle oft nicht möglich, weil sie die Macht besitzen, diese Kontrollen zu umgehen und/oder von der Revision festgestellte Regelverstöße nicht zu Sanktionen führen.<sup>583</sup> Ferner können nach Zybon die Agenten bezüglich der Begehung von Korruptionsstraftaten wie folgt eingeordnet werden:<sup>584</sup>

1. Deliktwillige,
2. Deliktunwillige,
3. Deliktgefährdete oder auch Deliktanfällige.

Bei den Deliktwilligen handelt es sich um Personen, die entweder krankhaft oder aufgrund der Kalkulation der Erfolgsmöglichkeiten Schwachstellen im internen Kontrollsystem im Unternehmen erkennen und gewissermaßen „wild“ entschlossen sind, die Korruptionsstraftat zu begehen. Zybon schätzte den Anteil dieser Personengruppe mit ca. 1 bis 3 % sehr klein ein.<sup>585</sup> Groß ist jedoch der Schaden, der durch sie angerichtet wird.

Deliktunwillige sind Personen, die auch in Grenzsituationen, beispielsweise bei einer finanziellen Notlage aufgrund von Scheidung oder Hausbau, keine Korruptionsstraftaten begehen. Sie haben Angst davor, dass die Entdeckung der Tat zu Sanktionen führt, oder sind aus ethischen Gründen nicht bereit, eine Korruptionsstraftat zu begehen. Den prozentualen Anteil schätzte Zybon mit ca. 80 bis 90 % sehr hoch ein.<sup>586</sup>

Deliktgefährdete oder auch Deliktanfällige sind Personen, die im Normalfall keine Korruptionsstraftat begehen. Befinden sie sich jedoch in einer finanziellen Notlage und erkennen sie eine Tatgelegenheit, die mit einer geringen Aufdeckungswahrscheinlichkeit bewertet wird, so sind sie bereit, eine Korruptionsstraftat zu begehen. Den prozentualen Anteil schätzte Zybon auf ca. 10 % ein.<sup>587</sup>

Nach einer statistisch gestützten Schätzung einer US-Versicherungsgruppe beträgt der Anteil der ehrlichen Mitarbeiter 25 %, der Anteil der unehrlichen Mitarbeiter ebenfalls 25 % und der Anteil der labilen Mitarbeiter 50 %.<sup>588</sup> Abgesehen von der Schwierigkeit, einzelne Agenten einer Unternehmung diesen drei Gruppen zuzuordnen, kann es letztlich keine Sicherheit geben, dass die Agenten immer das in sie gesetzte Vertrauen rechtfertigen. Die Sachbearbeiter und Führungskräfte in den öffentlichen und privaten Unternehmen bezweifeln die von der US-Versicherungsgruppe geschätzten Prozentzahlen. Hierbei sollte jedoch auch beachtet werden, dass in den Unternehmen lediglich ein unbedeutender Bruchteil der Delikte erkannt wird und nicht alle Delikte bei den Strafverfolgungsbehörden angezeigt und durch die Medien öffentlich werden.<sup>589</sup>

Zur Korruptionsprävention sollten bezüglich der Gruppe der Deliktwilligen vom Korruptionsbeauftragten Aktivitäten ergriffen werden, um die subjektiv empfundene Auf-

---

<sup>583</sup> Vgl. Meyer zu Lösebeck, H. (1990), S. 28 f.

<sup>584</sup> Vgl. Zybon, A. (1972), S. 57 f., Meyer zu Lösebeck, H. (1990), S. 27 f., Hofmann, R. (1997), S. 116 f.

<sup>585</sup> Vgl. Zybon, A. (1972), S. 58.

<sup>586</sup> Vgl. Zybon, A. (1972), S. 59.

<sup>587</sup> Vgl. Zybon, A. (1972), S. 60.

<sup>588</sup> Vgl. Hofmann, R. (1997), S. 121 f. Fußnote 86 sowie Meyer zu Lösebeck, H. (1990), S. 27 Fußnote 6.

<sup>589</sup> Vgl. Hofmann, R. (1997), S. 122 sowie Fußnote 86.



deckungswahrscheinlichkeit zu erhöhen, die Tatgelegenheiten (Schwachstellen) zu reduzieren sowie das interne Kontrollsystem im Unternehmen zu verbessern. Ferner sollten hier bei festgestellten Korruptionsdelikten die Motive des Agenten untersucht werden.<sup>590</sup> Die Gruppe der Deliktunwilligen sollte in ihrer ethischen Grundhaltung bestärkt werden.<sup>591</sup> Bei der Gruppe der Deliktanfälligen sollten im Rahmen eines wirksamen Personalmanagements die Problemlage und innere Zufriedenheit des Agenten analysiert werden. Eine wirksame Methode könnte hier eine anonyme Mitarbeiterbefragung sein. Auch hier sollte versucht werden, Tatgelegenheiten abzubauen und die subjektiv empfundene Aufdeckungswahrscheinlichkeit durch eine verstärkte Dienstaufsicht oder Prüfungen der Revision zu erhöhen.

#### **6.4.2. Kennzahlen als Informationsträger**

Kennzahlen sind „numerische Informationen, die die Struktur einer Unternehmung oder von Teilen davon sowie die sich in ihnen vollziehenden Prozesse und Veränderungen beschreiben“.<sup>592</sup> Kennzahlen dienen im Rahmen der betriebswirtschaftlichen Theorie und Praxis als Basis für Analysen/Prognosen, Planungen, Steuerungen und Kontrollen.<sup>593</sup> Eine Systematisierung der betriebswirtschaftlichen Kennzahlen könnte nach statistisch-methodischen Gesichtspunkten in absolute Zahlen und Verhältniszahlen vorgenommen werden.<sup>594</sup>

Absolute Zahlen können sein:<sup>595</sup>

- Einzelzahlen (z.B. Auftragseingang aus einem Verkaufsgebiet oder Kosten für ein zu beschaffendes Produkt)
- Summenzahlen (z.B. Bilanzsumme)
- Differenzzahlen (z.B. Nettoumlaufvermögen) oder
- Mittelwerte (z.B. der durchschnittliche Auftragswert je Kunde).

Verhältniszahlen werden in Beziehungs-, Gliederungs- und Indexzahlen unterteilt. Sie werden häufig in Prozentwerten angegeben. Beziehungszahlen entstehen dadurch, dass man zwei sachlich verwandte Größen zueinander in Beziehung setzt, z.B. Umsatz des Unternehmens/beschäftigte Agenten = Umsatz je Agent. Bei den Gliederungszahlen wird eine statistische Teilmasse zu der jeweiligen Gesamtmasse in Beziehung gesetzt, z.B. Personalkosten/Gesamtkosten = Personalkostenanteil an den Gesamtkosten.<sup>596</sup> Indexzahlen beschreiben die zeitliche Entwicklung einer Größe. Der Ausgangswert, auch Basiswert genannt, wird gleich 1 oder 100 % gesetzt und die Werte der nachfolgenden Zeitpunkte werden in Relation zu diesem Basiswert angegeben.<sup>597</sup>

---

<sup>590</sup> Vgl. Zybon, A. (1968), S. 898.

<sup>591</sup> Vgl. Zybon, A. (1968), S. 899.

<sup>592</sup> Vgl. Merkle, E. (1987), S. 1001 f.

<sup>593</sup> Vgl. Krystek, U./Müller-Stewens, G. (1993), S. 45.

<sup>594</sup> Vgl. Merkle, E. (1987), S. 1002; Bitz, M./Schneeloch, D./Wittstock, W. (1991), S. 334 sowie Perridon, L./Steiner, M. (1991), S. 458.

<sup>595</sup> Vgl. Merkle, E. (1987), S. 1002.

<sup>596</sup> Vgl. Merkle, E. (1987), S. 1002.

<sup>597</sup> Vgl. Perridon, L./Steiner, M. (1991), S. 459.

Ein Kennzahlenwert erlangt erst durch die Gegenüberstellung mit normativen oder empirischen Kenngrößen (Referenzgrößen) eine Aussagekraft. Im Einzelnen können folgende drei Vergleichsebenen unterschieden werden:<sup>598</sup>

1. Bei dem Zeitvergleich wird der aktuelle Kennzahlenwert mit den Werten der gleichen Kennzahl in früheren Perioden verglichen, um aus der tatsächlichen beobachteten Entwicklung in der Vergangenheit auf Entwicklungsmöglichkeiten in der Zukunft zu schließen.
2. Bei dem Betriebsvergleich werden die für das betrachtete Unternehmen ermittelten Kennzahlenwerte entsprechenden Werten bei anderen Unternehmen gegenübergestellt.
3. Bei dem Soll-Ist-Vergleich (Normvergleich) werden Vorgabe- oder Planwerte im Rahmen der Kontrollphase mit den tatsächlich erreichten Kennziffern verglichen und die aufgetretenen Abweichungen ermittelt.

Die Vergleiche können sowohl rechnerisch als auch graphisch durchgeführt werden. Bei dem Zeit- und Betriebsvergleich kann die Übersichtlichkeit durch graphische Darstellungen gesteigert werden.<sup>599</sup>

Die zur Kennzahlenbildung erforderlichen Angaben können beispielsweise aus dem Rechnungswesen, dem Controlling sowie den einzelnen Organisationseinheiten (z.B. Revision) als Bestands- oder Stromgrößen gewonnen werden.<sup>600</sup>

Kennzahlen sollen im Rahmen eines Frühwarnsystems dem Korruptionscontroller sowie ausgewählten Führungskräften einen umfassenden Überblick über die Aufwendungen und Leistungen sowie seiner Teilbereiche geben und insbesondere negative Entwicklungen frühzeitig ankündigen.<sup>601</sup>

Auf der Grundlage der Arbeit nach Oehler werden beispielsweise die Fluktuationsquote und die Krankenquote als Kennziffern des Personalbereiches genauer betrachtet.

Die Fluktuationsquote wird wie folgt berechnet:

$$\text{Fluktuationsquote} = \frac{\text{Abgänge} \times 100}{\text{Anzahl der Mitarbeiter}}$$

Hierbei sind „Abgänge nur Eigenkündigungen, deren Stellen wieder besetzt werden müssen. Arbeitgeberseitige Kündigungen und natürliche Abgänge wegen Pensionierung, Invalidität und Tod zählen nicht dazu“.<sup>602</sup> Bei der Interpretation der Fluktuationsquote muss beachtet werden, dass diese Kennziffer je nach Jahreszeit, Branche und Mitarbeiterstruktur schwankt. Der Abgang eines Mitarbeiters, die Suche nach einem neuen, dessen Einweisung und Einarbeitung ist für den Betrieb sehr kostenintensiv.<sup>603</sup> In öffentlichen Unternehmen könnte die interne Fluktuationsquote von Bedeutung sein. Aufgrund der Sicherheit des Arbeitsplatzes im öffentlichen Dienst kündigen die Mitarbeiter nicht, sondern streben die Versetzung zu einer anderen Organisationseinheit innerhalb des öffentlichen Unternehmens an. Nach Ansicht des Leiters des Haupt-

<sup>598</sup> Vgl. Perridon, L./Steiner, M. (1991), S. 459 sowie Bitz, M./Schneeloch, D./Wittstock, W. (1991), S. 334 sowie Oehler, O. (1980), S. 17 f.

<sup>599</sup> Vgl. Perridon, L./Steiner, M. (1991), S. 459.

<sup>600</sup> Vgl. Perridon, L./Steiner, M. (1991), S. 460.

<sup>601</sup> Vgl. Merkle, E. (1987), S. 1002.

<sup>602</sup> Vgl. Oehler, O. (1980), S. 84.

<sup>603</sup> Nach Oehler, O. betrugen 1980 die Kosten für den verlassenen Mitarbeiter ca. 11.000 DM.

amtes einer Kleinstadt in Niedersachsen gibt es eine große Anzahl von Mitarbeitern, die sich mit den Aufgaben und den Klienten des Sozialamtes nicht identifizieren lassen, und deshalb eine Versetzung zu einer anderen Organisationseinheit anstreben. Die Ursachen für ein Ansteigen des Wertes oder einen absolut zu hohen Wert (Normen ergeben sich aus einem Zeit-/Betriebsvergleich) können begründet werden mit:<sup>604</sup>

- „zu niedrigem Lohn- und Gehaltsniveau. Allerdings spielt nicht das Niveau schlechthin eine Rolle, sondern die relative Lohn- und Gehaltshöhe (Vergleich mit ähnlichen Arbeitsplätzen im eigenen und in fremden Unternehmen) wird als gerecht oder ungerecht empfunden.
- der Entfernung des Wohnortes zur Arbeitsstätte;
- starrer Arbeitszeit;
- einem als unzureichend empfundenen Angebot an Sozialleistungen;
- mangelhafter Arbeitssicherheit (Gesundheitsrisiko);
- schlechten Arbeitsbedingungen;
- fehlenden Aufstiegschancen;
- schlechtem Betriebsklima (Verhältnis zu Kollegen);
- autoritärem Führungsstil (Verhältnis zu Vorgesetzten);
- fehlender Sicherheit des Arbeitsplatzes;
- hoher Arbeitskräftenachfrage;
- dem Entstehen konkurrierender Arbeitsplätze im eigenen Einzugsbereich;
- Gerüchten über drohende Entlassungen, Betriebsverlagerungen usw. Hier kann es zu einer „negativen“ Auslese kommen, d.h. in erster Linie verlassen die „Guten“ den Betrieb“.

Wichtig für die Beurteilung der Fluktuation ist die Tatsache, dass ca. die Hälfte aller Neueinstellungen innerhalb von sechs Monaten das Unternehmen wieder verlässt.<sup>605</sup>

Unter diesen Gesichtspunkten ist die Fluktuationsquote ein wichtiger Frühindikator für die Beurteilung einer möglicher Korruptionsgefahr.

Die Krankenquote wird wie folgt berechnet:

- $$\frac{\text{Anzahl der infolge Krankheit Fehlenden} \times 100}{\text{Anzahl der Mitarbeiter}}$$

Die Werte der Krankenquote schwanken je nach Jahreszeit, Branche, und Mitarbeiterstruktur. Normen ergeben sich aus einem Zeit-/Betriebsvergleich. Eine Verschlechterung der Quote kann nach Ansicht von Oehler folgende Ursachen haben:<sup>606</sup>

- „Unzufriedenheit der Arbeitnehmer (Flucht in die Krankheit);
- mangelhafte Arbeitssicherheit;
- krankheitsfördernde Arbeitsbedingungen;
- hohe Nachfrage nach Arbeitskräften (geringe Sorge um den Arbeitsplatz);
- plötzlicher Rückgang der Mehrarbeit“.

Die Ursachen können mit Hilfe einer Fehlzeitenkartei, die die Häufigkeit der Erkrankungen je Mitarbeiter, die zeitliche Verteilung der Krankentage auf die Wochentage und die Krankheitsdauer feststellt, analysiert werden.<sup>607</sup>

<sup>604</sup> Vgl. Oehler, O. (1980), S. 84.

<sup>605</sup> Vgl. Oehler, O. (1980), S. 85.

<sup>606</sup> Vgl. Oehler, O. (1980), S. 86.

Auch die Krankenquote könnte ein wichtiger Indikator für die Beurteilung der Korruptionsgefahr sein.

### 6.4.3. *Indikatoren als Informationsträger*

Je nach der Festlegung des Beobachtungsbereiches sollte der Korruptionsbeauftragte sowie die übrigen Agenten einzelne ausgewählte zuverlässige Indikatoren<sup>608</sup> beobachten. Indikatoren beschreiben Gegebenheiten und Verhaltensweisen, die die Existenz von Korruption möglichst frühzeitig, zuverlässig, eindeutig und vollständig anzeigen sollen.<sup>609</sup>

Bei der Emschergenossenschaft/Lippeverband wurden im Februar 2001 in einem Workshop mit Sachbearbeitern und Führungskräften unter Moderation eines externen Unternehmensberaters folgende personenbezogene Indikatoren<sup>610</sup> als Beispiele erarbeitet und in der Geschäftsanweisung niedergeschrieben:<sup>611</sup>

- aufwändiger Lebensstil, der in keinem Verhältnis zum Einkommen steht,
- persönliche Probleme (Überschuldung, zahlreiche Gehaltspfändungen),
- erhöhtes Geltungsbedürfnis,
- privater Umgang mit Unternehmern (auch Duzen von Unternehmern),
- Nebentätigkeit für diese Unternehmen,
- Splitten von Aufträgen,
- ein Mitarbeiter ist „unabkömmlich“ bei ganz bestimmten Arbeiten, die angeblich nur er erledigen kann (Verzicht auf geplanten Urlaub),
- Ausbleiben von Beschwerden (dort wo es üblich ist, z.B. im Kontrollsektor),
- subjektive Unterbezahlung,
- keine Identifikation mit dem Unternehmen (Dienst nach Vorschrift),
- Frustration/innere Kündigung.

Des Weiteren enthielt die Geschäftsanweisung folgende unternehmensbezogene Indikatoren als Beispiele:

- der Mitarbeiter zeigt ein besonderes Interesse an ganz bestimmten Unternehmen oder betont ständig die besondere Qualität, Leistungsfähigkeit oder Einsatzbereitschaft dieses Unternehmens;
- bei der Planung von Baumaßnahmen und der Abrechnung tauchen bei ganz bestimmten Unternehmen stets Diskrepanzen auf (z.B. Rechenfehler, Scheinpositionen usw.);
- die Aktenführung ist nicht transparent;
- mangelnde und/oder fehlende Transparenz;
- Ermessensentscheidungen sind nicht nachvollziehbar und nicht in den Akten dokumentiert;
- bei Auftragserteilungen fehlen Vergleichsangebote;

---

<sup>607</sup> Vgl. Oehler, O. (1980), S. 86.

<sup>608</sup> Indikatororientierte Frühwarnsysteme gehören zu den operativen Frühwarnsystemen vgl. Hahn, D./Krystek, U. (1984), S. 12 ff.

<sup>609</sup> Vgl. Poerting, P./Vahlenkamp, W. (1/2000), S. 16 sowie Hahn, D./Krystek, U. (1984), S. 14.

<sup>610</sup> Vgl. auch Vahlenkamp, W./Knauß, I. (1997), S. 46 f. sowie Ahlf, E.-H. (1988), S. 53 f. sowie Bannenberg, B. (2002), S. 254.

<sup>611</sup> Der Verfasser leitete diesen Workshop.

- der Mitarbeiter zeigt keinerlei Bereitschaft zur Umsetzung von Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung;
- einzelne Bereiche schotten sich ab und sorgen dafür, dass kein Dritter Informationen über ihre Tätigkeit erhält (Hinweis auf Netzwerk, Seilschaften);
- der Wunsch eines Vorgesetzten, Vorgänge zustimmend oder wohlwollend zu bearbeiten;
- Umgehen von Vier-Augen-Prinzip oder Rotationsprinzip;
- zu oft freihändige Vergaben und Umgehung öffentlicher Ausschreibungen;
- fehlender Eingangsstempel, fehlende Umschläge bei öffentlichen oder beschränkten Ausschreibungen;
- Unklarheit in der Aktenführung;
- mangelnde Dienst- und Fachaufsicht von Führungskräften, keine oder mangelnde Ablauf- oder Ergebniskontrollen;
- Gerüchte von Mitarbeitern;
- anonyme Anzeigen von Mitarbeitern;
- Sponsoring;
- nachlässige Rechnungs- und Leistungskontrolle.

Das Bundeskriminalamt und die Polizei-Führungsakademie haben im Sommer 1997 – vor Verabschiedung des neuen Korruptionsbekämpfungsgesetzes – ein Forschungsprojekt über Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll durchgeführt.

Obwohl immer wieder Fälle von Polizeikorruption in der Öffentlichkeit bekannt werden, herrscht in weiteren Kreisen der Eindruck vor, es handele sich um Einzelfälle, um „schwarze Schafe“, deren Verfehlungen man seitens der Institutionen zwar bedauert, deren Auftreten jedoch keinen Anlass gibt, die Organisation als solche – mit ihren Rekrutierungs- und Sozialisationsmechanismen, ihrer Behördenkultur – zum Gegenstand sozialwissenschaftlicher Analysen korruptiven Handelns zu machen.<sup>612</sup>

Die Polizeikorruption<sup>613</sup> ist im angelsächsischen Sprachraum seit Jahren ein Thema, dem seitens der Polizeiforschung erhebliche Aufmerksamkeit geschenkt wird.<sup>614</sup> Auch aufgrund des bestehenden Forschungsdefizits in Deutschland wurde das gemeinsame Forschungsprojekt mit der Zielsetzung, die Polizei selbst zum Forschungsgegenstand zu machen, durchgeführt.<sup>615</sup> Die Ergebnisse geben hauptsächlich persönliche Einschätzungen, Bewertungen oder Empfehlungen der Befragten, aber auch tatsächlich registrierte Vorkommnisse zum Thema Korruption in ihren Institutionen wieder.<sup>616</sup> Die Bereitschaft zur Mitarbeit an diesem Forschungsprojekt war mit einer Rücklaufquote von 86 % sehr hoch.<sup>617</sup>

---

<sup>612</sup> Vgl. Mischkowitz, R./Bruhn, H. (4/2001), S. 229.

<sup>613</sup> Ein Kommissar soll in Aachen 500.000 DM Schmiergelder für die Vergabe von Aufträgen von Klienten angenommen haben. Ein weiterer gekaufter Aachener Polizeibeamter soll bei der Enttarnung verdeckter Ermittler behilflich gewesen sein. Vgl. Scheuch, E.K. (2/2002), S. 89 sowie „Korrumpierte Polizeibeamter helfen“ in Welt am Sonntag vom 10.11.1996. In Köln wurde ein Polizist überführt, der Waffen mit Munition an einen Klienten verkauft haben soll. Vgl. Limbach, P. in Kölner Stadt-Anzeiger vom 28.04.1993 sowie Scheuch, E.-K. (2/2002), S. 83.

<sup>614</sup> Vgl. ebenso S. 229.

<sup>615</sup> Vgl. ebenso S. 230.

<sup>616</sup> Vgl. ebenso S. 230.

<sup>617</sup> Vgl. ebenso S. 230.

Als besonders gefährdete Aufgabenfelder wurden genannt:<sup>618</sup>

- Verdeckte Ermittlungen sowie das Führen von V-Personen;
- Auskunfts- und Fahndungsdienst, Dateiführung und Aktenverwaltung;
- Ermittlungen und Durchführung von Strafverfahren;
- Aufgabenbereiche der Verwaltung mit unmittelbarer Auswirkung auf hoheitliche Aufgabenwahrnehmungen (z.B. Ausstattung);
- Gefahrenabwehr, Streifendienst sowie Verkehrsüberwachung.“

Im dienstlichen Bereich der Agenten wurden folgende Indikatoren genannt:<sup>619</sup>

- „Verrat von Dienstgeheimnissen;
- Auffinden behördeninterner Unterlagen beim Straftäter;
- Verschwinden von Akten und Aktenteilen;
- Vermeidung bzw. Verzögerung von Strafverfolgungsmaßnahmen;
- Dateiabfrage ohne ersichtlichen Grund;
- Bevorzugung bestimmter Unternehmer (z.B. Abschleppaufträge);
- unerklärliche Misserfolge bei polizeilichen Einsätzen bzw. Maßnahmen.“

Im persönlichen Bereich der Agenten wurden folgende Indikatoren genannt:<sup>620</sup>

- „Ausüben bzw. Verheimlichen von Nebentätigkeiten;
- Desinteresse bzw. „innere Kündigung“;
- private Kontakte zu Straftätern;
- Hang zum Rotlichtmilieu;
- Suchtprobleme;
- häufige, dienstlich nicht erklärbare Kontakte zu bestimmten Unternehmen;
- ständiger Geldmangel bzw. Verschuldung;
- enge, private oder dienstliche Kontakte zu Medienvertretern.“

Als Erscheinungsformen treten bei der Polizeikorruption hauptsächlich die Gewinnmaximierungs- und die Kontrollkorruption in den Formen der situativen oder strukturellen Korruption auf.

Im Unterschied zur Polizei, dem Zoll und dem Justizvollzug sehen sich die Staatsanwälte und Strafrichter deutlich weniger von Korruption betroffen.<sup>621</sup> Über dreiviertel der Strafrichter (74,4 Prozent) waren der Meinung, dass Strafgerichte nicht von Korruption betroffen sind.<sup>622</sup> Bei dem Forschungsprojekt wurde des Weiteren festgestellt, dass die befragten Agenten bei der Fremdeinschätzung grundsätzlich immer von einer stärkeren Korruptionsbetroffenheit einer Untersuchungsgruppe ausgehen, als die sich selbsteinschätzenden Angehörigen dieser Gruppe. Die Rangfolge der Untersuchungsgruppen bleibt aber bei Selbst- und Fremdeinschätzung unverändert.<sup>623</sup>

---

<sup>618</sup> Mischkowitz, R./Bruhn, H. (4/2001), S. 232.

<sup>619</sup> Mischkowitz, R./Bruhn, H. (4/2001), S. 232.

<sup>620</sup> Mischkowitz, R./Bruhn, H. (4/2001), S. 232.

<sup>621</sup> Vgl. Mischkowitz, R./Bruhn, H. (4/2001), S. 232. Beispielsweise schilderte ein Polizeibeamter des LKA Nordrhein-Westfalen in einem Seminar für Revisoren der Justiz am 18.02.2004 einige Sachverhalte, in denen Richter, Staatsanwälte und Justizvollzugsbeamte in Korruptionsdelikten involviert waren. Der Verfasser hatte das Konzept für die Aufbauatagung der Justizakademie Recklinghausen erstellt und war ebenfalls Dozent dieser Aufbauatagung.

<sup>622</sup> Vgl. ebenso S. 232.

<sup>623</sup> Vgl. ebenso S. 232.

#### **6.4.4. Bewertung der Informationen (Kennzahlen, Indikatoren)**

Es ist im Unternehmen zu regeln, wann und bei welcher Gelegenheit ein Kennzahlen- oder Indikatorwert abgegeben oder abgefragt wird. Die einzelnen Kennzahlen oder Indikatoren stellen für den Korruptionsbeauftragten keine Beweise<sup>624</sup> für eine Korruptionsstraftat dar. Zum einen sind viele Indikatoren, die als Korruptionsanzeichen gewertet werden können, einzeln bewertet, wertneutral, bisweilen sogar sozial erwünscht.<sup>625</sup> Erst wenn die Kennzahlen und Indikatoren von bestimmten Sollgrößen abweichen und gehäuft oder in bestimmten Konstellationen auftreten, ergeben sich „deutliche Warnungen“, die zu weiteren Ermittlungen und Steuerungsmaßnahmen führen sollten.<sup>626</sup>

Es ist im Unternehmen nicht immer möglich, exakt und objektiv die „Normalsituation“ zu definieren. Es bestehen „Grauzonen“ zwischen den Normal- und Ausnahmesituationen.<sup>627</sup> Die Festlegung von Toleranzgrenzen ist unter Berücksichtigung der Sozialadäquanz und der Genehmigung nach § 331 Abs. 3 StGB unternehmensindividuell vorzunehmen. Hierbei kommt das Risikobewusstsein des Prinzipals, der Führungskräfte sowie des Korruptionsbeauftragten zum Ausdruck. So spricht ein geringer Abstand zwischen Normalwert und Toleranzgrenze, unterhalb derer eine Bedrohung vermutet wird, für eine geringe Risikobereitschaft und für ein Streben nach größtmöglicher Sicherheit. Diese Wahlentscheidung wird durch eine entsprechend größere Anzahl von Kennzahlen- oder Indikatormeldungen und damit einen höheren Aufwand bei der Informationsgewinnung und -verarbeitung „erkauft“.<sup>628</sup> Bei der Bewertung der Indikatoren sollten die unternehmensbezogenen Indikatoren stärker gewichtet werden als die personenbezogenen Indikatoren der Agenten. Aus diesem Grunde halten es Führungskräfte der Unternehmen für problematisch, beim Auftreten von personenbezogenen Indikatoren spontan Nachforschungen über die Agenten einzuleiten.<sup>629</sup>

Ferner muss beachtet werden, dass Korruption typischerweise im Verborgenen unter ausschließlichem und einvernehmlichem Zusammenwirken der daran beteiligten Parteien (Agenten, Klienten) stattfindet.<sup>630</sup> Beide profitieren von dem unrechtmäßigen Tausch und haben kein Interesse, diesen zur Anzeige zu bringen. Es fehlt beim Korruptionsdelikt am klassischen Täter-Opfer-Verhältnis, wie es beispielsweise bei einem Diebstahl oder einem Betrug besteht, wo der jeweilige Geschädigte unmittelbar betroffen ist und in der Regel ein Interesse an einer Anzeige hat. Das durch die Korruption geschädigte Unternehmen wird die Tat meistens erst spät oder gar nicht entdecken.<sup>631</sup>

#### **6.4.5. Informationsverteilung**

Nach der Bewertung der Kennzahlen und Indikatoren sollte das Zustandekommen – die Ursache – für das Auftreten der Kennzahlen und Indikatoren vom Korruptionsbeauftragten erforscht werden. In der Praxis sind für das Auftreten einer Kennzahl oder Indikators meist mehrere Ursachen denkbar. Des Weiteren sollte die Wirkung der

<sup>624</sup> Vgl. Poerting, P./Vahlenkamp, W. (11/1989), S. 741.

<sup>625</sup> Vgl. Ahlf, E.-H. (1998), S. 54.

<sup>626</sup> Vgl. Poerting, P./Vahlenkamp, W. (1/2000), S. 16.

<sup>627</sup> Vgl. Krystek, U./Müller-Stewens, G. (1993), S. 106.

<sup>628</sup> Vgl. Krystek, U./Müller-Stewens, G. (1993), S. 108.

<sup>629</sup> Vgl. Vahlenkamp, W./Knauß, I. (1997), S. 48.

<sup>630</sup> Vgl. Kaiser, R. (1999), S. 30.

<sup>631</sup> Vgl. Kaiser, R. (1999), S. 31.

Kennzahlen oder Indikatoren für die mögliche Beeinträchtigung der Unternehmensziele geprüft werden. Abschließend ist ein Lagebericht vom Korruptionsbeauftragten zu erstellen, in dem auch durchgeführte Ermittlungen wie z.B. Befragungen von Zeugen und Verdächtigten, Prüfung von Dokumenten usw. berücksichtigt werden. Als Adressat des Lageberichtes kommt der Prinzipal, der Revisionsleiter, der Leiter der Rechtsabteilung und der Personalleiter in Betracht. Hierbei sind eventuell bestehende Geheimhaltungsregeln zu berücksichtigen.

#### **6.4.6. Bedingungen und Grenzen**

Frühwarnsysteme können in einer Unternehmung nicht in jedem Fall vor Schäden schützen.<sup>632</sup> Es kann sein, dass bestimmte Signale von den Führungskräften oder dem Korruptionsbeauftragten nicht oder zu spät erkannt werden. Sollen Frühwarnsysteme die ihnen zugedachten Aufgaben erfüllen, so müssen sowohl auf Seiten des Informationsangebots wie der Informationsnachfrage bestimmte Bedingungen erfüllt sein. Nach Rieser handelt es sich um folgende Bedingungen:<sup>633</sup>

- „Die relevante Umwelt einer Unternehmung muss bekannt sein. Aufgrund der begrenzten Beobachtungs- und Informationsverarbeitungskapazität einer Unternehmung, der unterschiedlichen Bedeutung einzelner Umweltelemente sowie aus Kosten/Nutzen-Erwägungen ist eine Beschränkung auf wichtige und eindeutige Faktoren durchzuführen. Die Identifikation bestimmter relevanter Umweltfaktoren hängt vom Informationsstand des Entscheidungsträgers ab. Umweltfaktoren, die der Entscheidungsträger nicht zur Kenntnis nimmt oder nicht berücksichtigt, können trotzdem relevant sein.
- Die relevanten externen Einflussfaktoren müssen prognostizierbar sein. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass nicht jedes Ereignis prognostizierbar ist.
- Die Informationen über die Entwicklung der relevanten Umwelt müssen prognostisch gültig sein, sie müssen dem Entscheidungsträger relevante Einsichten über die Gefahr von Korruptionsproblemen im Unternehmen vermitteln. Die Qualität und Interpretation der Daten kann für den Korruptionsbeauftragten ein Problem darstellen.
- Der Verwender muss willens sein, diese Informationen zu benutzen. Einflussfaktoren stellen hierbei die Art und Intensität der Frühwarnung und die Problemempfindlichkeit des organisatorischen Systems dar.
- Der Verwender muss fähig sein, diese Informationen problemadäquat zu benutzen, d. h. er muss in der Lage sein, die Informationen richtig zu verarbeiten. Die Bewertung der prognostizierten Daten durch den Entscheidungsträger ist abhängig davon, in welcher Abteilung und auf welcher Hierarchieebene sich der Entscheidungsträger im Unternehmen befindet. Der interne/externe Prognostiker befindet sich in der Situation des Verkäufers von Problemgütern. Er muss seine Sprache, seine Argumentationsweise und die Form der Präsentation so wählen, damit es zu einer gewünschten Reaktion beim Entscheidungsträger kommt.
- Der Verwender muss über so viel Handlungsspielraum verfügen, dass er diese Informationen ausnutzen kann. Hier stellt sich die Frage nach der Autonomie des Verwenders, d.h. kann er diejenigen Entscheidungen treffen, welche auf-

<sup>632</sup> Vgl. Rieser, I. (1980), S. 70 sowie Krystek, U./Müller-Stewens, G. (1993), S. 2.

<sup>633</sup> Vgl. Rieser, I. (1980), S. 70 ff.



grund des Gehalts der Information naheliegen. Die Entscheidung könnte in der Unternehmung nicht ausschließlich von einer zentralen Instanz gefällt werden, sondern von einer Gruppe. Hierbei muss auch beachtet werden, dass Probleminformationen tendentiell unterdrückt werden.

- Der Nutzen dieser Informationen muss die Kosten ihrer Beschaffung übersteigen.“

## 6.5. Überbetriebliche Frühwarnung

### 6.5.1. Mögliche Kooperationspartner und Zusammenarbeit

Zunehmend komplexer werdende unternehmensinterne und -externe Entwicklungen erschweren die Beobachtung aller relevanten Bereiche im Rahmen der gesamtunternehmensbezogenen Frühwarnung sowie die Auswertung der aus ihnen empfangenen Informationen für die Unternehmen.<sup>634</sup> Dies können zum einen neu angewandte Manipulationen der Agenten und Klienten, neue betriebliche Schwachstellen oder auch neue Entwicklungen im Bereich des Korruptionsrechts sein. Schließlich ist das einzelne Unternehmen bei der Auswertung spezifischer Frühwarninformationen häufig nur auf wenige Korruptionsexperten angewiesen.<sup>635</sup> Erfolgt dennoch ein unternehmensindividuelles Frühwarnsystem, so bedeutet dies häufig eine parallele Informationsgewinnungs- und Verarbeitungstätigkeit in den einzelnen Unternehmen, die zumindest in Teilbereichen zu einer vermeidbaren Doppelarbeit und Bindung von Ressourcen führt.<sup>636</sup> Daher liegt die Entwicklung eines überbetrieblichen Frühwarnsystems nahe. Überbetriebliche Frühwarnsysteme sind aus Sicht des Unternehmens in erster Linie als Ergänzung zu betrieblichen Frühwarnsystemen zu verstehen. Sie entlasten die Kapazitäten oder führen zu einer qualitativen Verbesserung der ableitbaren Frühwarninformationen.<sup>637</sup>

Bei den öffentlichen Unternehmen ist eine Kooperation zwischen der Stadtverwaltung, der Kreisverwaltung sowie kleineren Kommunen des Kreises möglich. Eine solche Kooperation ist in der Praxis zwischen der Stadt Osnabrück und dem Landkreis Osnabrück sowie einigen angehörenden Kommunen im Jahr 2004 geplant. Es soll eine gemeinsame Risiko- und Schwachstellenanalyse durchgeführt werden.<sup>638</sup> Eine weitere Kooperationsmöglichkeit wäre bei den acht Wasserverbänden in Nordrhein-Westfalen, die in der Körperschaft öffentlichen Rechts geführt werden, denkbar. Hier existiert derzeit nur eine lose Zusammenarbeit, indem sich die Leiter der Revisionsabteilungen, die meist gleichzeitig Korruptionsbeauftragte sind, zu bestimmten aktuellen Themen treffen und beraten. Bei den privaten Unternehmen wäre eine Kooperation zwischen Unternehmen der gleichen Branche (z.B. Bauindustrie, Energieunternehmen, Pharmaindustrie) innerhalb einer Region denkbar. Des Weiteren wäre innerhalb eines Konzerns eine Kooperation zwischen allen Konzernunternehmen möglich.

---

<sup>634</sup> Vgl. Krystek, U./Müller-Stewens, G. (1993), S. 151.

<sup>635</sup> Vgl. ebenso S. 151.

<sup>636</sup> Vgl. ebenso S. 151.

<sup>637</sup> Vgl. ebenso S. 151.

<sup>638</sup> Die geplanten Korruptionscontrollingaktivitäten wurden dem Verfasser durch den Korruptionsbeauftragten der Stadt Osnabrück telefonisch im Herbst 2003 mitgeteilt. Der Verfasser führt für die Beschäftigten der Stadt Osnabrück Korruptionsseminare durch.

### **6.5.2. Informationssammlung und -auswertung in der Zentrale**

In einer Zentrale der Mitglieder des Frühwarnsystems oder einer Aufsichtsbehörde könnten Basisdaten aus relevanten Beobachtungsbereichen gesammelt und unter spezieller Ausrichtung von Indikatoren, Korruptionssachverhalten oder auch Tendenzen der Rechtsprechung analysiert werden.<sup>639</sup> Die angeschlossenen Unternehmen als Benutzer könnten von der Zentrale in festgelegten Zeitabständen schriftlich oder mündlich über ihre eigenen Erfahrungen sowie ihre eigenen Erwartungen zu den vorgegebenen Indikatoren befragt werden.<sup>640</sup> Anschließend wertet die Zentrale die Ergebnisse der Befragung aus und übermittelt sie in komprimierter Form an die Korruptionsbeauftragten der beteiligten Unternehmen. Die Ergebnisse könnten anschließend in einem Workshop gemeinsam mit den Korruptionsbeauftragten aller beteiligten Unternehmen diskutiert werden.<sup>641</sup>

### **6.5.3. Grenzen und Entwicklungen**

Überbetriebliche Frühwarnsysteme erfordern von den beteiligten Unternehmen eine gewisse Offenheit und Transparenz. Jedes Unternehmen muss bereit sein, über die eigenen Schwachstellen und Stärken sowie die Beziehungen zu eventuell gemeinsamen Klienten (Kunden, Lieferanten) im Frühwarnprozess zu diskutieren. Des Weiteren sollte eine Einigung über die Verteilung der bei dem Frühwarnprozess entstehenden Kosten und Leistungen erfolgen.

Eine mögliche Kooperation ist auch länderübergreifend möglich. Beispielsweise haben im Sommer 2002 die Zollbehörden der Länder Bundesrepublik Deutschland, Niederlande und Tschechien ein gemeinsames Benchmarking-Projekt „Integrity“ durchgeführt.<sup>642</sup> Dieser Vergleich soll für die beteiligten Länder interessant und lehrreich gewesen sein. Die Niederländer haben ein Konflikttraining mit dem Namen „Dilemma Training“, das sich vor allem mit der Bedeutung von moralischen und ethischen Werten in Entscheidungssituationen befasst.<sup>643</sup> Hierbei hat sich bestätigt, dass eine Wertediskussion eine große Rolle spielt. Diese Erkenntnis sei inzwischen auch in die entsprechenden Schulungen des Bildungszentrums der Zollverwaltung in Münster eingeflossen.<sup>644</sup>

Ein weiteres überbetriebliches Frühwarnsystem wurde vom 30. Oktober 2003 bis zum 29. Februar 2004 bei dem Landeskriminalamt in Niedersachsen als Pilotprojekt durchgeführt. „Hierzu nutzt das Landeskriminalamt ein neuartiges anonymes Internet-Postkastensystem“ der Firma Business Keeper aus Potsdam, das Rückschlüsse auf Absenderinformationen nicht zulässt.<sup>645</sup> Die Hemmschwelle wird bei diesem System für den Melder ganz weit nach unten gelegt. Der Melder loggt sich in das Business Keeper Monitoring System ein, indem er ein Formular, das alle relevanten Informationen abfragt, anonym ausfüllt. Die Informationen gehen an eine Datenbank. Dort werden die

---

<sup>639</sup> Vgl. Krystek, U./Müller-Stewens, G. (1993), S. 152.

<sup>640</sup> Vgl. ebenso S. 153.

<sup>641</sup> Vgl. ebenso S. 154.

<sup>642</sup> Vgl. Zoll aktuell (10/2002), S. 9: Interview mit Ministerialrat Eberhard Haake vom Bundesministerium der Finanzen.

<sup>643</sup> Vgl. ebenso S. 9.

<sup>644</sup> Vgl. ebenso S. 9.

<sup>645</sup> <http://www.korruptionsbekaempfung.niedersachsen.de>.

Informationen auf ihre Plausibilität bzw. strafrechtlichen Hintergrund von Mitarbeitern des LKA geprüft. Falls der Melder ein Feedback wünscht, kann er sich einen elektronischen stillen Briefkasten einrichten lassen, zu dem nur er Zugang hat und in dem eine Meldung hinterlegt wird.<sup>646</sup>

Eine Kontaktaufnahme zu dem Hinweisgeber ist bei diesem System unter weiterer Wahrung der Anonymität möglich.<sup>647</sup> Die Evaluierung des Pilotprojektes führte zu folgenden Ergebnissen.<sup>648</sup>

- Bis zum 29. Februar 2004 sind 7940 Zugriffe auf die Info-Seite des LKA Niedersachsen erfolgt.
- Insgesamt sind 183 Meldungen und Hinweise eingegangen. Hiervon wurden nach erster Einschätzung 124 (68 %) als strafrechtlich relevant eingestuft.
- In 56 Fällen sind bereits staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren eingeleitet worden. 25 Hinweise sind zunächst zur weiteren Bearbeitung an Polizeidienststellen, Finanz-, Arbeits- oder Ausländerämter gegangen.
- Die Hinweise beziehen sich u.a. auf Betrug (36 %), Korruption (29 %), fehlerhafte Buchführung (11 %), Insolvenzdelikte (8 %), Urheberrechtsverletzungen und Wettbewerbsdelikte (je 4 %) sowie auch auf illegale Beschäftigung. Sie sind teilweise sehr detailliert und substantiiert dargestellt, z.B. in Form mehrseitiger Word-Dokumente, teilweise aber auch sehr knapp, so dass Rückfragen notwendig waren.
- 70 der 124 relevanten Hinweise (56 %) beziehen sich auf Niedersachsen, 49 (40 %) auf andere Bundesländer und 5 (4 %) sind derzeit noch nicht zuzuordnen.

Aufgrund der erfolgreichen Durchführung des Pilotprojektes hat das LKA Niedersachsen das BKMS System mit Wirkung vom 01. März 2004 als festes Modul zur Bekämpfung von Korruption und Wirtschaftskriminalität für die Landespolizei übernommen. Auch andere Landeskriminalämter sowie öffentliche und private Großunternehmen sollten aus Gesichtspunkten der Prävention überlegen, ob sie ebenfalls ein Pilotprojekt mit der Firma Business Keeper durchführen.

Eine weitere Form eines überbetrieblichen Frühwarnsystems sind landesweite oder bundesweite Vergabesperrn („schwarze Listen“). Der Bundestag hat am 11.6.2002 die Einrichtung eines Korruptionsregisters beschlossen.<sup>649</sup> Nachdem im Vermittlungsausschuss keine Einigung erzielt werden konnte, verweigerte der Bundesrat im September 2002 seine Zustimmung zu diesem Gesetz.<sup>650</sup> Es war die Einfügung von § 126 a in das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und somit die Schaffung eines so genannten „Korruptionsregisters“ vorgesehen und das Verfahren durch eine Rechtsverordnung näher auszugestalten.<sup>651</sup>

<sup>646</sup> Vgl. Dohrn, S. (12/2001) S. 38 in: vorwärts Special Wirtschaft.

<sup>647</sup> <http://www.korruptionsbekaempfung.niedersachsen.de>.

<sup>648</sup> Die Ergebnisse beruhen aufgrund von Telefonaten, die der Verfasser am 2.12.2003 mit dem Polizeibeamten Ulli Nickel sowie Anfang Juni 2004 mit dem Polizeibeamten Lindner geführt hatte. Der Verfasser erhielt von dem Polizeibeamten Lindner eine Presseinformation vom 9. März 2004.

<sup>649</sup> Vgl. Battis, U./Bultmann, P.-F. (5/2003), S. 152 sowie Gesetz zur Einrichtung eines Registers über unzuverlässige Unternehmen (BT-Dr 14/9356 vom 11.6.2002) sowie Bultmann, P.-F. (6/2002), S. 333-336.

<sup>650</sup> Vgl. Battis, U./Bultmann, P.-F. (5/2003), S. 152.

<sup>651</sup> Vgl. Sanchez-Hermosilla, F. (2/2003), S. 77.

Nach dem Regierungsentwurf sollte der folgende Mechanismus für alle öffentlichen Vergabeverfahren eingerichtet werden: „Beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle wird ein Korruptionsregister geführt. Wenn ein Auftraggeber ein Unternehmen für unzuverlässig erklärt, wird diese Entscheidung in das Register eingetragen. Vor jeder Vergabe eines öffentlichen Auftrags müssen sich die Auftraggeber über den Inhalt des Korruptionsregisters informieren. Auf diese Weise erfährt jeder öffentliche Auftraggeber über jede Unzuverlässigkeitsentscheidung aller anderen Auftraggeber im Bundesgebiet. Grundsätzlich werden alle öffentlichen Auftraggeber verpflichtet, im Rahmen der obligatorischen Überprüfung der Zuverlässigkeit ihre Beurteilungsgrundlage zu erweitern, indem sie auf das Korruptionsregister zugreifen.“<sup>652</sup> Nach Ansicht von Battis und Bultmann verstießen die Regelungen des gescheiterten Korruptionsregistergesetzes gegen die Berufsfreiheit aus Art. 12 I GG und gegen Art. § 3 I GG sowie gegen das Diskriminierungsverbot aus § 97 II GWB. Mangels ausreichender Bestimmtheit verstieß das Gesetz auch gegen die Wesentlichkeitslehre und gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit.<sup>653</sup>

Der Bundestag sollte die Ansichten der Prinzipals von öffentlichen und privaten Unternehmen (Lobbyisten), der Justiz- und Wirtschaftsminister sowie Staatsrechtler kritisch prüfen und beurteilen, ob eine neue Gesetzesinitiative zur Einrichtung eines Korruptionsregisters geschehen soll.

Die „Aussperrung“ unzuverlässiger Unternehmen dient dem Schutz eines freien und ungestörten Wettbewerbs im Interesse der seriösen Mitbewerber.<sup>654</sup> Nach Angaben von Schröder, der Geschäftsführerin von Transparency International (TI) Deutschland existierten im Jahr 2002 in folgenden sieben Bundesländern landesweite Vergabesperrungen:

1. Hessen (seit 16.02.1995, neu gefasst am 01.07.1997)
2. Saarland (seit 16.07.1996)
3. Rheinland-Pfalz (seit 29.10.1996)
4. Baden-Württemberg (seit 21.07.1997)
5. Nordrhein-Westfalen (seit 12.04.1999)<sup>655</sup>
6. Niedersachsen (seit 31.08.2000)
7. Bremen (seit 16.01.2001)

Als landesweiter Ausschluss von Unternehmen soll beispielsweise der Runderlass zu § 55 der Hessischen Haushaltsordnung vom 16. Februar 1995 dargestellt werden.<sup>656</sup>

Nach Nr. 1 des Erlasses können Bewerber, Bieter und Unternehmen nach § 7 Nr. 5 Buchst. C VOL/A und § 8 Nr. 5 Abs. 1 Buchst. C VOB/A von der Teilnahme am Wettbewerb ausgeschlossen werden, wenn sie nachweislich eine schwere Verfehlung begangen haben, die ihre Zuverlässigkeit als Auftragnehmer in Frage stellt. Nach Nr. 2 des Erlasses sind schwere Verfehlungen in diesem Sinne schwerwiegende Straftaten

<sup>652</sup> Battis, U./Bultmann, P.-F. (5/2003), S. 152.

<sup>653</sup> Vgl. Battis, U./Bultmann, P.-F. (5/2003), S. 155. Sie erläutern ferner, dass eine Vergabesperre unter mindestens zwei Voraussetzungen rechtlich zulässig ist.

<sup>654</sup> Vgl. Schauensteiner, W.-J. (1/2003), S. 10.

<sup>655</sup> In Nordrhein-Westfalen wurde die Informationsstelle für Vergabeausschlüsse gemäß Ziffer 3.1.1. des Runderlasses vom 12.04.1999 beim Finanzministerium eingerichtet. Vgl. Mitt. NWStGB vom 20.7.1999, Az.: I/2 101-01-3.

<sup>656</sup> Der Gemeinsame Runderlass über Vergabesperrungen bei Korruption vom 16. Februar 1995 in Hessen ist abgedruckt bei Fiebig, H./Junger, H. (2000) im Anhang 7, S. 196-201.

im Geschäftsverkehr wie Betrug, Untreue und Urkundenfälschung sowie Vorteilsge-  
währungen, Bestechungen und Verstöße gegen das Gesetz gegen Wettbewerbsbe-  
schränkungen (GWB). Der Nachweis gilt nach Nr. 3 bei einer gerichtlichen Verurtei-  
lung oder einem Geständnis als erbracht. Die Betroffenen werden nach Nr. 4 und 5  
aufgrund der nachgewiesenen Verfehlung für eine gewisse Zeit vom Wettbewerb aus-  
geschlossen. Die Wiedenzulassung nach Nr. 6 verlangt vom Bewerber, dass er geeig-  
nete organisatorische und personelle Maßnahmen zur Vorsorge gegen die Wiederho-  
lung der Verfehlungen getroffen hat, Schadenersatz geleistet hat und die Wiedenzulas-  
sung schriftlich beantragt hat. Die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main wurde nach  
Nr. 7 als Melde- und Informationsstelle für Vergabesperren<sup>657</sup> eingerichtet.

Nach Informationen des Magazins „Wirtschaftswoche“ standen im Oktober 1995 ca.  
60 Firmen auf der „schwarzen Liste“ der zentralen Melde- und Informationsstelle für  
Vergabesperren bei der Oberfinanzdirektion Frankfurt.<sup>658</sup> 1998 sollen in diesem Regis-  
ter 82 Unternehmen und Freiberufler registriert gewesen sein. 42 Unternehmen seien  
nach Erfüllung bestimmter Voraussetzungen wieder zugelassen worden. Es seien 9  
Mio. DM Schadenersatz geleistet worden und im Monatsdurchschnitt habe die Melde-  
stelle ca. 300 kommunale Anfragen zu rund 1.000 Unternehmen.<sup>659</sup>

In der Praxis erhalten die gesperrten Unternehmen aus kommunalpolitischen Gründen  
teilweise doch einen Auftrag. Nach einem Zeitungsartikel in der Leonberger Kreiszeit-  
ung<sup>660</sup> vom 14. Mai 2002 sollen seit 1997 beim Landesgewerbeamt Baden-  
Württemberg in Stuttgart nur 18 Firmen in der „schwarzen Liste“ erfasst worden sein.  
Das Landesgewerbeamt erhalte täglich 30 bis 40 Anfragen. Die Staatsanwaltschaft ha-  
be den Verdacht geäußert, dass auf unteren kommunalen Ebenen Hemmungen vor-  
handen sind, einen ortsansässigen Betrieb an das Landesgewerbeamt zu melden. Au-  
ßerdem gibt es Unternehmen, die sich mit juristischen Mitteln gegen den entlarvenden  
Eintrag wehren.

---

<sup>657</sup> Die betroffenen Vergabestellen der öffentlichen Unternehmen üben die Abfrage bei der Melde-  
stelle erst bei Überschreitung von bestimmten Wertgrenzen nach Nr. 7.3 aus.

<sup>658</sup> Vgl. Wirtschaftswoche Nr. 41 vom 5.10.1995, S. 132 ff. sowie die Ausführungen in Eidam, G.  
(1997), S. 79.

<sup>659</sup> Vgl. Bannenberg, B. (2002), S. 456.

<sup>660</sup> Vgl. O. V. in der Leonberger Kreiszeitung vom 14.5.2002.

## 7. Die Prinzipal - Agenten - Klienten Beziehung und deren Auswirkungen

### 7.1. Beschreibung des Prinzipal-Agenten-Klienten-Modells

In dem im Folgenden betrachteten Grundmodell<sup>661</sup> sind drei Akteure beteiligt: der Prinzipal, der Agent und der Klient. Die Positionen und Beziehungen<sup>662</sup> der drei Akteure sind im Korruptionsfall durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

1. Der Prinzipal leitet ein öffentliches oder privates Unternehmen.
2. Für die Verwirklichung von Unternehmenszielen benötigt der Prinzipal Mitarbeiter (Agenten), denen er Aufgaben überträgt.
3. Der Prinzipal räumt den Agenten durch Vertrag<sup>663</sup> oder Einzelanweisungen besondere Entscheidungs- oder Handlungsmöglichkeiten ein.
4. Bei der Durchführung von Handlungen muss der Agent ihm vorgegebene explizite oder implizite Verhaltensnormen beachten.
5. Der Agent schließt mit dem Klienten im Auftrag des Prinzipals einen Vertrag und erbringt für den Klienten gewisse Güter- oder Dienstleistungen.
6. Zusätzlich schließt der Agent mit dem Klienten einen rechtlich unwirksamen „Korruptionsvertrag“,<sup>664</sup> indem beide Beteiligte gegen Normen verstoßen (z.B. Korruptionsvorschriften) und zwischen ihnen Vorteile ausgetauscht werden.
7. Zur Vermeidung von Sanktionen wird der rechtlich unwirksame Korruptionsvertrag sowohl vom Agenten als auch vom Klienten geheimgehalten. Zur Erzielung der Geheimhaltung werden Manipulationen vorgenommen.
8. Im Rahmen des Grundmodells wird davon ausgegangen, dass der Klient entweder eine Einzelperson ist oder der Klient im Rahmen seiner Aufgabendelegation den Prinzipal seines Unternehmens vertritt und hierbei die Ziele zwischen dem Klienten und seinem Auftraggeber (Prinzipal) identisch sind.
9. Es wird davon ausgegangen, dass alle drei Akteure mit ihren Handlungen versuchen, ihren individuellen Nutzen zu maximieren.

Die Beziehungen zwischen den Akteuren im Grundmodell werden in der folgenden Abbildung dargestellt.

---

<sup>661</sup> Vgl. Schilling, D. (1998), S. 4 ff.; Klitgaard, R. (1988) S. 69-74; Dietz, M. (1998), S. 29.

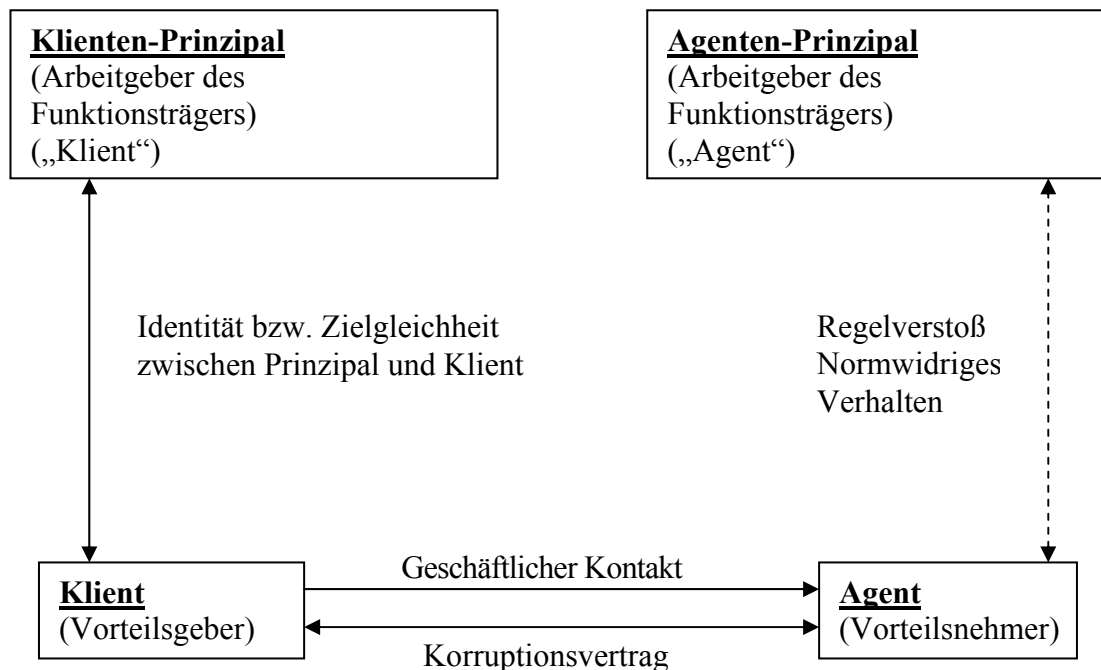
<sup>662</sup> In der Literatur wird die Delegations-Beziehung zwischen dem Prinzipal und dem Agenten als „Agency-Beziehung“ bezeichnet. Vgl. Laux, H. (1990), S. 2; ferner Ergänzungen in Hartmann-Wendels, T. (1992), Sp. 72-79 sowie Steinle, C. (1992), Sp. 500-513.

<sup>663</sup> Der Vertrag wurde in der Analyse von Dietz, M. (1998), S. 30 als unvollständig beschrieben, d.h. Leistung und Gegenleistung sind nicht vollständig festgelegt. Dies geschieht teilweise aus Kostengesichtspunkten sowie unter Beachtung einer genügenden Flexibilität im Unternehmen. Vgl. ferner die umfangreichen Ausführungen zur Prinzipal-Agenten-Theorie in der Betriebswirtschaftslehre in Jost, P.-J. (2001), S. 13 f.

<sup>664</sup> Hier wird die wirtschaftsethische Korruptionsdefinition („normwidriges Verhalten eines Funktionsträgers“ ( des Agenten) betrachtet. Vgl. Gliederungspunkt 1.4 dieser Arbeit.

Abb. 5: Beziehungen im Prinzipal-Agenten-Klienten-Modell

Quelle: eigene Darstellung



## 7.2. Der Prinzipal

In dem betrachteten Grundmodell wird unterstellt, dass der Prinzipal ein öffentliches oder privates Unternehmen leitet. In den öffentlichen Verwaltungen wird der Prinzipal, zum Teil aufgrund einer Wahl, von den Bürgern ins öffentliche Amt bestimmt (z.B. beim Oberbürgermeister einer Stadtverwaltung oder beim Landrat einer Kreisverwaltung). Hierbei haben die politischen Parteien meist ein Monopol für die Aufstellung von Kandidaten bei Wahlen und bei der Besetzung politischer Ämter.<sup>665</sup> In diesem Fall ist der Prinzipal aufgrund des Wahlauftrags und des Einflusses des Stadtrates/Kreistages zugleich auch in der Rolle des Agenten.<sup>666</sup> Ferner wird in den oberen Landes- oder Bundesverwaltungen der Leiter eines Ministeriums (der Minister) durch den Ministerpräsidenten bzw. Bundeskanzler bestimmt.<sup>667</sup> Der Leiter einer unteren Verwaltungsorganisation wird durch den Leiter der übergeordneten Behörde (z.B. Minister) bestimmt. Der Prinzipal eines öffentlichen Unternehmens wird durch den Anteilseigner bzw. entsprechende Aufsichtsgremien bestimmt.

In den privaten Unternehmen kann es sein, dass der Eigentümer ein Unternehmen leitet (z.B. bei der Einzelunternehmung). In diesem Fall ist er der Prinzipal und befindet

<sup>665</sup> Vgl. v. Beyme, K. (1989), Sp. 1245: Politische Parteien haben nach der Ansicht von v. Beyme die Funktion der Sammlung, Bündelung und Organisation von Interessen.

<sup>666</sup> Der Prinzipal eines öffentlichen Unternehmens ist Amtsträger nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB. Der Politiker als Agent wird von den Bürgern/Steuerzahler, die den Prinzipal darstellen, in das politische Amt gewählt. Bei der Wahrnehmung dieses Amtes bestimmt der Politiker einerseits die Regeln, nach denen Korruption bekämpft wird, und kann andererseits selbst Korruptionsdelikte begehen. Vgl. Watrin, C. (11/2002), S. 4 f.

<sup>667</sup> Die Agency-Beziehung zwischen dem Volk bzw. Stadtrat und dem Behördenleiter (z.B. Oberbürgermeister) wird in dieser Arbeit nur kurz betrachtet. Vereinzelt werden Einflussmöglichkeiten des Stadtrates auf den Oberbürgermeister bei der Verwirklichung der Korruptionscontrollingpolitik dargestellt.

sich nicht zugleich in der Rolle des Agenten.<sup>668</sup> Es kann jedoch auch sein, dass die Eigentums- und Herrschaftsverhältnisse auf eine Vielzahl von Personen aufgeteilt sind (z.B. bei der Aktiengesellschaft oder der Genossenschaft). Nach § 84 Abs. 1 AktG bestellt der Aufsichtsrat die Vorstandsmitglieder auf einen Zeitraum von höchstens 5 Jahren. Nach § 76 Abs. 1 AktG leitet der Vorstand die Aktiengesellschaft. Der oder die Gesellschafter (Eigentümer) einer GmbH können den Geschäftsführer bestimmen, der die Gesellschaft nach § 35 GmbH gerichtlich und außergerichtlich vertritt. Sowohl der Vorstand einer AG als auch der Geschäftsführer einer GmbH sind zugleich gegenüber den Gesellschaftern bzw. dem Aufsichtsrat in der Rolle des Agenten.<sup>669</sup>

### **7.2.1. Die Ziele des Prinzipals in öffentlichen Unternehmen**

In der folgenden Betrachtung der Ziele eines öffentlichen Unternehmens wird davon ausgegangen, dass die öffentlichen Unternehmen überwiegend komplex sind. Aufgrund der Komplexität der Unternehmung und seiner Umwelt sind dem Prinzipal sowie den Agenten nicht alle möglichen Alternativen und deren Konsequenzen bekannt.<sup>670</sup> Für die Beurteilung der Konsequenzen der Handlungsalternativen und die Festlegung der optimalen Aktionen müssen die Ziele qualitativ und quantitativ fixiert werden.<sup>671</sup> Heinen definiert ein Ziel als einen zukünftigen Zustand der Unternehmung, der allgemein als erstrebenswert angesehen wird.<sup>672</sup> Nach der Ansicht von Brede sind die Ziele öffentlicher Verwaltungen stets auf das Gemeinwohl (fremde Interessen) ausgerichtet und verkörpern meist Zustände oder Ereignisse, die sich quantitativ nur schwer erfassen lassen (z.B. Gesundheit und Sicherheit der Bürger).<sup>673</sup> Sie basieren stets auf verwaltungsrechtlichen Grundlagen und stellen das Ergebnis zahlreicher Einflüsse dar, von denen der gesetzliche Auftrag an die Exekutivorgane nur eine rahmengebende Rolle spielt.<sup>674</sup> Nach der Ansicht von Diederich haben beispielsweise öffentliche Unternehmen die Ziele der Förderung makroökonomischer Wirtschaftspolitik, die Anregung des Wettbewerbs auf den Beschaffungs- und Absatzmärkten sowie die Erzielung von Einnahmen für die Gebietskörperschaft.<sup>675</sup> Der Prinzipal eines öffentlichen Unternehmens kann bei der Festlegung der Ziele nicht allein handeln, sondern muss verschiedene legitimierte Anspruchsgruppen<sup>676</sup> („Stakeholder“) berücksichtigen.

Dies wird durch das folgende Schaubild<sup>677</sup> dargestellt.

<sup>668</sup> Der Betriebsinhaber wird vom Tatbestand des § 299 StGB nicht erfasst. Vgl. Tröndle, H./Fischer, T. (2004), Rd.-Nr. 11, S. 1989.

<sup>669</sup> Sowohl der Vorstand einer AG als auch der Geschäftsführer einer GmbH sind Beauftragte i.S.d. § 299 Abs. 1 StGB. Vgl. Tröndle, H./Fischer, T. (2004), Rd.-Nr. 10, S. 1988 f.

<sup>670</sup> Vgl. Heinen, E. (1971), S. 83.

<sup>671</sup> Vgl. ebenso S. 23.

<sup>672</sup> Vgl. ebenso S. 45.

<sup>673</sup> Vgl. Brede, H. (1989), Sp. 868.

<sup>674</sup> Vgl. ebenso Sp. 1869.

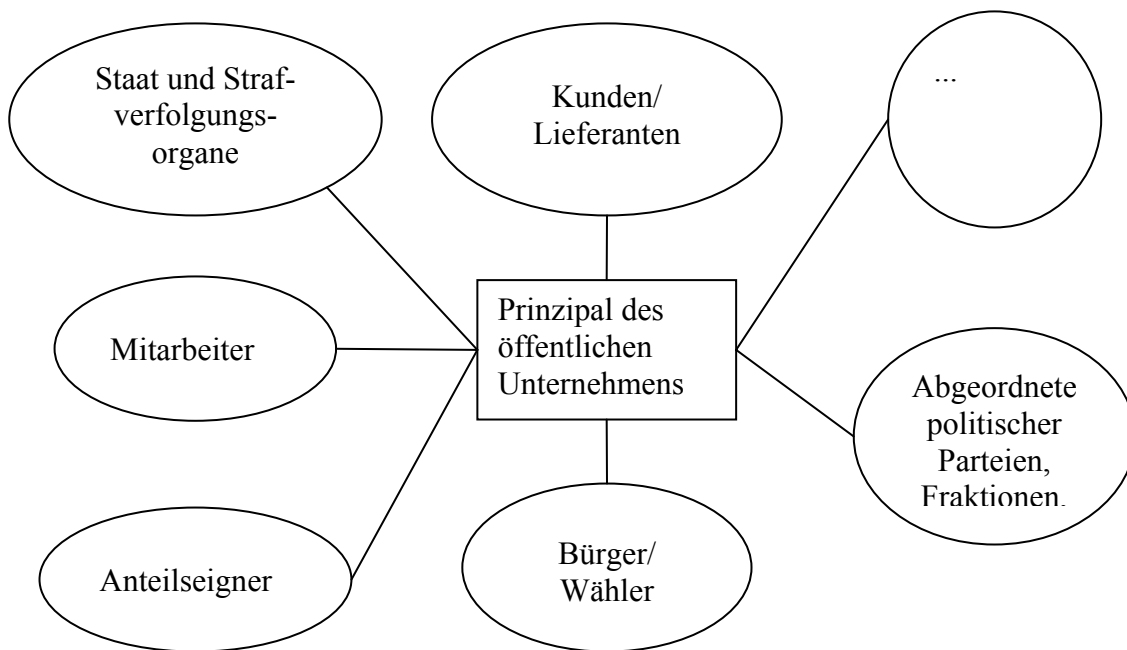
<sup>675</sup> Vgl. Diederich, H. (1989), Sp. 1857 f.

<sup>676</sup> Waxenberger, B. (2001), S. 38 verwendet den Begriff „Anspruchsgruppe“ als synonym für den Begriff „Stakeholder“ und bezeichnet hierunter Gruppen oder Einzelpersonen, die einen legitimierten Anspruch gegen das Unternehmen vorbringen können. Die Stärke der Verhandlungsposition der Anspruchsgruppen betrachtet er hierbei nicht.

<sup>677</sup> In der obigen Abbildung wurde ein Kreis, der Anspruchsgruppen symbolisiert, leer gelassen. Die drei Punkte symbolisieren, dass es viele weitere Anspruchsgruppen gibt – bekannte und unbe-



Abb. 6.: Anspruchsgruppen eines öffentlichen Unternehmens  
 Quelle: eigene Darstellung



Öffentliche Unternehmen, beispielsweise Kommunalverwaltungen, müssen zum Teil die vom Bundestag bzw. Landtag oder dem Europäischen Parlament beschlossenen Gesetze umsetzen. Hierbei müssen sie insbesondere das Rechtsstaatsprinzip, das Sozialstaatsprinzip sowie die Gewährleistung von Grundrechten beachten. Über die politische Willensbildung muss der Prinzipal politische Ziele (z.B. Wirtschaftspolitik, Kulturpolitik, Umweltpolitik usw.) verfolgen. Zwischen den einzelnen politischen Zielen bestehen zum Teil Zielkonflikte. Hierbei muss der Prinzipal auch den politischen Willen der Korruptionsbekämpfung berücksichtigen. Der Prinzipal bestimmt unter Berücksichtigung der Risikoneigung und unter Mitwirkung von Anspruchsgruppen (beispielsweise Mitarbeiter oder politische Ratsvertreter) das strategische Ziel der Korruptionsprävention. Den Anstoß für den Prozess der Korruptionsbekämpfung kann beispielsweise durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz, einen eigenen Korruptionsfall im Unternehmen oder die Betrachtung von möglichen Korruptionsrisiken im Rahmen einer Schwachstellenanalyse ausgelöst worden sein. Dieser Korruptionscontrollingprozess kann durch die im Unternehmen beschäftigten Agenten beschleunigt oder verzögert werden. Die operative Umsetzung dieses Ziels delegiert der Prinzipal unter Berücksichtigung des Prinzips der Wirtschaftlichkeit auf den Korruptionsbeauftragten oder sonstige externe bzw. interne Prüf- und Steuerungsorgane. Die einzelnen Korruptionscontrollingaktivitäten stimmt der Korruptionsbeauftragte mit dem Prinzipal vorher ab. Strategische Ziele der Korruptionsprävention können beispielsweise die Verhinderung eines Skandals, die Verhinderung von korruptionsbedingten Vermögensschäden, der Schutz der im Unternehmen beschäftigten Agenten vor einer möglichen Strafverfolgung sowie die Aufrechterhaltung des Vertrauens von Bürgern oder Kunden sein. Operative Ziele der Korruptionsprävention, die durch den Korruptionsbeauf-

---

kannte (z.B. Transparency International, Verbände). Beispielsweise ist auch die Organisation nach Waxenberger, B. (2001), S. 123 ein schützenswertes System, also eine Anspruchsgruppe des Unternehmens. Hier können Angriffe im Sinne der Korruptionsgefahr von den Agenten und den Klienten ausgehen.

tragten verfolgt werden, sind beispielsweise die Schulung von Mitarbeitern, die Informierung von bestimmten Anspruchsgruppen (Kunden, Lieferanten), die Steigerung der Aufdeckungswahrscheinlichkeit von Korruptionsdelikten oder auch Begleitstraftaten, die Erstellung einer Dienstanweisung oder eines Flyers, die Verbesserung der Unternehmungskultur sowie eine mögliche Identifizierungspolitik.

Unter der Berücksichtigung der Unternehmensgröße sowie der Komplexität wird die Gesamtaufgabe des öffentlichen Unternehmens sowie die anschließenden Entscheidungen personell und sachlich auf verschiedene Agenten aufgeteilt. Die einzelnen Agenten besitzen je nach ihrer Stellung im Unternehmen über eine größere oder kleine Handlungsfreiheit.<sup>678</sup> Nach der Ansicht von Heinen kommt jeder Agent mit individuellen Erwartungen, Werten, Motiven und Zielen in die Unternehmung. Kein Agent ist geneigt und fähig, sich völlig mit den übergeordneten Zielen und Grundsätzen der Unternehmung zu identifizieren.<sup>679</sup> Die einzelnen Agenten können untereinander Koalitionen bilden und eine gemeinsame Strategie verfolgen.<sup>680</sup> Der Grad der Abweichung oder der Übereinstimmung individueller Ziele mit dem Organisationsziel kann durch den so genannten „Konfliktgrad“ zum Ausdruck gebracht werden.<sup>681</sup> Der Konfliktgrad wird nach der Ansicht von Heinen<sup>682</sup> u.a. von der individuellen Motivationsstruktur, der Art der Tätigkeit, der Befriedigung persönlicher Ansprüche im Rahmen dieser Tätigkeit, vom Entlohnungssystem, von der Identifikation mit der Unternehmung als solcher, von der Qualität organisatorischer Regelungen und den Kontrollen beeinflusst. Die von den Agenten gebildeten Koalitionen handeln für ihre Mitglieder die einzelnen Organisationsziele aus. Nach der Ansicht von Heinen beschränken vor allem Interessen- und Zielkonflikte, Störungen im Kommunikationssystem sowie routine- und gewohnheitsmäßige Reaktionen das Rationalverhalten der Unternehmung.<sup>683</sup>

### **7.2.2. Die Ziele des Prinzipals in privaten Unternehmen**

Es ist die Aufgabe eines privaten Unternehmens, Güter oder Dienstleistungen herzustellen und diese an bestehende oder potentielle Kunden zu einem optimalen Preis zu verkaufen. Bei der Verwirklichung dieser Aufgabe muss das Unternehmen bestehende oder zukünftige Anspruchsgruppen (beispielsweise Anteilseigner, Mitarbeiter, Kunden, Lieferanten, Staat usw.) berücksichtigen. Unter Berücksichtigung der Unternehmensgröße sowie der Komplexität wird die Gesamtaufgabe personell und sachlich auf verschiedene Agenten aufgeteilt. Der Prinzipal eines privaten Unternehmens verfolgt u.a. die Ziele der Umsatzmaximierung, der Steigerung des Marktanteils, der Erzielung von Gewinn, der Sicherung der Liquidität, der Schaffung und der Erhalt von Arbeitsplätzen, der Erhaltung der Unabhängigkeit vor Einflussnahmen Dritter (z.B. Kapitalgeber, Kunden, Lieferanten, Staat) sowie ethische Ziele.<sup>684</sup>

Nach der Ansicht von Waxenberger erklärt das Prinzip der Gewinnmaximierung alle anderen Bestrebungen eines Unternehmens für nachrangig. Das bedeutet, dass unter

---

<sup>678</sup> Vgl. Heinen, E. (1971), S. 188.

<sup>679</sup> Vgl. ebenso S. 23.

<sup>680</sup> Vgl. ebenso S. 198.

<sup>681</sup> Vgl. ebenso S. 229.

<sup>682</sup> Vgl. ebenso S. 29.

<sup>683</sup> Vgl. ebenso S. 222.

<sup>684</sup> Vgl. Heinen, E. (1971), S. 59 ff.

der Prämisse der Gewinnmaximierung Ethik (z.B. rechtsstaatliche Gesetze oder eine Selbstbindung des Unternehmens an Prinzipien) und somit auch Korruptionscontrolling nicht zur Geltung gebracht werden kann. In einem ethisch orientierten Unternehmen sollte also geprüft werden, in welcher Weise die Erzielung von Gewinnen vertretbar ist.<sup>685</sup> Die ethische Grundsatzentscheidung muss mit möglichst vollständiger Information über die Folgen im Sinne von organisatorischem Aufwand, Zeitinvestitionen, externen Kosten und eventuellen Wettbewerbsnachteilen vom Prinzipal gefällt werden.<sup>686</sup> Nach der Ansicht von Heinen können ethische Zielsetzungen nicht in einem eindeutigen geldlichen Äquivalent ausgedrückt werden. Jedoch werden sie in ökonomischen Wahlsituationen in vielfältiger Form berücksichtigt und beeinflussen somit die zu realisierenden Alternativen.<sup>687</sup>

Der Prinzipal entscheidet sich unter Mitwirkung von bestimmten Anspruchsgruppen (z.B. im Unternehmen beschäftigte Agenten, Wettbewerber derselben Unternehmensbranche usw.) für das strategische Ziel der Korruptionsprävention. Auch hierbei delegiert er die operative Umsetzung dieses Ziels unter Berücksichtigung des Prinzips der Wirtschaftlichkeit auf den Korruptionsbeauftragten oder auf sonstige interne bzw. externe Prüf- und Steuerungsorgane. Ziele der Korruptionsprävention können auch bei privaten Unternehmen beispielsweise die Verhinderung von korruptionsbedingten Vermögensschäden, die Verhinderung einer negativen Berichterstattung der Medien, der Schutz der im Unternehmen beschäftigten Agenten vor einer möglichen Strafverfolgung, die Aufrechterhaltung eines guten Images sowie der Erhalt von Kundenbeziehungen sein.

### 7.2.3. *Verhaltensnormen*

Bei der Einstellung des Agenten im Unternehmen und in der darauf folgenden Beschäftigungszeit schließt der Prinzipal mit dem Agenten Verträge oder vereinbart mit ihnen bestimmte Verhaltensnormen. Ein Teil der Verhaltensnormen wird sowohl dem Prinzipal als auch dem Agenten und dem Klienten durch Gesetze (z.B. Korruptionsbekämpfungsgesetz, Vergabebestimmungen, Bau- und Umweltgesetze usw.) vorgegeben. Diese Gesetze kann der Prinzipal nur im Rahmen der Lobbytätigkeit (Verbandspolitik) in den politischen Gremien beeinflussen. Für den übrigen Teil der Verhaltensnormen, die der Prinzipal in Form von Dienst- und Geschäftsanweisungen oder Einzelanweisungen gestalten kann, stellt sich das Problem, diese Verhaltensnormen so zu formulieren, dass die Aktivitäten (Handlungen, Entscheidungen) der Agenten in der Weise aufeinander abgestimmt werden, dass das Ziel des Unternehmens möglichst optimal erreicht wird.<sup>688</sup>

Eine weitere Unterscheidung nach der für das Unternehmen und den beteiligten Personen geltenden Normen kann nach der Eindeutigkeit der Norm erfolgen. Explizite Verhaltensnormen schreiben dem Agenten eindeutig (explizit) vor, welche Aufgaben er erledigen soll und in welcher Weise.<sup>689</sup> Sie werden in der Regel als bedingte Normen formuliert, in denen die ausführenden Handlungen des Agenten an bestimmte Ereig-

---

<sup>685</sup> Vgl. Waxenberger, B. (2001), S. 114.

<sup>686</sup> Vgl. ebenso S. 84 f.

<sup>687</sup> Vgl. Heinen, E. (1971), S. 81.

<sup>688</sup> Vgl. Laux, H. (1990), S. 1.

<sup>689</sup> Vgl. ebenso S. 2.

nisse oder Beobachtungen geknüpft werden.<sup>690</sup> Der Prinzipal vereinbart in diesem Fall mit dem Agenten für alle möglichen Situationen im Unternehmen einen Katalog von Verhaltensnormen oder gibt ihm diese vor.

Der Prinzipal, der im Unternehmen Aufgaben an den Agenten delegiert, ist jedoch meist nicht in der Lage, die Handlungen und Entscheidungen des Agenten ausschließlich durch explizite Verhaltensnormen zu steuern. Dies würde einen hohen Planungs- und Kontrollaufwand verursachen. Zudem ist der Prinzipal oft nicht hinreichend qualifiziert, dem Agenten konkrete explizite Verhaltensnormen vorzugeben bzw. mit ihm zu vereinbaren.<sup>691</sup>

Aus diesen Gründen gibt der Prinzipal dem Agenten implizite Verhaltensnormen vor, indem er ein Ziel vorgibt (bzw. mit dem Agenten vereinbart), an dem er seine Verhaltensweisen auszurichten hat. Der Agent hat im Rahmen seines eigenen Ziel-Mittel-Kalküls und seines Ermessens jeweils diejenige Alternative zu wählen, die diesem Ziel am besten entspricht.<sup>692</sup>

In der Praxis sind sowohl explizite als auch implizite Verhaltensnormen in den Unternehmen vorhanden. Im Rahmen des neuen Steuerungssystems hat in öffentlichen Unternehmen der Anteil an impliziten Verhaltensnormen zugenommen. Hierdurch soll auch die intrinsische Motivation der Agenten gesteigert und der Gefahr der inneren Kündigung vorgebeugt werden.

Wie der Agent die ihm gesetzten Verhaltensnormen befolgt, hängt nicht nur davon ab, inwieweit er aufgrund seiner Informationen und Fähigkeiten die Verhaltensnormen befolgen kann, sondern auch von seiner Motivation, diese Normen zu erfüllen.<sup>693</sup> Die Motivation des Agenten ist sowohl von den Anreiz- und Steuerungsmöglichkeiten des Prinzipal als auch von den Beeinflussungsmöglichkeiten des Klienten abhängig. Die Motivation hängt davon ab, welche Konsequenzen der Agent für sich selbst bei alternativen Verhaltensweisen erwartet und wie er diese Konsequenzen subjektiv bewertet. Der Agent wählt diejenigen Aktivitäten, bei denen er seinen persönlichen Nutzen maximiert. Der Prinzipal kann die Konsequenzen durch Kontrollen und die sich anschließenden Belohnungen bzw. Sanktionen beeinflussen, wenn sich zeigt, dass die Verhaltensnormen „gut“ oder „schlecht“ befolgt worden sind.<sup>694</sup> Je geringer die Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten des Prinzipals sind, desto größer ist der Entscheidungs- und Handlungsspielraum des Agenten für die Verfolgung abweichender persönlicher Ziele und desto bedeutsamer wird ein Belohnungssystem, bei dem der Agent genau dann persönliche Vorteile erzielt, wenn er im Sinne des Prinzipals handelt.

### 7.3. Der Agent

Nach dem Bundeslagebild Korruption 2001 wurden in der Bundesrepublik Deutschland 1.278 Korruptionsermittlungsverfahren gemeldet.<sup>695</sup> Hierbei befand sich der Agent in folgenden Zielbereichen:<sup>696</sup>

---

<sup>690</sup> Vgl. ebenso S. 2.

<sup>691</sup> Vgl. ebenso S. 3.

<sup>692</sup> Vgl. ebenso S. 3.

<sup>693</sup> Vgl. ebenso S. 4.

<sup>694</sup> Vgl. ebenso S. 4.

<sup>695</sup> Vgl. BKA-Bundeslagebild Korruption (2001), S. 19.

- Allgemeine öffentliche Verwaltung (882 Verfahren)
- Strafverfolgungs-/Justizbehörden (174 Verfahren)
- Wirtschaft (138 Verfahren)

Gefährdete Organisationsbereiche in der allgemeinen öffentlichen Verwaltung waren die Vergabe öffentlicher Aufträge (418 Verfahren) sowie die Erbringung von Dienstleistungen (97 Verfahren für die Erteilung behördlicher Genehmigungen wie z.B. Arbeits-, Aufenthalts-, Fahr- und waffenrechtliche Erlaubnisse usw.).

Von den 174 Verfahren im Bereich der Strafverfolgungs-/Justizbehörden ragten die Polizeibehörden mit 120 Verfahren heraus. Hierbei handelte es sich häufig um nicht tatbereite Agenten, die auf Bestechungsversuche der Klienten nicht eingingen. Beispielsweise wurde im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens wegen Verdachts des schweren Rauben u.a. bekannt, dass ein Polizeibeamter gegen Bezahlung Abfragen in polizeilichen Systemen zu Personen und Kfz-Kennzeichen durchführte. Nach seiner Festnahme gestand der Agent, mindestens 15 Abfragen für jeweils 500 DM durchgeführt zu haben.<sup>697</sup>

In den 1.278 Ermittlungsverfahren wurden 1.107 tatbereite Agenten ermittelt. Hierbei befanden sich die Agenten u.a. in folgenden Organisationseinheiten.<sup>698</sup>

- Baubehörden (25,4 %);
- Wirtschaftsunternehmen (7,2 %);
- Straßenverkehrsämter (2,9 %);
- Polizeibehörden (8 %);
- Gesundheitswesen (15,5 %);
- Kommunalbehörden (7,6 %);
- sonstige Behörden/Unternehmen (33,4 %) wie z.B. Universitäten, Ordnungsämter, Finanzbehörden, Gewerbeaufsichtsämter, Wohnungsbaugesellschaften, Landesdenkmalämter, Verkehrsbetriebe, Arbeitsämter, Zulassungsstellen, Zollbehörden, Sozialämter, Umweltbehörden, Ausländerbehörden sowie Justizvollzugsanstalten.

Der Agent befand sich zur Tatzeit überwiegend in der Funktion des Sachbearbeiters (43,3 %). Der Leitungsfunktion gehörten 40 % der Agenten an. 2,4 % der Agenten waren zur Tatzeit in der Funktion des Bürgermeisters.<sup>699</sup>

### **7.3.1. Die Ziele des Agenten**

Der Agent in einem öffentlichen oder privaten Unternehmen hat zunächst das Ziel, die mit dem Prinzipal vereinbarten bzw. vorgegebenen Unternehmensziele bestmöglich zu erreichen, um seine Position im Unternehmen zu erhalten bzw. zu verbessern. Hierdurch verbessert er seine Aufstiegsmöglichkeiten sowie sein Einkommen. Er pflegt im Regelfall die Beziehungen zu Kollegen und Führungskräften und baut sich so ein Netzwerk auf, das ihm auch hilft, Sanktionen aufgrund seines Fehlverhaltens abzublocken oder die Folgen zu mildern.<sup>700</sup> Nach Ansicht von Schaupensteiner wird der Nach-

---

<sup>696</sup> Vgl. ebenso S. 23 f.

<sup>697</sup> Vgl. ebenso S. 25.

<sup>698</sup> Vgl. ebenso S. 26.

<sup>699</sup> Vgl. BKA Bundeslagebild Korruption (2001), S. 29.

<sup>700</sup> Vgl. Scheuch, E.-K. (1997), S. 27.

folger im Amt in bestehende Korruptionsabsprachen eingeweiht.<sup>701</sup> Mit Hilfe dieses Netzwerkes fällt es dem Agenten auch leichter, die einzelnen Geschäftsprozesse sowie die Kontrollmöglichkeiten der Revision oder des unmittelbaren Vorgesetzten zu erkennen. Er entwickelt zu den Kollegen sowie zu den Vorgesetzten einen unterschiedlichen Grad an Loyalität. Diese Loyalität könnte sich im Zeitablauf u.a. aufgrund von Konflikten vermindern. Wie im Gliederungspunkt 4.4. dargestellt wurde, kann es beim Agenten zu einem Zustand der inneren Kündigung kommen. Des Weiteren hat der Agent aufgrund seiner Aufgaben im Unternehmen auch dienstlichen bzw. geschäftlichen Kontakt mit Klienten. Auch zu den Klienten entwickelt der Agent im Zeitablauf eine gewisse Loyalität. Aufgrund dieser Vertrauensbeziehung wird zum Teil auch die Prüfung der Leistung des Klienten nicht ordnungsgemäß erfolgen. Aus eigener Initiative bzw. vom Klienten veranlasst, schließt der Agent mit dem Klienten einen Korruptionsvertrag, um für sich bzw. einen Dritten Vorteile zu erlangen. Diese Vorteile strebt der Agent beispielsweise an, um seinen Lebensstandard zu verbessern, Schulden zu tilgen bzw. Vermögen aufzubauen. Da er im Regelfall weiß, dass er gegen Normen verstößt, wird der Korruptionsvertrag heimlich geschlossen. Durch entsprechende Manipulationen sowie in Absprache mit dem Klienten will er verhindern, dass sein Normverstoß durch interne Kontrollmaßnahmen aufgedeckt wird. Infolge der Aufdeckung des Normverstoßes hätte der Agent arbeits-, zivil- sowie strafrechtliche Sanktionen zu befürchten.

### **7.3.2. Der Regelverstoß des Agenten**

Es wird davon ausgegangen, dass der Agent im öffentlichen Unternehmen als Amtsträger für bestimmte Aufgaben eines Organisationsbereichs (z.B. Auftragsvergaben) zuständig ist. Mit dem Eintritt des Amtsträgers in das öffentliche Unternehmen gelten für ihn bestimmte Vorschriften der Beamtengesetze<sup>702</sup> bzw. des Arbeitsrechts<sup>703</sup> sowie weitere Bestimmungen, die im öffentlichen Unternehmen zu beachten sind (z.B. Vergaberecht). Aufgrund seiner nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB bestehenden Amtsträgereigenschaft muss der Agent auch die Vorschriften nach § 331 StGB (Vorteilsannahme) bzw. § 332 StGB (Bestechlichkeit) beachten. Für einen Teil der Agenten gelten die Strafnormen der §§ 331, 332 StGB aufgrund einer Verpflichtung nach dem Verpflichtungsgesetz sowie des § 11 Abs. 1 Nr. 4 StGB (z.B. Ingenieurbüros). Ferner vereinbart bzw. ordnet der Prinzipal mit dem Agenten Regelungen in Form von Erlassen, Dienst- bzw. Geschäftsanweisungen oder Einzelregelungen an. Der Agent eines privaten Un-

<sup>701</sup> Vgl. Schuppensteiner, W.-J. (7/1993), S. 250.

<sup>702</sup> Nach der Verwaltungsvorschrift Nr. 1 zu § 76 Landesbeamtengesetz (LBG) Nordrhein-Westfalen (NRW) „müssen Beamte jeden Anschein vermeiden, im Rahmen ihrer Amtsführung für persönliche Vorteile empfänglich zu sein. Die Annahme von Belohnungen oder Geschenken ohne ausdrückliche oder allgemeine Zustimmung des Dienstvorgesetzten ist nach § 83 LBG ein Dienstvergehen. Nach Nr. 5 der Verwaltungsvorschrift ist ein Vorteil „in Bezug auf das Amt“ immer dann gewährt, wenn die zuwendende Person sich davon leiten lässt, dass der Beamte ein bestimmtes Amt bekleidet oder bekleidet hat. Ein Bezug zu einer bestimmten Amtshandlung ist nicht erforderlich. Vgl. Anlage zu Punkt 83 der Innenministerkonferenz (IMKO) 09/98, Ministerialblatt für das Land NRW - Nr. 57 vom 25.09.1998 sowie Verwaltungsverordnung zur Ausführung des Landesbeamtengesetzes RV d. JM vom 7. April 1999 (2000-I B.260), <http://www.datenbanken.justiz.nrw.../jmi/jvv-proc-bestand?v-bes-id=570>.

<sup>703</sup> Für Angestellte öffentlicher Unternehmen ist § 10 Bundesangestelltentarif (BAT) anzuwenden. Nach Abs. 1 darf „der Angestellte Belohnungen oder Geschenke in Bezug auf seine dienstliche Tätigkeit nur mit Zustimmung des Arbeitgebers annehmen“.

ternehmens schließt als Angestellter oder Beauftragter eines geschäftlichen Betriebes mit dem Prinzipal einen Arbeitsvertrag, in dem seine Aufgaben, Handlungs- und Entscheidungsbefugnisse sowie weitere Rechte und Pflichten enthalten sind. Ferner vereinbart der Prinzipal in der folgenden Beschäftigungszeit Regelungen in Form von Geschäftsanweisungen bzw. Einzelregelungen. Der Agent eines privaten Unternehmens muss die Vorschrift nach § 299 StGB beachten. Aufgrund der Regelungen verpflichtet sich der Agent in Loyalität zum Prinzipal bestimmte Aufgaben im Rahmen der Delegation im Sinne der Unternehmensziele auszuführen und hierbei die für ihn geltenden Normen zu beachten. Hierbei hat der Agent im öffentlichen Unternehmen im Rahmen der Dienstausbübung Beziehungen zu einer Vielzahl von Klienten, für die er bestimmte dienstliche Leistungen (z.B. aufgrund von Verträgen) erbringt. Der Agent verfügt je nach der Wettbewerbsposition und den ihm eingeräumten Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten über eine „Monopolmacht“.<sup>704</sup> Der Agent eines privaten Unternehmens ist im Rahmen des geschäftlichen Beschaffungsprozesses für den Bezug von Waren oder gewerblichen Leistungen im Wettbewerb zuständig. Aufgrund privater Interessen und der Maximierung seiner eigenen Nutzenerwartung schließt der Agent mit dem Klienten einen Korruptionsvertrag und erhält hierfür im Rahmen der Dienstausbübung bzw. der Bevorzugung eines Anbieters im geschäftlichen Verkehr einen Vorteil. Hierdurch verletzt er die obigen Normen und ist nicht loyal zum Prinzipal.

### 7.3.3. *Die Manipulationen des Agenten*

Für die einzelnen Erscheinungsformen der Korruption werden die möglichen Manipulationen des Agenten dargestellt. Unter Manipulationen<sup>705</sup> wird die Art und Weise der Tatbegehung verstanden. In der Literatur<sup>706</sup> wurde sowohl von Müller, Stemmer/Augustin als auch von Fiebig/Junker die Manipulation von „Bauvorhaben“ dargestellt. Die dort dargestellte Typologie von Fallgruppen ist übertragbar auf die Erscheinungsformen der Gewinnmaximierungs- und Verdrängungskorruption.

Die Initiative zur Durchführung der Manipulationen kann auch vom Agenten ausgehen. Bei dem aus mehreren Phasen bestehen Korruptionsprozess überlegt der Agent nach der Überwindung eigener Skrupel, welcher Klient ihm bei seinen dienstlichen und privaten Zielen nützlich sein könnte. Hierbei muss der Agent beachten, dass für den Korruptionsmarkt, in dem Agenten und Klienten Vorteile austauschen, Marktbarrieren vorhanden sind. Nach Simon/Homburg sind Marktbarrieren eine Vielzahl von Mobilitätshemmnissen, die den Eintritt in einen bzw. den Austritt aus einem Markt erschweren oder unmöglich machen.<sup>707</sup> Markteintrittsbarrieren schützen etablierte Anbieter vor dem Wettbewerb durch konkurrierende Anbieter.<sup>708</sup> Der Agent muss damit rechnen, dass der Klient nicht auf das Korruptionsangebot des Agenten eingeht und dieses Verhalten dem Vorgesetzten, dem internen Korruptionsbeauftragten oder den

<sup>704</sup> Vgl. Dietz, M. (1998), S. 29.

<sup>705</sup> Die einzelnen hier vorgestellten Manipulationen der Agenten und Klienten erfüllen häufig weitere Straftatbestände. Hier kommen beispielsweise Betrug (§ 263 StGB), Untreue (§ 266 StGB), Urkundenfälschung (§ 267 StGB) sowie Verrat von Dienst- oder Betriebsgeheimnissen (§§ 353 b, 355 StGB, § 17 UWG) in Betracht. Vgl. Stemmer, M./Augustin, D. (1/1996), S. 35.

<sup>706</sup> Vgl. Müller, U. (8-9/1993), S. 509-516 sowie abgedruckt in Claussen, H.-R. (1995), S. 67-82; Fiebig, H./Junker, H. (2000), S. 95-10; Stemmer, M./Augustin, D. (1/1996), S. 35-40.

<sup>707</sup> Vgl. Simon, S./Homburg, C. (1995), Sp. 1744.

<sup>708</sup> Vgl. ebenso Sp. 1745.

Strafverfolgungsbehörden meldet. Die Eintrittsbarrieren für den Korruptionsmarkt sind durch politische Aktivitäten des Staates, beispielsweise durch die Schaffung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes, des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen<sup>709</sup> oder der verstärkten Ermittlungsintensität der Strafverfolgungsbehörden bzw. der Innenrevision, erwünscht. Der Agent inszeniert einen ersten Kontakt und versucht ein Vertrauensverhältnis zu dem Klienten aufzubauen. Er signalisiert dem Klienten, dass er für kleine Vorteile empfänglich ist. Beispielsweise könnte er signalisieren, dass er gegen Zahlung gewisser Geldbeträge Informationen über Konkurrenzangebote oder Ausschreibungsinterna dem Klienten gibt.<sup>710</sup> Auch könnte der Agent den Klienten darauf ansprechen, ob er evtl. Interesse hat, Bauarbeiten an seinem Haus vorzunehmen, seine Frau oder andere Verwandte in seiner Firma zu beschäftigen oder ihm sein Ferienhaus für einen Wochenendurlaub zur Verfügung stellen.<sup>711</sup> Wenn der Klient diesen Andeutungen<sup>712</sup> nicht nachkommt, könnte der Agent aufgrund seiner Machtposition auf den Klienten Druck ausüben, indem er wie folgt formuliert: „Sie bekommen den Auftrag nur, wenn...“. „Sie bekommen die Genehmigung nur, wenn...“.<sup>713</sup> Eine weitere Möglichkeit besteht nach Ansicht von Fiebig/Junker darin, dass der Agent den wirtschaftlich günstigsten Anbieter zu sich bestellt und behauptet, dass es sehr schwer gewesen sei, ihm den Zuschlag zu erteilen. Preislich sei der Klient nicht der Günstigste; er habe aber durchgesetzt, dass der Klient angesichts der bisherigen guten Zusammenarbeit nochmals und ausnahmsweise den Zuschlag bekomme. Zwar habe das örtliche Rechnungsprüfungsamt erhebliche Bedenken geäußert, aber mit viel Mühe und zahlreichen Überstunden sei es ihm gelungen, das Rechnungsprüfungsamt davon zu überzeugen, dass nur dieser Klient den Auftrag erhalten solle. An dieser Stelle sollte der Klient davon ausgehen, dass er für das erhebliche Entgegenkommen und für den erheblichen Arbeitsaufwand sich erkenntlich zeigen muss.<sup>714</sup> Der Agent kann dem Klienten

---

<sup>709</sup> Vgl. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. August 1998 (BGBl. I S. 2546) zuletzt geändert durch Art. 2 Gesetz vom 2.9.2002 (BGBl. I S. 3448).

<sup>710</sup> Vgl. Fiebig, H./Junker, H. (2000), S. 103.

<sup>711</sup> Vgl. ebenso S. 103.

<sup>712</sup> Schwarze, A. (1989), S. 53 (auch abgedruckt im Spiegel 41/1988) schilderte folgendes Beispiel: „Wenn ein hoher Frankfurter Beamter auf seine alten, kaputten Schuhe zeigte, und das tat er jedes Jahr vor Weihnachten und im Frühling, musste er von den von ihm abhängigen Kleinunternehmern neu eingekleidet werden, und zwar von Kopf bis Fuß, und manchmal seine Frau dazu.“ Zu diesem Beispiel schildert S. Kerbel (1995), S. 53 f., dass ein Sachbearbeiter der Stadt Frankfurt ab 1963 begann, Mitarbeiter einer Firma für Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau, deren gesamtes Auftragsvolumen zu 80 % aus städtischen Aufträgen bestand, bei Ausführung ihrer Arbeiten zu schikanieren. Da die Inhaberin dieser Firma an einer guten Geschäftsbeziehung mit ihrem größten Auftraggeber interessiert war, versorgte sie den Mitarbeiter des Gartenamtes bei der Überwachung der einzelnen Baumaßnahmen anfangs mit Kaffee und Kuchen. Im Laufe der Zeit zahlte sie dem Agenten zusätzlich einen wöchentlichen Betrag von 350 DM. Als die Zahlungen an den Agenten vorübergehend eingestellt wurden, schikanierte der Sachbearbeiter diese Firma, indem die Rechnungen nicht mehr zügig bearbeitet wurden oder unauffindbar waren. Ferner wurden die ausgeführten Arbeiten bemängelt und es wurden nicht einhaltbare Termine für die Ausführung der Arbeiten gesetzt. Wegen dieser Vorkommnisse zahlte die Firmeninhaberin wieder regelmäßig an den städtischen Mitarbeiter.

<sup>713</sup> Fiebig, H./Junker, H. (2000), S. 103.

<sup>714</sup> Vgl. Fiebig, H./Junker, H. (2000), S. 104.



ten den Austritt aus dem Korruptionsmarkt durch das Androhen einer für ihn bestehenden „Vergabesperre“ erschweren.<sup>715</sup>

Bei der Vergabe von Aufträgen hat der Agent in der Phase vor der Angebotsabgabe (erste Phase) zunächst die Möglichkeit, eine unsachgemäße Wahl der Ausschreibungsart durchzuführen. Hierbei werden beispielsweise Bauleistungen bestimmungswidrig nur beschränkt ausgeschrieben oder auch freihändig vergeben, obwohl aus Gründen des Wettbewerbs und nach den Vergabevorschriften die öffentliche Ausschreibung erfolgen müsste.<sup>716</sup> Begründet wird dieses Abweichen in der Regel mit enormem Zeitdruck, einer kleinen Zahl ausführungsbereiter Unternehmen oder politischen Vorgaben.<sup>717</sup> Motiv für die unsachgemäße Ausschreibungsart ist u.a. die Bevorzugung eines bestimmten Klienten. Ein weiteres Motiv hierfür ist ferner mangelnder Arbeitseinsatz bzw. Leistungsmotivation.

Ebenfalls zur ersten Phase gehört der „Verkauf“ von Informationen über andere Wettbewerber (z.B. Preise, Produkteigenschaften, Betriebsgeheimnisse) sowie interne Vergabemodalitäten an einen Klienten, um eine Bevorzugung des Klienten bei der Auftragsvergabe zu erreichen. Beispielsweise wird nur ein bestimmter Anbieter darüber aufgeklärt, dass einzelne im Leistungsverzeichnis aufgeführte Positionen nicht auszuführen sind bzw. nicht zum Tragen kommen.<sup>718</sup>

In der zweiten Phase von der Angebotsabgabe bis zur Auftragsvergabe könnte der Agent vorschriftswidrig Preisverhandlungen mit einem Klienten führen, damit dieser zunächst ungünstig liegende Anbieter doch noch durch nachträglich gewährte Nachlässe den Auftrag erhält. Dieses Verhalten setzt eine enge Kooperation zwischen dem Agenten und dem Klienten voraus.<sup>719</sup>

In der dritten Phase nach der Auftragsvergabe ist es möglich, dass der Agent in Abstimmung mit dem Klienten eine vom Klienten erhaltene Rechnung sachlich und rechnerisch prüft und diese „akzeptiert“, obwohl beispielsweise bestimmte in der Rechnung dargestellte Leistungen nicht erbracht wurden. Ferner ist es möglich, dass der Agent eine Leistung des Klienten als „richtig“ abnimmt, obwohl diese Mängel aufweist oder keine Gewährleistungsansprüche geltend macht.<sup>720</sup>

Bei der Genehmigungs- und Leistungskorruption ist es möglich, dass der Agent den mit dem Klienten besprochenen Sachverhalt so verändert, dass die Genehmigung bzw. Leistung durch den Agenten erfolgt. Ferner könnte er vom Klienten vorzulegende Unterlagen akzeptieren, die in Wahrheit gar nicht vorgelegen haben.

Bei der Kontrollkorruption könnte der Agent in Absprache mit dem Klienten den Sachverhalt verändern, Beweismittel vernichten, die Ermittlungsdauer hinauszögern oder Kontrollaktivitäten an den Klienten verraten. Diese Maßnahmen erfolgen, um Sanktionen gegenüber dem Klienten zu verhindern.

---

<sup>715</sup> Vgl. das Beispiel in FN 365.

<sup>716</sup> Vgl. Müller, U. (1995), S. 73.

<sup>717</sup> Vgl. ebenso S. 73.

<sup>718</sup> Vgl. ebenso S. 74 sowie Fiebig, H./Junker, H. (2000), S. 103.

<sup>719</sup> Vgl. ebenso S. 77.

<sup>720</sup> Vgl. Fiebig, H./Junker, H. (2000), S. 108.

### **7.3.4. Legale Umgehungsmöglichkeiten von Agenten**

Der Agent könnte sich im Rahmen des dienstlichen bzw. geschäftlichen Kontaktes zu dem Klienten auf den Austausch von sozialadäquaten Vorteilen beschränken. Im Ausnahmefall könnte er auch andere Vorteile unter der Bedingungen der Genehmigung der Vorteile nach § 331 Abs. 3 StGB annehmen. Je nach dem Grad der Beziehungsebene und der Leistung des Klienten könnte der Agent seinen bestehenden Handlungsspielraum ausschöpfen. Des Weiteren könnte er versuchen, seinen Handlungsspielraum durch organisatorische Maßnahmen im Rahmen seiner Karriereentwicklung zu erweitern. Ferner hat er die Möglichkeit – ohne Beeinflussung von Vorteilen durch den Klienten – seinen Einfluss im Unternehmen für den Klienten positiv geltend zu machen, so dass der Klient den Auftrag, die Genehmigung bzw. die Leistung erhält. Ferner könnte der Agent den Klienten auf mögliche Einspruchs-, bzw. Widerspruchsmöglichkeiten aufmerksam machen.

### **7.3.5. Die Vorteile des Agenten durch das Korruptionsgeschäft**

Für den Normverstoß erhält der Agent (bzw. ein Dritter) einen materiellen oder immateriellen Vorteil. Unter Vorteil ist jede Leistung des Klienten zu verstehen, auf die der Agent (bzw. der Dritte) keinen Anspruch hat und die ihn materiell<sup>721</sup> oder immateriell<sup>722</sup> in seiner wirtschaftlichen, rechtlichen oder auch nur persönlichen Lage objektiv besser stellt.<sup>723</sup> Dies sind hauptsächlich materielle Zuwendungen jeder Art in Form von Geld,<sup>724</sup> Sachwerten, Rabatten, Einladungen zu Veranstaltungen, Urlaubsreisen usw. und in einem geringen Umfang immaterielle Vorteile in Form von sexuellen Zuwendungen<sup>725</sup> oder Ehrenämtern.<sup>726</sup> Nach Ansicht eines Experten des Bundeskriminalamtes<sup>727</sup> haben Vorteilsgewährungen wie z.B. das Finanzieren von Reisen, das zur Verfügung-Stellen hochwertiger Kraftfahrzeuge usw. quantitativ gesehen eine weitaus größere Bedeutung als Bargeld- und Sachgeschenke.

Teilweise wird der Agent in die Unternehmensleistungen des Klienten mit einbezogen. So findet sich nach der kriminologischen Untersuchung von Bannenberg eine Einbeziehung des Agenten in Spesenabrechnungen über Reisekosten des Unternehmens des Klienten.<sup>728</sup> So darf der Agent unter Gestellung einer Firmenkarte kostenlos tanken,

<sup>721</sup> Vgl. mit weiteren Beispielen Kaiser, R. (1999), S. 122 f.

<sup>722</sup> Vgl. ebenso S. 124 f.

<sup>723</sup> Vgl. Tröndle, H./Fischer, F. (2004), S. 2208, Rd-Nr. 11 sowie Rasch, D.G. (1985), S. 2; sowie Schönte, A./Schröder, H. (2001), S. 2575, Rd-Nr. 17.

<sup>724</sup> Der Baudezernent der Stadt Meerbusch soll mehr als eine Million DM von Klienten erhalten haben. Im Gegenzug sicherte der Dezernent zu, seinen Einfluss auf Bebauungspläne und Baugenehmigungen geltend zu machen und so dem Unternehmer Vorteile zu verschaffen. Im Oktober 2000 wurde der Agent zu einer Freiheitsstrafe von vier Jahren und drei Monaten verurteilt. Vgl. O.V. (10.08.2001) in WAZ.

<sup>725</sup> Ein Dachdecker hatte einen Angestellten der Stadt Wuppertal als „Dankeschön“ für die Vergabe öffentlicher Bauaufträge zu Bordellbesuchen eingeladen. Die Kosten dafür verrechnete der Dachdecker anschließend in Scheinrechnungen, die der korrupte Angestellte zur Zahlung veranlasste. Vgl. O.V. (01.05.1998) in Westfälische Rundschau.

<sup>726</sup> Vgl. Vahlenkamp, W./Knauß, I. (1997), S. 44 sowie S. 207.

<sup>727</sup> Diese Feststellung hat der Verfasser auch bei der kritischen Prüfung der Lagebilder „Korruption“ des BKA gewonnen.

<sup>728</sup> Vgl. Bannenberg, B. (2002), S. 237.

sein Auto reparieren lassen, Ersatzteile (Reifen, Autoradios usw.) kostenlos beziehen. Dies gilt teilweise auch für die Ehefrau und enge Familienangehörige. Das Haus oder die Wohnung des Agenten wird mit Elektrogeräten (Küche,<sup>729</sup> Fernseher, Videorecorder, Eisschrank, Filmkameras, Computer usw.) ausgestattet. In vielen Fällen werden auch anfallende Reparaturen sowie Gartenarbeiten vom Klienten oder von durch ihn beauftragten Firmen übernommen.<sup>730</sup>

Eine Möglichkeit, den Agenten Zahlungen nicht bar zukommen zu lassen, besteht darin, sie so genannte Gutachten fertigen zu lassen. Hierfür braucht der Agent normalerweise eine Nebentätigkeitsgenehmigung. Der Agent erbringt die Gutachten oder andere Leistungen in Form von Beraterverträgen, die meistens ohne konkrete Gegenleistung eine monatliche Zahlung garantieren oder zu der Leistung in keinem angemessenen Verhältnis stehen.<sup>731</sup>

Ferner werden echte oder nur zum Schein geschlossene Arbeits- oder Ausbildungsverträge mit Familienangehörigen geschlossen. So erhält die Ehefrau bzw. Freundin des Agenten, die ein kleines Geschäft besitzt, von dem Unternehmen des Klienten Aufträge, die zu einem erheblichen Umsatzanstieg führen, beziehungsweise die Waren werden ihr weit überteuert abgekauft.<sup>732</sup> Es kommt auch teilweise vor, dass den Agenten der Zugriff auf ein Schweizer Nummernkonto direkt gestattet wird.<sup>733</sup>

Aufgrund des Forschungsprojektes des Bundeskriminalamtes gibt es für den Einsatz von Bargeld bei Bestechungsversuchen unterschiedliche Erfahrungen. Die direkte Ansprache des Agenten, gegen Bargeld eine konkrete Leistung zu erbringen bzw. eine bestimmte Entscheidung zu treffen, sei teilweise bei der „kleinen Korruption“ wie beispielsweise bei der Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis, einer Waffenbesitzkarte oder bei der Realisierung geplanter Großprojekte im Bauwesen festgestellt worden.

Nach dem Bundeslagebild Korruption<sup>734</sup> für das Jahr 2001 verteilen sich die Art der Vorteile der Agenten auf 1200 Ermittlungsverfahren wie folgt:

- „Bargeld (393 Verfahren)
- Bewirtung/Feier (276 Verfahren)
- Sachzuwendungen (268 Verfahren)
- Teilnahme an Veranstaltungen (106 Verfahren)
- Arbeits-/Dienstleistungen (52 Verfahren)
- Reisen (46 Verfahren)
- Nebentätigkeiten (5 Verfahren)
- Sonstiges (54 Verfahren)“.

<sup>729</sup> Ein Angestellter des Recklinghauser Hochbauamtes hat seiner Tochter eine 31.000 DM teure neue Küche spendiert. Die Kosten schlug der Klient in Absprache mit dem Agenten auf die nächste Rechnung an die Stadt auf. Vgl. Bau, W. (20.08.1997), in Westfälische Rundschau.

<sup>730</sup> Vgl. Bannenberg, B. (2002), S. 237 sowie Vahlenkamp, W./ Knauß, I. (1997) S. 210 f.

<sup>731</sup> Vgl. Bannenberg, B. (2002), S. 238.

<sup>732</sup> Vgl. ebenso S. 238.

<sup>733</sup> Vgl. ebenso S. 239.

<sup>734</sup> Vgl. Bundeskriminalamt, OA 35. Bundeslagebild Korruption (2001), S. 37.

### 7.3.6. *Die Nachteile des Agenten bei Aufdeckung der Korruptionsbeziehung*

Die Korruptionsbeziehung zwischen dem Agenten und dem Klienten könnte durch eine anonyme Anzeige, die wahrgenommene Dienstaufsicht des unmittelbaren Vorgesetzten des Agenten, durchgeführte Prüfungen der Revision sowie durch Dritte (Kunden, Polizei usw.) aufgedeckt werden.<sup>735</sup> Bei dem internen Verdacht eines Korruptionsdeliktes würde zunächst ein innerbetriebliches Ermittlungsverfahren gegen den Agenten durchgeführt werden. An diesem Verfahren könnte der Korruptionsbeauftragte, der Revisor sowie der Personalleiter beteiligt sein. Durch das Ermittlungsverfahren würde das betriebliche und eventuell das private Verhalten des Agenten hinterfragt werden. Hierdurch könnte sein Image im Unternehmen sowie seine Position gefährdet werden. Es könnte sein, dass der Agent aus Risikogesichtspunkten auf einen anderen Arbeitsplatz versetzt wird oder vollständig von seinem Arbeitsplatz suspendiert wird. Falls der Korruptionsverdacht sich im Ermittlungsverfahren durch Beweise erhärtet, könnte der Prinzipal einen angestellten Agenten fristlos kündigen bzw. bei einem beamteten Agenten ein Disziplinarverfahren<sup>736</sup> durchführen.

Ferner könnte der Prinzipal den verursachten Schaden zivilrechtlich vom Agenten als Schadenersatz fordern bzw. einklagen. Durch die Kündigung bzw. den zu tragenden Schadenersatz würde das Vermögen des Agenten vermindert. Ferner könnte der Prinzipal eine Strafanzeige gegen den Agenten erstatten. Die Strafverfolgungsorgane könnten im Rahmen der Ermittlungen seinen Arbeitsplatz sowie seine private Wohnung durchsuchen, Beweise sicherstellen und den Agenten zur Vernehmung zur Polizeidienststelle mitnehmen.

Bei Korruptionsdelikten wird sehr häufig der Haftgrund der Verdunkelungsgefahr von den Strafverfolgungsbehörden bejaht. Schaupensteiner fordert eine gesetzliche Vermutung für den Haftgrund der Verdunkelungsgefahr in § 112 Abs. 2 Nr. 3 StPO. Nach seiner Ansicht sind Korruptionsdelikte Heimlichkeitsdelikte, die von Beginn auf die Verschleierung von Tat und Täter angelegt sind. Diese konspirative Vorgehensweise setzen die beschuldigten Agenten auch nach der Tatentdeckung konsequent fort, wodurch eine Sachverhaltsaufklärung durch die Strafverfolgungsorgane in vielen Fällen nachhaltig erschwert oder unmöglich wird.<sup>737</sup>

Infolge des Ermittlungsverfahrens könnte Anklage gegen den beschuldigten Agenten erhoben werden. Hierbei könnte der Agent vom Richter zu einer Freiheits- bzw. Geldstrafe<sup>738</sup> verurteilt werden. Außer den finanziellen Nachteilen könnte der Ruf des A-

---

<sup>735</sup> Vgl. die ausführlichen Erläuterungen zu dem Anlass des Strafverfahrens in Bannenberg, B. (2002), S. 254-263.

<sup>736</sup> Nach Angaben der „Bild-Zeitung“ hat sich die Zahl der Korruptionsfälle bei Bundesbeamten im Jahr 1999 verdreifacht. In 17 Fällen seien Disziplinarverfahren wegen Bestechlichkeit, Vorteilsnahme oder verbotener Geschenkannahme eingeleitet worden. Nach einer Statistik des Bundesdisziplinaranwaltes wurden 2236 Disziplinarverfahren gegen Bundesbeamte durchgeführt. Hierbei seien 88 Staatsdiener wegen Dienstvergehen aus dem Dienst entfernt und 30 Beamte degradiert worden. 330 Beamten seien die Bezüge und 53 die Pensionen gekürzt worden. Neun Ruheständlern sei die Pension aberkannt worden. Vgl. OV. (31.07.2000) - Nr. 175 in der Rheinischen Post.

<sup>737</sup> Vgl. Schaupensteiner, W.-J. (1/2003), S. 13.

<sup>738</sup> Ein 43 Jahre alter Beamter aus Wuppertal muss für vier Jahre und neun Monate ins Gefängnis, weil er Schmiergeld und Sachleistungen im Gesamtwert von 340.000 DM angenommen hat. Vgl. O.V. (17.10.1997) in der Rheinischen Post Nr. 241/97. Der ehemalige Baudezernent der Stadt

genten am Wohnort durch die negative Berichterstattung der Medien verschlechtert werden.

## 7.4. Der Klient

Im Jahre 2001 wurden bei insgesamt 2.262 Tatverdächtigen 1.090 Klienten ermittelt. Die 1.090 Klienten verteilten sich wie folgt:<sup>739</sup>

- 199 Personen (18,2 %) Privatpersonen,
- 15 Personen (1,4 %) Straftäter,
- 852 Personen (78,2 %) in folgenden Branchen:
- Baubranche (38,6 %)
- Handwerk (9,9 %),
- Gesundheit (7,9 %),
- Dienstleistungsgewerbe (11,3 %),
- Hotel- u. Gaststättengewerbe (4,5 %),
- Industrie (12,8 %),
- Handel (5 %)
- sonstige (10,1%).

Bei der Untersuchung von 857 Klienten bezüglich ihrer Funktion im Unternehmen wurde festgestellt, dass 74,3 % der Klienten der oberen Führungsebene zuzuordnen waren ( 330 Firmeninhaber, 220 Geschäftsführer sowie 85 leitende Angestellte).<sup>740</sup>

### 7.4.1. Die Ziele des Klienten

Der Klient strebt bei der Gewinnmaximierungskorruption eine Geschäftsbeziehung zu dem Agenten eines öffentlichen oder privaten Unternehmens an. Unter der Berücksichtigung des Wettbewerbs wird er versuchen, durch seine Kompetenz, die Qualität des Produktes bzw. der Dienstleistung sowie dem kalkulierten Preis das Vertrauen des Agenten zu gewinnen, damit dieser einen Vertrag mit ihm abschließt. Um einen höheren Umsatz bzw. Gewinn zu erzielen, schließt der Klient mit dem Agenten einen Korruptionsvertrag. Hierbei gewährt er dem Agenten Vorteile. Falls der Klient als Angestellter eines Unternehmens tätig ist, hat er hierdurch verbesserte Aufstiegsmöglichkeiten und erzielt ein höheres Einkommen durch entsprechende Provisionen bzw. Gewinnbeteiligungen. Bei der Genehmigungskorruption ist der Klient abhängig von der amtlichen Erlaubnis eines öffentlichen Unternehmens. Der Zweck des Korruptionsvertrages ist die Erlangung der behördlichen Erlaubnis, damit der Klient seine primären Ziele erreichen kann. Bei der Leistungskorruption strebt der Klient vom Agenten die Leistung von finanziellen Zahlungen an, obwohl bestimmte geforderte Kriterien für die Leistungserstellung nicht erfüllt sind. Bei der Kontrollkorruption will der Klient gegen ihn gerichtete Sanktionen vermeiden. Da auch der Klient gegen Normen verstößt, wird er teilweise in Absprache mit dem Agenten entsprechende Manipulationen vornehmen, um die Aufdeckung seines Normverstößes zu verhindern.

---

Meerbusch wurde wegen Bestechlichkeit im Oktober 2000 zu einer Haftstrafe von vier Jahren und drei Monaten verurteilt. Vgl. O.V. (10.08.2001) in der WAZ. Ein ehrenamtlicher Berliner Richter einer Kammer für Handelssachen ist wegen Bestechlichkeit zu drei Jahren Haft verurteilt worden. Nach seinen Aussagen habe er lediglich eine „Vergütung“ über 5000 DM für das Studium von Prozessakten angenommen. Vgl. (14.06.1997) in „Die Welt“.

<sup>739</sup> Vgl. BKA-Bundeslagebild Korruption (2001), S. 32 f.

<sup>740</sup> Vgl. ebenso S. 34.

### **7.4.2. *Der Regelverstoß des Klienten***

Es wird davon ausgegangen, dass der Klient entweder als Einzelperson (z.B. Bürger, Kunde oder Einzelunternehmer) oder als Beschäftigter eines privaten Unternehmens mit dem Agenten eines öffentlichen oder privaten Unternehmens eine Dienst- bzw. Vertragsbeziehung anbahnt. Wie unter Gliederungspunkt 5.1. in der Abbildung des Modells dargestellt ist, wird hier unterstellt, dass zwischen dem Klienten eines privaten Unternehmens und seinem Prinzipal (Auftraggeber) Zielgleichheit besteht. Diese Zielgleichheit bestand nach der Ansicht eines Korruptionsexperten<sup>741</sup> eines privaten Unternehmens für einen Zeitraum bis zum Jahr 2000. Ursachen für die Änderung der zwischen Prinzipal und Klienten bestehenden Zielgleichheit waren zum einen die Änderungen durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz vom 13.8.1997, die Änderung durch das Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 sowie die verstärkten Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden. Die Zielgleichheit beruht auf der Art und Weise, dass dem Klienten für den Vertrieb der Güter- oder Dienstleistungen des Unternehmens ein Budget für die Vertragsanbahnung („Schmiergeld“) und Pflege der Geschäftsbeziehungen zur Verfügung gestellt wird. Ferner kam es in der Praxis auch vor, dass den Klienten im Fall eines Ermittlungsverfahrens Rechtsanwälte auf Kosten des Unternehmens zur Verfügung gestellt wurden. So wurden beispielsweise im Jahre 1991 neun Manager aus den unterschiedlichsten Hierarchiestufen des Münchner Siemens-Konzerns<sup>742</sup> überführt, über lange Zeit hinweg einen städtischen Angestellten mit hohen Geldbeträgen bestochen zu haben. Der Siemens-Konzern stellte sämtlichen neun Managern die Kaution, um sie aus der Untersuchungshaft auszulösen. Jedem Manager zahlte der Konzern die Rechtsanwälte. Keiner der sieben damals noch aktiven Manager wurde während des Prozesses vom Dienst suspendiert. Nach Ansicht von Schaubensteiner<sup>743</sup> sind Schmiergeldzahlungen fester Bestandteil der Geschäftspolitik in der Form der Auftragsakquisition und -abwicklung. Sie werden teilweise in die Preise einkalkuliert und in der Finanzbuchhaltung auf verschiedenen Konten geschickt versteckt. Aufgrund dieser Vorgehensweise verletzt der Klient keine innerbetrieblichen Normen und handelt loyal im Sinne des Prinzipals. Schließt der Klient mit dem Agenten eines öffentlichen Unternehmens einen Korruptionsvertrag, so verletzt er die Vorschrift nach § 333 StGB (Vorteilsgewährung) bzw. § 334 StGB (Bestechung). Erfolgt der Korruptionsvertrag mit einem Agenten eines privaten Unternehmens, liegt eine Verletzung der Vorschrift nach § 299 Abs. 2 StGB vor.

### **7.4.3. *Die Manipulationen des Klienten***

Die Manipulationen des Klienten gegenüber bzw. gemeinsam mit dem Agenten können als Prozess mit mehreren Phasen dargestellt werden. Zunächst überlegt der Klient nach der Überwindung eigener Skrupel, welche Einzelperson, Makler<sup>744</sup> oder auch

<sup>741</sup> Diese Ansicht wurde mir bei einer Seminarveranstaltung der IHK Frankfurt, a.M. im Jahr 2003 von einem Dozenten (Führungskraft des Unternehmens BASF) mitgeteilt.

<sup>742</sup> Vgl. Eidam, G. (1997), S. 80 f. sowie Clausen, H.-R. (1995), S. 8.

<sup>743</sup> Vgl. Schaubensteiner, W.-J. (1999), S. 138.

<sup>744</sup> Als Korruptionsmakler kommen beispielsweise ehemalige Beschäftigte, Gutachter, Rechtsanwälte oder Steuerberater in Betracht. Es handelt sich um Personen, zu dem der Entscheidungsträger volles Vertrauen hat. Nach Ansicht von Schwarze befinden Kommunalpolitiker über Karrieren und Kaltstellungen und können Druck ausüben und wichtige Informationen für den Klienten besorgen. Gleichzeitig sind sie keine Amtsträger und dürfen daher mit „Parteispenden“ geschmiert werden.

Gruppe<sup>745</sup> ihm nützlich sein könnte. Auch für den Klienten bestehen Eintrittsbarrieren in den Korruptionsmarkt. Auch er muss damit rechnen, dass der Agent nicht auf das Korruptionsangebot eingeht und den Sachverhalt bei seinem Vorgesetzten, dem Korruptionsbeauftragten oder der Polizei anzeigt. In der Sache und der Rolle des Agenten angemessen wird gut vorbereitet ein erster Kontakt inszeniert. Schrittweise versucht der Klient, ein Vertrauensverhältnis mit dem Agenten aufzubauen.

Der Klient entscheidet sich für eine bestimmte Korruptionsstrategie. Hierzu testet der Klient im Rahmen des Anfütterungsprozesses,<sup>746</sup> wie der Klient auf kleine Geschenke reagiert. Hierzu gehören beispielsweise Firmenkalendar, Kugelschreiber, Einladung zum Mittagessen sowie die Mitnahme im Pkw.<sup>747</sup> Ferner testet der Klient, ob der Agent streng nach den Vorschriften vorgeht oder auch mal großzügige Ausnahmen zulässt. Der Klient führt in poetischer Fachsprache die Verhandlungen mit dem Agenten. Hierbei umschreibt bzw. ersetzt er harte und negativ klingende Worte durch nette Ausdrücke, um Gewissensprobleme bzw. das Unrechtsbewusstsein beim Agenten zu vermindern.<sup>748</sup> Niemals spricht er von Profit-Interessen oder Schmiergeld, sondern immer nur von Sorge und Verantwortung für Arbeitsplätze und Familien, Zahlung von Fahrtkosten sowie bürokratische Hindernisse.<sup>749</sup> Er erforscht die Wünsche, Hobbys, Neigungen, Schwächen und Leidenschaften des Agenten, um mit angemessenen Geschenken Widerstände zu überwinden.<sup>750</sup> Die Manipulationsstrategien werden eingebettet in berufliche oder private Kontakte.<sup>751</sup> Anfänglichen kleinen Aufmerksamkeiten folgen stufenweise Steigerungen der Zuwendungen, die den Agenten mit der Zeit dauerhaft binden. Ziel ist es in jedem Fall, Abhängigkeitsverhältnisse zu schaffen, aus denen sich der Agent später kaum mehr selbst befreien kann.

Aufgrund bestehender Abhängigkeit und der Möglichkeit von Sanktionen bestehen für den Agenten Austrittsbarrieren aus dem Korruptionsmarkt. Aus diesem Grund befürworten die Strafverfolgungsorgane (Polizei, Staatsanwaltschaft) die Schaffung einer gesetzlich normierten Kronzeugenregelung für Agenten bzw. Klienten, die sich offen-

---

Vgl. Schwarze, A. (1989), S. 148. Nach Ansicht von Bannenberg, B. (2002), S. 334 gibt es Belege aus mehreren Strafverfahren für die Einflussnahme der Politik auf Strafverfolgungsbehörden in Wirtschaftsverfahren gegen mächtige Personen, aber auch Einflussnahmen auf Verwaltungen, um Auftragsvergaben an bekannte und befreundete Unternehmer zu erreichen. Korruptionsmakler wickeln den Transfer des Bestechungslohnes und dessen Tarnung ab und überwachen die gebuchte Pflichtverletzung des Agenten. Vgl. Schwarze, A. (1989), S. 104.

<sup>745</sup> Gruppen sind eher als Einzelpersonen bereit, das Risiko der Korruption einzugehen, weil Gruppen eher als Individuen zum Risiko neigen und weil jeder die Möglichkeit sieht, Verantwortung auf andere Gruppenmitglieder abzuwälzen. Vgl. Schwarze, A. (1989), S. 37. Jedoch muss beachtet werden, dass die Aufdeckungswahrscheinlichkeit bei der Gruppenkorruption im Regelfall höher ist.

<sup>746</sup> Aus der Sichtweise des Marketing handelt es sich bei dem Anfütterungsprozess um das vom Klienten bewusst gestaltete Beziehungsmanagement. Nach Diller, H. (1995), Sp. 286 lässt sich Beziehungsmanagement inhaltlich als die Gesamtheit aufeinander abgestimmte Grundsätze, Leitbilder und Einzelmaßnahmen zur langfristigen zielgerichteten Selektion, Anbahnung, Steuerung und Kontrolle von Geschäftsbeziehungen definieren.

<sup>747</sup> Vgl. Fiebig, H./Junker, H. (2000), S. 98 sowie Schwarze, A. (1989), S. 30 f.

<sup>748</sup> Vgl. Schwarze, A. (1989), S. 49 f.

<sup>749</sup> Vgl. ebenso S. 50.

<sup>750</sup> Vgl. ebenso S. 37 sowie Zachert, H.-L. (1997), S. 99.

<sup>751</sup> Vgl. Zachert, H.-L. (1997), S. 99.

baren. Anfänglich ist das Entstehen dieser Abhängigkeit für den Agenten häufig nicht wahrnehmbar.<sup>752</sup> Falls der Widerstand sehr groß ist, versucht er mit Druck oder Erpressungen diesen zu überwinden. Hierzu gehören die typischen Fälle, in den der Klient sich Informationsmaterial über das Verhalten des Agenten (z.B. Bordellbesuche, Straftaten, Abweichung von Vorschriften) besorgt und diesem mit der Erkenntnis droht, dies den Medien zu offenbaren oder Dienstvorgesetzten beziehungsweise ihren Ehefrauen zukommen zu lassen.<sup>753</sup>

Der Vollzug der Vorteile wird oft als normaler Vorgang kaschiert. Hierbei könnte es auch vorkommen, dass der Agent die Vorteile von beauftragten Maklern (z.B. andere Firmen) erhält. Das idealtypische Modell des aus der Sichtweise des Marketing bestehenden Lebenszyklus kann auf die Korruptionsbeziehung übertragen werden.<sup>754</sup> Insofern sind die Beziehungen bei der situativen Korruption nur von kurzer Dauer, während Beziehungen bei der strukturellen Korruption über mehrere Jahre bestehen.<sup>755</sup>

Von Vertretern der Medien, Politik und Polizei<sup>756</sup> wird vereinzelt behauptet, dass Organisierte Kriminalität und Korruption zwei fest miteinander verbundene Kriminalitätsformen sind und die Korruption das „Schmiermittel“ der OK sei.<sup>757</sup>

Es existiert folgende offizielle OK-Definition, die in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe mit Vertretern der Justiz und der Polizei im Jahre 1990 erarbeitet worden ist:

„Organisierte Kriminalität ist die von Gewinn- oder Machtstreben bestimmte planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig

- unter Verwendung gewerblicher oder geschäftlicher Strukturen,
- unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder
- unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft

zusammenwirken“.<sup>758</sup>

---

<sup>752</sup> Vgl. ebenso S. 99.

<sup>753</sup> Vgl. Fiebig, H./Junker, H. (2000), S. 103 sowie Schwarze, A. (1989), S. 92 f.

<sup>754</sup> Vgl. Diller, H. (1995), Sp. 288. Die Hypothese eines Kundenlebenszyklus konnte teilweise bestätigt werden.

<sup>755</sup> Nach dem BKA- Bundeslagebild Korruption von 2001, S. 35 lag die Mehrzahl der korruptiven Verbindungen zwischen drei und fünf Jahren. Der hohe Anteil an länger andauernden korruptiven Beziehungen zeigt, dass es schwierig ist, Korruption aufzudecken, wenn sich die Agenten und Klienten unauffällig und konspirativ verhalten. In den Fällen der situativen Korruption dauerte die Korruptionsbeziehung teilweise nur einen Monat und beschränkte sich auf eine einzige Tathandlung.

<sup>756</sup> Vgl. Zachert, H.-L. (1997), S. 96 f.: Beispielsweise gelang es OK-Gruppierungen, die gestohlene Kraftfahrzeuge nach Osteuropa verschoben haben, Bedienstete von Kfz-Zulassungsstellen durch Zuwendungen dazu zu bewegen, amtliche Dokumente für die Fahrzeuge auszustellen. Nach einer vom BKA initiierten Untersuchung (Sieber/Bögel, 1993) ist deutlich geworden, dass Korruption eines der zentralen Logistikelemente der Organisierten Kriminalität darstellt. Es besteht nach Ansicht von Zachert die Gefahr, dass organisierte Straftätergruppierungen mit Hilfe ihrer großen Finanzmittel und bereits bestehender Beziehungen versuchen, ihren Einfluss auf Verwaltung, Polizei und Justiz zu vergrößern.

<sup>757</sup> Vgl. BKA-Bundeslagebild Korruption (2001), S. 22.



In einem Forschungsprojekt zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll wurden die Probanden aus der Polizei, der Justiz und vom Zoll u.a. zur These „Korruption ist eine häufig vorkommende Begleiterscheinung der Organisierten Kriminalität“ befragt. Fast 85 % der Befragten hielten diese These für zutreffend.<sup>759</sup>

Die Aussagen der Vertreter aus den Bereichen Medien, Politik und Polizei lassen sich durch das Bundeslagebild Korruption nicht belegen. Nach dem Bundeslagebild Korruption des Jahres 2002 beträgt der Anteil der Korruptionsverfahren mit gemeldeten Bezügen zur Organisierten Kriminalität 0,8 % (13 Verfahren). Sie sind gegenüber dem Jahr 2001 um 0,4 % (5 Verfahren) gestiegen. Sie bewegen sich trotz dieses Anstieges seit sieben Jahren auf einem niedrigen Niveau zwischen 0,4 bis 2,7 %. Nur in den Jahren 1994 und 1995 war mit 12,8 % bzw. 10 % ein deutlich höherer Anteil von Korruptionsverfahren mit OK-Bezügen gemeldet worden.<sup>760</sup> Das Lagebild Organisierte Kriminalität weist für das Jahr 2002 insgesamt 16 Verfahren (2,3 %) aus, in denen Korruptionsstraftaten Gegenstand der Ermittlungen waren.<sup>761</sup> Nach Ansicht von Kubica können folgende Gründe für die Abweichungen von den Einschätzungen und den empirischen Erkenntnissen eine Bedeutung haben:<sup>762</sup>

- die OK-Definition;
- polizeiinterne organisatorische Gegebenheiten;
- die Art der Entstehung der Lagebilder;
- die Wahrnehmung von OK-Bezügen bei der Fallbearbeitung.

Nach Ansicht von Bannenberg sei die Gefährdung der privaten Unternehmen durch die OK nicht vorrangig durch Einflussnahmen gegeben, sondern durch massives Einwirken durch Betrug, Diebstahl oder Einschüchterung. Beispielsweise machten Niederlassungen europäischer Unternehmen in den GUS-Staaten negative Erfahrungen mit russischen Mafia-Organisationen und OK-Gruppierungen. Ferner spielen auch

---

<sup>758</sup> wysiwyg://11/http://people.freenet.de/kvlampe/okdef.htm vom 30.06.2004 sowie Anlage E, Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) in der ab 01.05.1991 bundeseinheitlich geltend Fassung. Die einzelnen Bestandteile der OK-Definition sind im BKA-Lagebild Organisierte Kriminalität Bundesrepublik Deutschland 1999 erläutert worden.

<sup>759</sup> Vgl. Kubica, J. (10/2002), S. 593.

<sup>760</sup> BKA-Bundeslagebild Korruption (2002), S. 19.

<sup>761</sup> Zur Überprüfung der Verknüpfung zwischen Korruption und OK hat das BKA in der Zeit von August 2002 bis Februar 2003 eine Sonderauswertung durchgeführt. Von insgesamt 96 Verfahren wurden zur Erhebung weitergehender Informationen 33 Verfahren für Expertengespräche mit den jeweiligen Ermittlungsführern selektiert. Im Ergebnis zeigte sich, dass bei Inlandssachverhalten der Schwerpunkt in einmaligen oder gelegentlichen Einflussnahmen lag. Hierbei handelte es sich größtenteils um Einflussnahmen, die in Einzelfällen aus Sicht der Täter förderlich, jedoch kein unabdingbar notwendiges Mittel zur eigentlichen Tatbegehung der OK-Gruppierungen waren. Bei systematischen Einflussnahmen handelte es sich überwiegend um Aktivitäten in osteuropäischen Staaten. Strukturelle korruptive Verflechtungen zwischen OK-Gruppierungen und Inhabern von Schlüsselfunktionen in Politik, Justiz, öffentliche Verwaltung, Medien oder Wirtschaft innerhalb Deutschlands wurden in keinem Verfahren festgestellt. Es handelt sich überwiegend um grenzüberschreitende Kriminalität (z.B. Schleusung, Rauschgift- oder Kfz-Kriminalität), bei der eine Strafbarkeit nach dem IntBestG nicht gegeben war. Vgl. BKA – Bundeslagebild Korruption (2002), S. 51.

<sup>762</sup> Vgl. Kubica, J. (10/2002), S. 593.

Wirtschaftsspionage, die Geschäftsbeziehungen zu Scheinfirmen im Im- und Export und Wirtschaftsstraftaten in diesem Zusammenhang eine Rolle.<sup>763</sup>

Für die einzelnen Erscheinungsformen der Korruption werden die möglichen Manipulationen des Klienten dargestellt. Auch hierbei wird auf die in der Literatur entwickelte Typologie von Fallgruppen Bezug genommen.

In der ersten Phase vor der Angebotsabgabe könnte der Klient bestimmte Bestandteile seines Angebots (z.B. ausführende Arbeiten, Beschaffungspreise) so darstellen, dass dies für den Agenten schwer zu verstehen ist oder zu einer Täuschung führt.

Des Weiteren ist es in der ersten Phase möglich, dass der Klient vor der Angebotsabgabe mit anderen Wettbewerbern kooperiert und hierbei die angebotenen Preise unzulässig abspricht. In diesem Fall muss der Agent nicht beteiligt sein. Der Agent könnte jedoch mit dem Preiskartell kooperieren, indem er den Beteiligten Informationen über den Teilnehmerkreis „verkauft“. Solche Fälle sind aufgrund der Leistungsverzeichnisse schwer zu beweisen. Es kam jedoch schon in der Praxis vor, dass einer der Kartellmitglieder sich gegenüber dem Unternehmen offenbart hat oder dass einzelne Bestandteile der Angebote (z.B. gleiche Handschrift, Ausstellungsort, Ausstellungsdatum, Preisabstände) Anlass einer kritischen Prüfung waren.<sup>764</sup>

Beispielhaft wird hier ein bei der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main durchgeführtes Ermittlungsverfahren zu Preisabsprachen dargestellt.<sup>765</sup> Es handelte sich um ein aus über 20 Unternehmen bestehendes Preiskartell der HKLS-Branche (Heizung, Klima, Lüftung, Sanitär-Gebäudetechnik bzw. Haustechnik).

Es bestand innerhalb des Kartells Einigkeit, die Gewerke der „Gebäudetechnik“ eines in mehrere Bauabschnitte unterteilten Bauvorhabens des Bundes und des Landes Hessen in Langen bei Frankfurt am Main mit einem Gesamtauftragsvolumen von über 280 Mio. DM durch gemeinsame Submissionsabsprachen zu erlangen. In mehreren Sitzungen legten die Kartellmitglieder zunächst den Preis fest, unter dem kein Angebot abgegeben werden sollte. Diesen Preis nennt man „Null-Preis“.<sup>766</sup> Ferner bestimmten sie, welche der anfallenden Aufträge zu welchen Anteilen von den einzelnen Mitglieder ausgeführt werden sollten und wer Schutzangebote abgibt. Hierbei waren das Ingenieurbüro und die zuständigen Bediensteten der Staatsbauverwaltung in die Absprachen eingebunden. Der Kartellführer sorgte dafür, dass das zuständige Ingenieurbüro keine Informationen über die Baumaßnahmen an Nichtkartellmitglieder weitergab. Im Vorfeld der Ausschreibungen waren die Kartellmitglieder übereingekommen, den beteiligten Beamten und dem Ingenieurbüro für das kooperative Verhalten die „üblichen“ 5 % der Auftragssummen zu zahlen. Das Geld hierfür hatten die Kartellmitglieder anteilig vorher in einen „Schmiergeldpool“ eingezahlt. Der Kartellführer entnahm nach der Auftragserteilung die benötigten Beträge und leitete diese an die begünstigten Personen weiter.

<sup>763</sup> Vgl. Bannenberg, B. (2002) S. 339 sowie Steinke, W. (1992), S. 360.

<sup>764</sup> Vgl. Müller, U. (1995), S. 73.

<sup>765</sup> Vgl. Schuppensteiner, W.-J. (1995), S. 84 f. sowie (1990), S. 507 ff.

<sup>766</sup> Vgl. Schäfer, H.-C. (1957), S. 160. Die Ermittlung des Null-Preises wird von ihm ebenfalls ausführlich beschrieben.

In der zweiten Phase, von der Angebotsabgabe bis zur Auftragsvergabe, ist es möglich, dass der Klient als „günstiger“ Bieter zurücktritt, damit ein von vornherein ausgesuchtes Kartellmitglied den Auftrag erhält.<sup>767</sup>

Des Weiteren ist es möglich, dass der Klient, häufig in Absprache mit dem Agenten, den Angebotspreis nachträglich verändert. Hier kommt sowohl eine Erhöhung als auch eine Verringerung in Betracht. Beispielsweise sind hier folgende Manipulationen in der Praxis üblich.<sup>768</sup>

- „Radieren und übermalen sowie Veränderung der ursprünglichen Zahlen oder Wortangaben;
- Auswechseln ganzer Seiten oder Entfernen eines ausgefüllten Doppelblattes der Leistungsverzeichnisse;
- Berichtigung von vornherein eingebauter Rechenfehler“.

Mit Schreiben vom 16.9.1999 hat das Bundesministerium für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen die obersten Straßenbaubehörden der Länder gebeten, Bieter, die wiederholt durch Rechenfehler in ihren Angeboten auffallen, abzumahnern und im Wiederholungsfall ggf. wegen mangelnder Zuverlässigkeit nach § 25 Abs. 1 VOB/A von der Wertung auszuschließen.<sup>769</sup>

In der dritten Phase, nach der Auftragsvergabe, ist es möglich, dass der Klient eine qualitativ und/oder quantitativ verringerte Leistung erbringt.<sup>770</sup> Häufig ist der Agent, der die Leistung abnimmt, eingeweiht.

Schließlich konnte in der Praxis festgestellt werden, dass nicht erbrachte Leistungen vom Klienten abgerechnet wurden. So fehlten beispielsweise bestätigte Wiegescheine, Wagenaufmaße und Frachtbriefe.<sup>771</sup>

Bei der Genehmigungs-, Leistungs- und Kontrollkorruption kann die Manipulation des Klienten darin bestehen, dass dieser dem Agenten gefälschte Bescheinigungen zur Prüfung vorlegt bzw. den Sachverhalt (Tatbestand) nicht richtig darlegt.

#### **7.4.4. Legale Umgehungsmöglichkeiten von Klienten**

Der Klient könnte zur Erzielung von Aufträgen ohne Berücksichtigung der Gewinnmaximierungskorruption typische Marketing-Strategien anwenden, um für ihn bestehende Eintrittsbarrieren zu überwinden. Hierbei könnte es sich beispielsweise um eine Qualitätsführerschaft, Differenzierung von Wettbewerbern, Bearbeitung von Marktnischen, Marktsegmentierung, Produktinnovation, Diversifikation, Gewährung von Rabatten und kostenlose Probeprodukte handeln.<sup>772</sup> Wenn es einem Unternehmen beispielsweise gelingt, mit seinen Produkten oder Dienstleistungen einen Qualitätsvorsprung vor seinen Konkurrenten zu erreichen, dann gelingt es diesem Unternehmen meist auch, neue Kunden zu gewinnen und seinen Marktanteil zu Lasten der Konkurrenten auszudehnen.<sup>773</sup> Der Qualitätsvorsprung versetzt das Unternehmen auch in die

<sup>767</sup> Vgl. Müller, U. (1995), S. 77.

<sup>768</sup> Müller, U. (1995), S. 75.

<sup>769</sup> Vgl. Fiebig, H./Junker, H. (2000), S. 107.

<sup>770</sup> Vgl. Müller, U. (1995), S. 79.

<sup>771</sup> Vgl. ebenso S. 79.

<sup>772</sup> Vgl. Fritz, W. (1995), Sp. 598.

<sup>773</sup> Vgl. ebenso Sp. 602.

Lage, höhere Preise zu erzielen, weil einige Kunden vielfach bereit sind, für eine bessere Leistung – in Grenzen – auch mehr Geld auszugeben.<sup>774</sup>

Persönliche Verkaufsgespräche sollten nach Möglichkeit mit Agenten geführt werden, die sich auf der richtigen Hierarchieebene des Unternehmens befinden. Hierbei könnte der Klient ganz legal auf einflussreiche Personen<sup>775</sup> (z.B. Politiker, Rechtsanwälte, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, Ingenieurbüros usw.) zugehen und diese Makler in den Verkaufsprozess einbeziehen. In der Praxis werden Mitarbeiter aus anderen Unternehmen, die der gleichen Branche angehören, aufgrund von Beratungsaufträgen in den Verkaufsprozess mit einbezogen. Diese Personen kennen teilweise den Agenten oder besitzen interne Informationen über das betreffende Unternehmen. Des Weiteren könnte der Klient Marktanteile des betreffenden Unternehmens kaufen, um Informationen oder Einflussmöglichkeiten über das Unternehmen des Agenten zu gewinnen.<sup>776</sup>

Weitere Erfolgsfaktoren, die sich auf das Marketing des Unternehmen auswirken, sind nach der Ansicht von Fritz beispielsweise die Qualität von Human-Ressourcen (Management, Mitarbeiter), die Kundennähe, die Organisationskultur und der praktizierte Führungsstil.<sup>777</sup>

Die Eintrittsbarriere der „Unternehmensgröße“ könnte der Klient durch den Einbezug von freien Mitarbeitern sowie den Vereinbarungen von Kooperationen mit anderen „kleinen oder mittleren“ Klienten überwinden.

Der Klient könnte dem Agenten im Rahmen des Beziehungsmanagements sozial adäquate Vorteile anbieten oder den Agenten bei wertvolleren Vorteilen auf die Möglichkeit der Genehmigung nach § 331 Abs. 3 StGB hinweisen.<sup>778</sup> Ferner könnte der Klient die Beziehungsebene durch eine Spende<sup>779</sup> oder einen Sponsoringvertrag<sup>780</sup> positiv und ganz legal beeinflussen.

Falls der Agent von dem Klienten nicht sozial adäquate Vorteile fordert, könnte der Klient dem Agenten juristische Bedenken sowie das mögliche Aufdeckungs- und Sanktionspotential deutlich machen. Falls der Agent hierauf nicht reagiert, könnte der Klient zum Korruptionsbeauftragten bzw. Leiter der Revision Kontakt aufnehmen und ihm den Sachverhalt schildern.

Die Regierung hat in der Vergangenheit über Gesetzesinitiativen im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) für den Klienten Möglichkeiten geschaffen, die

<sup>774</sup> Vgl. ebenso Sp. 602.

<sup>775</sup> Solange diese Makler nicht nach § 11 Abs. 1 Nr. 4 StGB verpflichtet sind, liegt keine verfolgbare Korruptionsstraftat vor. Betriebsinhaber sind nach § 299 StGB ebenfalls vom Tatbestand nicht erfasst. Vgl. Tröndle, H./Fischer, T. (2004), S. 1989 Rd-Nr. 11.

<sup>776</sup> Vgl. Simon, H./Homburg, C. (1995), Sp.1750.

<sup>777</sup> Vgl. Fritz, W. (1995), Sp. 596.

<sup>778</sup> Beispielsweise könnte der Klient, der einem Agenten zum Geburtstag einen Obstkorb für ca. 30 Euro mitbringt, den besorgten Agenten auf die Möglichkeit der Genehmigung hinweisen.

<sup>779</sup> Bei der Spende handelt es sich nach Auffassung von Bruhn, M. (1995), Sp. 2341 um eine Leistung des Klienten, die er steuerlich aufgrund einer Spendenbescheinigung geltend machen kann. Vom Geförderten werden hierbei im Gegensatz zum Sponsoring keine Gegenleistung erwartet. Trotzdem wird in vielen Fällen in der Praxis das „Wohlverhalten des Agenten“ verbessert.

<sup>780</sup> Beim Sponsoring werden im Gegensatz zur Spende Fördermittel nur unter der Bedingung bereitgestellt, dass der Sponsor vom Gesponserten Gegenleistungen erhält. Vgl. Bruhn, M. (1995), Sp. 2342.

geeignet sind, die Eintrittsbedingungen für neue Wettbewerber zu verbessern. Bei diesen Instrumenten<sup>781</sup> handelt es sich beispielsweise um ein grundsätzliches Kartellverbot (§ 1), der Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen (§ 12) sowie die Möglichkeit einer Zusammenschlusskontrolle (§ 35). Ferner können Normen-, Typen- und Konditionenkartelle (§ 2 GWB), Spezialisierungskartelle (§ 3 GWB), Mittelstandskartelle (§ 4 GWB), Rationalisierungskartelle (§ 5 GWB) sowie Strukturkrisenkartelle vom Verbot nach § 1 GWB freigestellt werden.

Der Klient könnte zur Erzielung von Genehmigungen, Leistungen sowie der Verhinderung von Sanktionen, ohne Berücksichtigung der Genehmigungs-, Leistungs-, und Kontrollkorruption, sich zeitlich früh genug über die juristischen Voraussetzungen bzw. Bedingungen informieren und den Sachverhalt rechtzeitig so gestalten, dass er die Genehmigung bzw. die Leistung erhält bzw. Sanktionen verhindert. Bei diesem Verfahren könnte der Klient Rechtsanwälte, Steuerberater sowie spezialisierte Unternehmensberater mit einbeziehen. Ferner hat er die Möglichkeit, durch Lobbytätigkeit auf die Gestaltung der Normen Einfluss zu nehmen.

#### **7.4.5. Die Vorteile des Klienten durch das Korruptionsgeschäft**

Durch das Eingehen auf einen Korruptionsvertrag mit dem Agenten erhält das Unternehmen des Klienten bei der Erscheinungsform der Gewinnmaximierungskorruption, z.B. durch die Vergabe von Aufträgen,<sup>782</sup> zunächst höhere Umsatzerlöse, die nach Abzug der Aufwendungen zu einem höheren Gewinn führen. Der Einzelunternehmer erhält diesen Gewinn persönlich. Der Klient, als Angestellter eines privaten Unternehmens, profitiert in der Regel in Form von Umsatzprovisionen, Gewinnbeteiligungen oder verbesserten Aufstiegsmöglichkeiten. Im Fall der Leistungskorruption erhält der Klient finanzielle Leistungen, obwohl er bestimmte sozialrechtliche Kriterien nicht erfüllt. Im Fall der Genehmigungskorruption<sup>783</sup> erhält der Klient eine amtliche Erlaubnis, bestimmte Handlungen durchzuführen. Bei der Legalisierungs- bzw. Kontrollkorruption verhindert der Klient Sanktionen des Agenten, die zu Freiheitsstrafen oder Geldstrafen führen würden. Teilweise bekommt der Klient die obige Vorteile durch den

<sup>781</sup> Vgl. Berg, H. (1987), S. 1255 sowie GWB vom 26. August 1998 (BGBl. I S. 2546) zuletzt geändert durch Art 2 Gesetz vom 2.9.2002 (BGBl. I S. 3448).

<sup>782</sup> Zwischen 1991 und 1996 soll der Geschäftsführer einer Dortmunder Beschilderungsfirma öffentliche Aufträge für Straßenbeschilderungen mit einem Gesamtvolumen von rund 550.000 DM durch Bestechung erhalten haben. Die Amtsträger hätten als Gegenleistung für die pflichtwidrigen Auftragsvergaben Kaufhausgutscheine, Geldzahlungen und Sachgeschenke erhalten. Vgl. O.V. (06.05.1998) in Westfälische Rundschau.

<sup>783</sup> So soll nach den Ausführungen von Geis, N. (1997), S. 48 der stellvertretende Leiter der Münsteraner Ausländerbehörde Aufenthaltspapiere für 160.000 DM verkauft haben. In Mannheim sollen mindestens 600 Führerscheine illegal für eine Gegenleistung von jeweils 5000 DM verkauft worden sein. Vgl. O.V. (9.10.1997) in „Die Welt“. Ein ehemaliger technischer Angestellter der unteren Wasserbehörde des Kreises Recklinghausen soll für die Genehmigung von kleinen Klärwerken, die in abgelegenen Häusern, die nicht an die Kanalisation angeschlossen sind, eingebaut wurden, rund 5000 DM Schmiergelder erhalten haben. Vgl. O.V. (22.07.1998) in der westfälischen Rundschau. Drei TÜV-Prüfer in Hattingen und Witten sollen über Jahre Beträge zwischen 20 DM („für kleinere Roststellen“) und 800 DM für die nicht ordnungsgemäße Prüfung von Fahrzeugen erhalten haben. Hierbei soll ein Ford Bronco eines Wuppertalers von einem Gebrauchtwagenhändler über den TÜV Hattingen gebracht worden sein, obwohl der Wagen zerlegt in Wuppertal stand. Vgl. O.V. (19.06.1998) in der Westfälischen Rundschau.

Kauf von Informationen.<sup>784</sup> Dies können Dienst- oder Geschäftsgeheimnisse sein, die ihm der Agent gegen Zahlung von Schmiergeld zur Verfügung stellt.

Bei der Betrachtung des Bundeslagebildes<sup>785</sup> Korruption für das Jahr 2001 konnten aus 916 Verfahren Angaben zu den Vorteilen der Klienten gewonnen werden. Bei der Auswertung der Verfahren durch das Bundeskriminalamt zeigt sich das gleiche Bild wie in den Vorjahren. Die Vorteile der Klienten verteilen sich auf die 916 Ermittlungsverfahren wie folgt:

- Erlangung von Aufträgen (404 Verfahren),
- Erlangung behördlicher Genehmigungen (121 Verfahren),
- Erlangung von sonstigen Wettbewerbsvorteilen (62 Verfahren),
- Beeinflussung der Strafverfolgung (55 Verfahren),
- Gebührenersparnis (46 Verfahren),
- Bezahlung fingierter/überhöhter Rechnungen (36 Verfahren),
- Erlangung behördeninterner Informationen (31 Verfahren),
- Erlangung von Aufenthaltserlaubnissen (3 Verfahren),
- sonstige Vorteile (157 Verfahren).

Aus diesen 916 Verfahren wurde ein Wert von 86 Millionen DM (44 Millionen Euro) für den Klienten ermittelt.

#### **7.4.6. Die Nachteile des Klienten bei Aufdeckung der Korruptionsbeziehung**

Es könnte sein, dass der Agent, der vom Klienten einen Vorteil angeboten bekommt, das Verhalten des Klienten gegenüber seinem Vorgesetzten bzw. Korruptionsbeauftragten meldet. Hierdurch könnte die laufende Dienst- bzw. Geschäftsbeziehung durch den Prinzipal des Agenten beendet werden. Ferner könnte der Prinzipal gegen den Klienten eine Strafanzeige erstatten. Die Strafverfolgungsorgane würden im Ermittlungsverfahren die unter Gliederungspunkt 5.1.6. beschriebenen Maßnahmen zur Erforschung der Straftat gegenüber dem beschuldigten Klienten durchführen. Auch er müsste im Falle einer Verurteilung mit einer Freiheits- oder Geldstrafe<sup>786</sup> rechnen. Ferner würde der Ruf des Klienten durch die negative Berichterstattung der Medien verschlechtert werden. Falls er als Angestellter im Unternehmen tätig ist, könnte er durch eine Kündigung seines Prinzipals seinen Arbeitsplatz verlieren. Falls der Klient Eigentümer eines Unternehmens wäre, könnte er finanzielle Verluste durch negative Berichterstattung der Medien, Vertrauensschwund bei Kunden bzw. öffentliche Vergabe-

<sup>784</sup> Beispielsweise gab ein Arnsberger Mitarbeiter der Bezirksregierung, der für die Einstellung und Versetzung der Lehrer zuständig war, vier Jahre lang persönliche Daten von Lehramtsanwärtern an drei Versicherungsmakler weiter. Die Daten von 8000 Junglehrern wurden an Krankenversicherungen verkauft. Als Gegenleistung erhielt der Agent 30.000 DM. Vgl. O.V. (10.8.2001), in der WAZ.

<sup>785</sup> Vgl. Bundeskriminalamt, OA 35, (2001), S. 39, Lagebild Korruption, Bundesrepublik Deutschland.

<sup>786</sup> Ein 59-jähriger Velberter Unternehmer wurde wegen Bestechung eines Amtsträgers zu drei Jahren und drei Monaten Freiheitsstrafe verurteilt. Die beiden Anwälte des Firmenchefs, die eine Bewährungsstrafe u.a. mit dem Argument gefordert hatten, dass im Falle einer Haftstrafe 34 Arbeitsplätze verloren gehen würden, kündigten gegen das Urteil Rechtsmittel an. Vgl. O.V. (21/12/2001) in der WAZ. Zwei Fahrschulbesitzer aus Essen wurden zu 33 Monate bzw. 30 Monate Freiheitsstrafe verurteilt, weil sie TÜV-Prüfer jahrelang mit 150.000 bzw. 116.000 DM schmierten. Vgl. O.V. (04.06.1997) in „Westfälische Rundschau“.

sperren haben. Dies könnte zum Schluss, wie der Frankfurter Bestechungsskandal im Gartenbauamt beweist, die Insolvenz<sup>787</sup> eines Unternehmens bedeuten.

## **7.5. Controlling – Aktivitäten des Prinzipals zur Verhinderung von Korruption in Unternehmen**

### **7.5.1. Steuerung der Aufbauorganisation**

#### **7.5.1.1. Optimierung der Dienstaufsicht<sup>788</sup>**

Korruption ist ein typisches Kontrolldelikt<sup>789</sup>, das durch Kontrolldefizite (z.B. Vernachlässigung der Dienstaufsicht) begünstigt wird. Gemäß der Modellgleichung für den Agenten<sup>790</sup> lässt sich ableiten, dass die Korruptionsneigung des Agenten zunimmt, wenn nach seiner Ansicht die von ihm subjektiv erwartete Aufdeckungswahrscheinlichkeit und die negativen Sanktionen durch den Vorgesetzten gering eingeschätzt wird.

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse einer Risiko/Schwachstellenanalyse sowie möglicher Kosten/Nutzengesichtspunkte sollten die Führungskräfte ihre Mitarbeiter anhand von Schecklisten stichprobenmäßig kontrollieren. Die Stichprobenkontrollen sollten in Abhängigkeit von dem jeweiligen Aufgabengebiet der Agenten, der Führungsspanne sowie dem Reifegrad der Mitarbeiter erfolgen. In diese Kontrollverfahren sollten die Agenten aktiv einbezogen werden. Unabhängig davon sollten durch die Führungskräfte oder mittels technischer Geräte Stichprobenkontrollen unvorbereitet durchgeführt werden. Ferner sind intensivere Vorgangskontrollen, Wiedervorlagen sowie Überprüfung der Ermessensausübung möglich.<sup>791</sup>

#### **7.5.1.2. Prinzip der Funktionstrennung**

Das Prinzip der Funktionstrennung ist ein Element des Internen Kontrollsystems. Nach diesem Organisationsgrundsatz sollte kein Agent seine Arbeitsergebnisse in einer späteren Phase des Geschäftsprozesses aufgrund von möglichen Manipulationen bearbeiten oder kontrollieren.<sup>792</sup> Nach der Ansicht von Huber ist die Funktionstrennung erforderlich für miteinander unvereinbare Funktionen. Die Trennung sollte für folgende Funktionen erfolgen:

- vollziehende Funktionen (z.B. Einkauf, Verkauf, Genehmigung),
- verbuchende Funktionen (z.B. Kontierung, Buchung,) und
- verwaltende Funktionen (z.B. Kassen- und Bestandsverwaltung).

<sup>787</sup> Die Firmeninhaber einer GmbH, die Aufträge von der Stadt Frankfurt aufgrund von Bestechungszahlungen bekamen, mussten im Juni 1984 Konkurs anmelden. Dem Konkursverwalter fiel bei der Überprüfung der Geschäftsbücher die hohen, regelmäßigen Privatentnahmen auf. Vgl. Urteil des Landgericht Frankfurt a.M., Gesch.-Nr. 5/5 Ns – 92 Js 26433/88 sowie die ausführliche Fallanalyse in Kerbel, S. (1995), S. 50-64.

<sup>788</sup> Das Problem der Dienstaufsicht wurde bereits in Gliederungspunkt 4.4.1.1.2. ausführlich erläutert.

<sup>789</sup> Vgl. Sembdner, F. (10/1997), S. 459.

<sup>790</sup> Vgl. die Modellgleichung für den Agenten sowie die Erläuterungen in Gliederungspunkt 4.2.1. und 4.2.3.

<sup>791</sup> Vgl. RdErl. des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 12.04.1999 – IR 0.002.3-45 – zuletzt geändert durch RdErl. vom 23.01.2004.

<sup>792</sup> Vgl. Hofmann, R. (3/1992), S. 219.

Die Trennung der Funktionen sollte nach Personen, Abteilungen oder Bereichen erfolgen. Da mit abnehmender Betriebsgröße die Möglichkeit der Funktionstrennung immer geringer wird, ist die Umsetzung dieses Organisationsgrundsatzes bei kleinen öffentlichen und privaten Unternehmen in der Praxis schwierig umzusetzen.<sup>793</sup>

### **7.5.1.3. Vier-Augen-Prinzip**

Das Vier-Augen-Prinzip ist ein Element des Prinzips der Funktionstrennung. Es ist in jeder der drei Funktionen (Vollzug, Verbuchung, Verwaltung) darstellbar und bedeutet, dass ein Vorgang von einem 2. Agenten kontrolliert und unterschrieben wird.<sup>794</sup>

## **7.5.2. Steuerung der Ablauforganisation**

### **7.5.2.1. Erhöhung der Transparenz**

Zur Erhöhung der Transparenz sollte in öffentlichen und privaten Unternehmen der Entscheidungsablauf durch die jeweiligen Agenten in Akten, Protokollen, Verträgen oder Berichten genau und vollständig dokumentiert werden. Des Weiteren sollten die Agenten bei wichtigen Besprechungen mit Klienten sowie der Annahme von Vorteilen zum eigenen Schutz einen Vermerk anfertigen.

Ferner sollten bestehende Geschäftsprozesse danach untersucht werden, ob sie transparenter zu gestalten sind. Hierbei kann auch eine Zertifizierung einer Unternehmung im Rahmen des Qualitätsmanagements von Bedeutung sein. Die Geschäftsprozesse sollten unter dem Gesichtspunkt der Risikominimierung optimiert werden.

Bestehende interne Dienstanweisungen, Satzungen oder sonstige Regelungen sollten von einer Projektgruppe hinsichtlich bestehender Redundanzen, Notwendigkeiten und Aktualität kritisch untersucht werden. Der Gesetzgeber sollte ebenfalls kritisch prüfen, ob bestehende Gesetze noch notwendig sind bzw. transparenter gestaltet werden könnten.<sup>795</sup>

### **7.5.2.2. Erstellung von Dienst/Geschäftsanweisungen**

In öffentlichen und privaten Unternehmen gibt es unterschiedliche Vorgehensweisen für die Erstellung von Dienst- bzw. Geschäftsanweisungen. Teilweise gab es einige Unternehmen, in denen die Leiter der Revision oder die Leiter der Personalabteilung bestehende Dienst- bzw. Geschäftsanweisungen der gleichen Branche und auch Erlasse der Bundes- und Landesverwaltungen zur Korruptionsprävention gesammelt haben. Anschließend wurden sie auf das jeweilige Unternehmen angepasst, ohne dass die Anspruchsgruppen (z.B. Mitarbeiter, Prinzipal) oder ein spezialisierter Unternehmensberater an diesem Entwicklungsprozess beteiligt wurden. Es gab aber auch einige Unter-

<sup>793</sup> Vgl. Huber, W. (2/1992), S. 134 f.

<sup>794</sup> Vgl. Huber, W. (2/1992), S. 135.

<sup>795</sup> Beispielsweise hat Wirtschaftsminister Clement 34 Vorschläge zur Verringerung von Vorschriften (z.B. Vereinfachung von Bau-, Umwelt- und Steuerrecht) unterbreitet. Zwischen 1999 und 2003 wurden im Saarland 2278 Verwaltungsvorschriften abgeschafft. Das Bundesland Sachsen hat im März 2003 einen Paragrafen-Pranger eingerichtet. Hierbei sollen Bürger dem Justizministerium Vorschläge zur Abschaffung oder Änderung Sächsischer Paragrafen benennen. Von 54 Beschlüssen der Bundesregierung zum Bürokratieabbau sind seit Juli 2003 bisher neun umgesetzt und zwei rechtlich vorbereitet worden. Vgl. O.V. (25.04.2004) in „Welt am Sonntag“.



nehmen,<sup>796</sup> in denen eine Arbeitsgruppe zur Entwicklung einer Dienstanweisung/Geschäftsanweisung aufgrund einer Zielvereinbarung mit dem Prinzipal gegründet wurde. In diesen Arbeitsgruppen befanden sich Mitarbeiter aus den Organisationseinheiten Revision, Recht, Einkauf, Personal, Bau, Personal/Betriebsrat sowie ein externer Unternehmensberater. Die Arbeitsgruppen besaßen auch bereits bestehende Dienst/Geschäftsanweisungen verschiedener Unternehmen. In mehreren aufeinanderfolgenden halbtägigen bzw. eintägigen Projektsitzungen wurden u.a. folgende Inhalte diskutiert und festgelegt:

- Ziele des Prinzipals zur Korruptionsprävention;
- Korruptionsdefinition;
- Wertgrenze im Unternehmen;
- Beispiele für Vorteile;
- sozialadäquates Verhalten im Unternehmen;
- Annahme, Genehmigung und Zurückweisung von Vorteilen;
- Verhalten bei dem Verdacht von Korruptionsstraftaten;
- Person und Aufgaben des Korruptionsbeauftragten;
- Organisationseinheiten mit Korruptionsrisiken;
- Korruptionscontrollingaktivitäten, beispielsweise die Verpflichtung von Agenten, Verminderung von Interessenkonflikten, Sponsoringregelungen, Antikorruptionsklauseln in Verträgen, Rotation usw.;
- mögliche Konsequenzen für die Agenten bei Nichteinhalten der Regeln;
- Anlagen, beispielsweise Gesetzestexte, Verwaltungsrichtlinien, Musterschreiben für die Rücksendung von Geschenken.

Anschließend wurden die erstellten Dienst/Geschäftsanweisungen dem Prinzipal sowie den Arbeitnehmervertretungen zur kritischen Prüfung zur Verfügung gestellt. Nach einer eventuellen Veränderung wurden die fertigen Dienst/Geschäftsanweisungen an alle Beschäftigten des Unternehmens verteilt. Ferner wurden die Dienst/Geschäftsanweisungen in den Korruptionsseminaren mit den Seminarteilnehmern dargestellt und mit ihnen kritisch diskutiert.

Die Dienst/Geschäftsanweisungen sollen Wegleitung und Ermutigung zum verantwortlichen Handeln aller Agenten sein und zugleich die Ziele des Prinzipals sowie bestehende Verhaltensregeln verdeutlichen.<sup>797</sup> Diese Funktion können sie nur erfüllen, wenn sie von den Mitarbeitern akzeptiert werden. Bei dem Prozess zur Akzeptanz der Regeln sind folgende Punkte von Bedeutung:<sup>798</sup>

- Verhalten des Prinzipals sowie dessen Einleitung in der Dienst/Geschäftsanweisung;
- Mitwirkung verschiedener Anspruchsgruppen bei dem Entwicklungsprozess und die Möglichkeit der kritischen Auseinandersetzung;
- Möglichkeit der Änderung bei erkannten Mängeln;
- Formulierung aus der Sichtweise der Führung bzw. Steuerung der Agenten bzw. der Organisation.

---

<sup>796</sup> Der Verfasser leitete einzelne Projekte zur Erstellung von Dienst- bzw. Geschäftsanweisungen bei der Kreisverwaltung Herford, der Stadt Hameln sowie der Emschergenossenschaft/Lippeverband.

<sup>797</sup> Vgl. Waxenberger, B. (2001), S. 200.

<sup>798</sup> Vgl. ebenso S. 200.

Die erstellte Dienst/Geschäftsanweisung sollte aufgrund der Änderung des Korruptionsrechts, neuer erkannter Korruptionsrisiken im Unternehmen, Veränderung der Wertgrenze sowie neuer Korruptionscontrollingaktivitäten angepasst werden.

### **7.5.2.3. Optimierung von Ausschreibungen**

Nach den Vorschriften der VOB sind bei einer Submission der Verhandlungsleiter, der Schriftführer und die Bieter anwesend. Zusätzlich sollte ein Prüfer anwesend sein. Die interessierten Mitarbeiter des Fachamtes sollten bis zum Ende der Submission vor der Tür warten.<sup>799</sup> Zur Vermeidung von Manipulationen (z.B. Austauschen von Angebotsseiten) sollten die eingehenden Angebote von dem Prüfer kopiert und aufbewahrt werden. In größeren öffentlichen Unternehmen können die Verhandlungsführer und Schriftführer bei den verschiedenen Submissionen von Fall zu Fall ausgetauscht werden.<sup>800</sup>

### **7.5.2.4 Firmen- und Bieterkartei**

Eine Firmen- und Bieterkartei sollte in öffentlichen und privaten Unternehmen von der zentralen Vergabestelle bzw. dem Einkauf für beschränkte Ausschreibungen und freihändige Vergaben geführt werden. Diese sollte nach verschiedenen Sachgebieten/Organisationsbereichen geordnet sein. Bestehende Listen der vorhandenen Firmen sollten von einer zentralen Stelle um neue Anbieter ergänzt werden. Hierbei sollte das Ziel angestrebt werden, mögliche Kartellbildungen bzw. Abhängigkeitsbeziehungen oder sonstige Auffälligkeiten rechtzeitig zu erkennen.

In den kommunalen Vergabestellen in Großstädten werden jährlich ca. 20.000 bis 40.000 Einzelvergaben mit einem Vergabevolumen von ca. 20 Mio. Euro durchgeführt.<sup>801</sup> Aufgrund des Volumens ist eine Transparenz hier ohne eine DV-Unterstützung nicht möglich.

Bei den in der Praxis häufig verwendeten SAP-Systemen besteht die Möglichkeit, interne Auswertungen nach unterschiedlichen Kriterien durchzuführen. Auch von der Revision werden hierbei regelmäßig Datenprüfungen hinsichtlich von Auffälligkeiten (Auftragshäufungen bei bestimmten Unternehmen in Kombination mit bestimmten Vergabebefugten) durchgeführt.

Eine weitere Möglichkeit zur Schaffung von Transparenz im Vergabemanagement besteht nach Ansicht von Naujoks und Tucholski in der Anwendung der Vergabedatenbank TransVer, die sowohl in öffentlichen als auch in privaten Unternehmen einsetzbar ist. In dieser Datenbank kann eine Auswertung u.a. nach folgenden Suchkriterien erfolgen.<sup>802</sup>

- Firmenname der beauftragten Firma,
- Firmensitz der beauftragten Firma,
- Sachbearbeiter,
- Abteilung des Sachbearbeiters,
- Vergabeart,

---

<sup>799</sup> Vgl. Viebig, H./Junker, H. (2000), S. 142.

<sup>800</sup> Vgl. Viebig, H./Junker, H. (2000), S. 144.

<sup>801</sup> Vgl. Noujoks, F./Tucholski, W. (12/2002), S. 24.

<sup>802</sup> Vgl. Noujoks, F./Tucholski, W. (12/2002), S. 24.

- Haushaltsstelle (Einzelbudget),
- Vergabegrundlage,
- Entscheidungsträger,
- Gewerke, Gebäude,
- Auftragssumme.

Die dargestellte Programmstruktur ermöglicht die Suche nach Auffälligkeiten bei Vergaben und die detaillierte Analyse der Auffälligkeiten.

#### **7.5.2.5. Kontrolle der Leistung des Klienten**

Die erbrachte Leistung des Klienten könnte in quantitativer oder in qualitativer Hinsicht nicht der vertraglich vereinbarten Leistung entsprechen. Diese Problematik führt zu Korruptionsrisiken, wenn der Kontrolleur für die „wohlwollende“ Abnahme der Leistung Vorteile erhält.<sup>803</sup> Zur Verringerung der Korruptionsrisiken sollten begleitende Prüfungen durch die Revision erfolgen. Des Weiteren sollte auch das Prinzip der Funktionstrennung sowie die Rotation der Kontrolleure erfolgen.

### **7.5.3. Steuerung des Agenten**

#### **7.5.3.1. Verpflichtung des Agenten nach dem Verpflichtungsgesetz**

In öffentlichen Unternehmen sind zum Teil Agenten tätig, die die nach § 331ff. StGB i.V.m. § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB geforderte Amtsträgereigenschaft nicht besitzen. Hierbei kann es sich beispielsweise um folgende Personen handeln:<sup>804</sup>

- Hausmeister, Reinigungskräfte, Sekretärinnen, Büroboten,
- freiberufliche Ingenieure, Personalberater, Rechtsanwälte, Unternehmensberater, externe Prüfer.

Sowohl bei den betroffenen Agenten als auch bei den Klienten besteht bezüglich der Anwendbarkeit der Regelungen nach § 331 ff. StGB eine Rechtsunsicherheit. Nach Ansicht von T. Matkey besteht diese Rechtsunsicherheit in zahlreichen Ermittlungsverfahren auch bei den Organen der Strafverfolgung und der Strafverteidigung.<sup>805</sup>

Zur Schaffung von Rechtssicherheit und der Sensibilisierung der betroffenen Agenten können die obigen Agenten, die keine Amtsträger sind, förmlich verpflichtet werden. In diesem Fall ist der Verpflichtete auf die strafrechtlichen Folgen einer Pflichtverletzung hinzuweisen. Die Verpflichtung wird mündlich vorgenommen und es ist eine Niederschrift aufzunehmen, die der Verpflichtete mit unterzeichnet. Der Verpflichtete erhält eine Abschrift der Niederschrift.<sup>806</sup>

---

<sup>803</sup> Eine quantitative bzw. qualitative Minderleistung durch die Klienten erfolgte beispielsweise bei dem Korruptionsfall, der sich bei dem Zollkriminalamt ereignet hatte. Vgl. Gliederungspunkt 3 dieser Arbeit.

<sup>804</sup> Vgl. Matkey, T. (11/2001), S. 742 f.

<sup>805</sup> Vgl. Matkey, T. (11/2001), S. 744: Liegt weder das persönliche Merkmal des Amtsträgers noch des für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten vor, scheidet eine strafrechtliche Verfolgung gemäß der §§ 331-335 StGB aus und die Strafverfolgungsbehörden prüfen die alternative Anwendbarkeit des § 299 StGB.

<sup>806</sup> Vgl. Matkey, T. (11/2001), S. 743 f.: In seinem Aufsatz befindet sich auf S. 744 auch ein Beispiel für eine Verpflichtungserklärung.

Soweit beispielsweise freiberufliche Ingenieure Planungs- oder Kontrollaufgaben für ein öffentliches Unternehmen wahrnehmen, sollten auch die potentiellen Klienten über die Verpflichtung dieser Agenten aufgeklärt werden. Dies kann beispielsweise in Informationsschreiben oder speziellen Ausschreibungsbedingungen erfolgen.<sup>807</sup>

### 7.5.3.2. Fortbildung und Aufklärung

Während in den 70er und 80er Jahren die Agenten in den öffentlichen und privaten Unternehmen zur Korruptionsprävention überwiegend von ihren Vorgesetzten nur belehrt<sup>808</sup> worden sind, werden seit Mitte der 90er Jahre überwiegend Seminare durchgeführt.<sup>809</sup> Die Seminare sollten auf die spezifischen Verhältnisse des öffentlichen oder privaten Unternehmens abgestimmt werden. Es gibt folgende Anlässe für die Planung und Durchführung der Seminare:

- eigene Korruptionsdelikte oder Begleitstraftaten wie Untreue oder Betrug im Unternehmen;
- politischer Wille beim Prinzipal (beispielsweise bei der Geschäfts- oder Behördenleitung, einzelnen Politikern im Aufsichtsrat);
- die Initiative einzelner Agenten im Unternehmen (beispielsweise der Leiter der Fortbildungsabteilung, der Leiter der Revision);
- Akquisition eines spezialisierten Unternehmensberaters.

Das Unternehmen kann einzelne Agenten in offenen Seminaren bei einem Fortbildungsinstitut schulen lassen. Da Korruption ein „Tabuthema“ ist, empfiehlt es sich, in Inhouseseminaren die Agenten zu schulen. Nach den ersten Akquisitionsgesprächen sollte zunächst ein Probeseminar erfolgen. Nach der Auswertung des Probeseminars sollte der externe Unternehmensberater mit ausgewählten Seminarteilnehmern und dem internen Projektleiter (beispielsweise dem Personalleiter oder dem Revisionsleiter) nach Durchführung einer Risiko- bzw. Schwachstellenanalyse die potentiellen Seminarteilnehmer festlegen und das Seminarkonzept entwickeln. In der Praxis kommt es sowohl vor, dass Führungskräfte und Sachbearbeiter in getrennten Seminaren mit unterschiedlichen Seminarinhalten geschult werden als auch in gemischten Seminaren, in denen Führungskräfte und Sachbearbeiter in einer Gruppe geschult werden. Bei der Auswahl der Seminarteilnehmer können Organigramme, Stellenbeschreibungen und die Beschreibung interner Probleme von Bedeutung sein. Hinsichtlich des zeitlichen Rahmens können halbtägige, eintägige oder mehrtägige Seminare durchgeführt werden. Folgende Seminarinhalte sollten u.a. im Seminar behandelt werden:

- Vorführung des BKA-Videofilmes „Korruption – hinnehmen oder handeln?“
- oder Vorführung des Videofilmes „Korruption“ des Medienzentrums Polizei Hamburg;

---

<sup>807</sup> Vgl. ebenso S. 744.

<sup>808</sup> Nach Ansicht von Holz, K. (6/1997), S. 414 wird eine jährliche Belehrung über die Annahme von Geschenken den Bedürfnissen der Polizeibeamten nicht gerecht.

<sup>809</sup> Der Verfasser kennt auch heute noch einige Kommunen, die ihre Agenten nur belehrt haben oder nur einen Flyer erstellt haben. Hier ist teilweise bei der Behördenleitung der politische Wille zur Korruptionsprävention nicht vorhanden oder der Behördenleiter kann die Aktivitäten zur Korruptionsprävention aufgrund des Widerstandes der Agenten nicht durchsetzen.

- oder Vorführung des ZDF-Videofilms „Der Unbestechliche“;<sup>810</sup>
- Diskussion mit den Seminarteilnehmern über einzelne Fallbeispiele der Videofilme;
- Darstellung von internen Regelungen zur Korruptionsprävention, beispielsweise Dienstanweisungen, Flyer, Marketingrichtlinie usw., und Diskussion mit den Seminarteilnehmern;
- Präsentation der Korruptionsdelikte sowie der Begleitstraftaten;
- kritische Prüfung von Dilemma-Situationen in Kleingruppen und die Erarbeitungen von Lösungsvorschlägen, die im Seminar präsentiert und diskutiert werden;
- Präsentation der Ursachen und Erscheinungsformen der Korruption;
- Aktivitäten zur Schaffung eines Korruptionscontrolling;
- Vorstellung bzw. Erarbeitung eines Frühwarnsystems für Korruption;
- Kommunikative Aspekte im internen Umgang mit Verdächtigten und Überführten;
- wissenschaftliche Definitionen und Indikatoren für Korruption.

Für spezifische Zielgruppen, beispielsweise Revisoren, Ermittler der Steuerfahndung oder der Polizei, können zusätzlich zum Grundlagenseminar spezifische Seminarinhalte wie z.B. Manipulationen, Vergaberecht usw. vermittelt werden. Da nach Ansicht von Sozialwissenschaftlern das korruptive Verhalten der Agenten das Resultat von Lernprozessen ist, sollten die Ziele der Korruptionsseminare u.a. die Verhaltensänderung der Agenten sowie die Optimierung des Führungsverhaltens und der Organisationskultur sein.<sup>811</sup>

Die Seminarinhalte sollten nach einem Zeitraum von 2 bis 5 Jahren wiederholt werden. Es gibt auch Kommunen und Ministerien, bei denen das Seminar zur Korruptionsprävention im Fortbildungskatalog enthalten ist und pro Jahr nur ein oder zwei Seminare für die Agenten angeboten werden.<sup>812</sup>

Zusätzlich zu den Seminaren können die Agenten in Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gesprächen oder durch ein Schreiben des Prinzipals sensibilisiert werden.

### **7.5.3.3. Vermeidung von Interessenkonflikten**

Gemäß arbeitsrechtlichen Vorschriften bedürfen Nebenbeschäftigungen der vorherigen Zustimmung des Arbeitsgebers, wenn dem Agenten hierdurch ein Entgelt oder gelt-

---

<sup>810</sup> Die obigen Videofilme können bei dem BKA, bei dem Medienzentrum der Polizei Hamburg bzw. beim ZDF (Zweites Deutsches Fernsehen in Mainz) käuflich erworben werden. In dem BKA-Videofilm, der ca. 25 Minuten dauert, diskutieren eine BKA-Expertin und ein Journalist anhand dreier Fallbeispiele – „Verkehrskontrolle“, „Anfüttern: Golfplatz“, Verletzung des Dienstgeheimnisses“ – die unterschiedlichen Aspekte der Korruption im Umfeld der Polizei, der gewerblichen Wirtschaft, Kommunalpolitik und der allgemeinen öffentlichen Verwaltung. In dem Videofilm des Medienzentrums der Polizei Hamburg, der im Auftrag und in Zusammenarbeit mit dem Dezernat Interne Ermittlungen der Innenbehörde Hamburg hergestellt wurde und ca. 36 Minuten dauert, werden ebenfalls zwei Fallbeispiele dargestellt und die Meinung von Korruptionsexperten wiedergegeben. Der Videofilm „Der Unbestechliche“ dauert ca. 90 Minuten. In diesem Film wird der Korruptionsprozess bei einem Mitarbeiter der Finanzverwaltung dargestellt.

<sup>811</sup> Bei der Individualisierung des Verhaltens im Unternehmen wird das Verhalten der Vorgesetzten und der Kollegen vom Agenten kopiert. Vgl. Schwarze, A. (1989), S. 59.

<sup>812</sup> Teilweise hat die Implementierung der Korruptionsseminare im Fortbildungskatalog nur eine Alibifunktion.

werter Vorteil gewährt wird.<sup>813</sup> Nebentätigkeiten können zu einer Interessenkollision mit Regelungen der Korruptionsprävention führen, wenn die Ausübung der Nebentätigkeit eine gewisse Nähe der Branche oder des Nebenerwerbs-Arbeitsplatzes zu Aufgabenfeldern bzw. Interessen des Unternehmens des Prinzipals aufweist. Zur Prävention sollten die Vorgesetzten über die Nebentätigkeiten ihrer Mitarbeiter informiert sein und dafür sorgen, dass die entsprechenden Vorschriften zur Nebentätigkeit beachtet werden. Bei dem Erkennen einer möglichen Interessenkollision sollte die Nebentätigkeit entweder untersagt werden oder nur unter Anwendung weiterer Präventionsmaßnahmen, wie z.B. Anwendung von Vier-Augen-Prinzip oder Rotationsprinzip, gestattet werden.

Des Weiteren sollten persönliche Beteiligungen von Agenten an den Firmen der Klienten, die in Geschäftsbeziehung zu dem Unternehmen des Prinzipal stehen, grundsätzlich untersagt werden. Im Ausnahmefall sollte eine schriftliche Genehmigung vom Prinzipal eingeholt werden.

Die Prüfung der Interessenkollision sollte sich auch auf die Beteiligung naher Angehöriger (z.B. Ehefrau, Kinder, elterlicher Betrieb) erstrecken. Hier sollte der Agent in einem persönlichen und vertraulichen Gespräch mit dem Vorgesetzten prüfen, ob Interessenkonflikte auftreten können und spezielle Schutzmaßnahmen erfolgen können.

Des Weiteren sollte auch bei der Durchführung von Spenden oder dem Abschluss von Sponsoringverträgen eine mögliche Interessenkollision geprüft werden.

#### **7.5.3.4. Identifizierungspolitik**

Nach den Erfahrungen der Strafverfolgungsorgane sind Identifikationsdefizite der Agenten, Probleme der inneren Kündigung (Burnout) und Unzufriedenheit Ursachen für ein korruptes Verhalten der Agenten.<sup>814</sup> Des Weiteren entstehen hierdurch für die Unternehmen Leistungsdefizite und damit eine Gefährdung der strategischen Zielerreichung.<sup>815</sup>

Die schwache Identifikation der Agenten kann u.a. durch fehlende Vorbilder, dem Führungs- und Kooperationsstil der Vorgesetzten sowie einer in Leitbilder propagierten Unternehmenskultur, die nicht gelebt wird, verursacht werden.<sup>816</sup> Identifikationsprobleme sind meist nicht direkt sichtbar, sondern müssen durch schriftliche oder mündliche Mitarbeiterbefragungen, Personalbeurteilungen sowie durch Mitarbeitergespräche erschlossen werden.<sup>817</sup> Nach Wunderer gibt es folgende Anzeichen für Identifikationsdefizite:<sup>818</sup>

- „Unzufriedenheit mit Arbeit und Führung,
- geringes Verantwortungsbewusstsein und Engagement bei der Aufgabenerfüllung,

<sup>813</sup> Das „zweite Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetz“, BT-Drs. 13/8079, S. 10, verpflichtet die Beamten zur Anzeige jeder Nebentätigkeit (§ 42 BRRG, §§ 65, 66 BBG), wenn hierfür ein Entgelt oder geldwerter Vorteil gewährt wird. Vgl. Schaupensteiner, W. J. (11/1997), S. 703, FN 6.

<sup>814</sup> Vgl. Vahlenkamp, W./Knauß, I. (1997), S. 45 sowie Kühne, A. (2000), S. 65 sowie die Ausführungen in Gliederungspunkt 4.4.1.1.6.

<sup>815</sup> Vgl. Wunderer, R. (2003), S. 111.

<sup>816</sup> Vgl. Wunderer, R. (2003), S. 111 f.

<sup>817</sup> Vgl. ebenso S. 112.

<sup>818</sup> Wunderer, R. (2003), S. 112.

- niedrige Leistungsbereitschaft,
- niedrige Kooperationsbereitschaft,
- wenig Vertrauen in Vorgesetzte,
- geringe Akzeptanz von Führungsentscheidungen,
- begrenzte Loyalität und
- hohe Absenz- und Fluktuationsraten.“

Nachdem die tatsächliche Identifikation der Agenten festgestellt wurde, müssen diese Ergebnisse mit dem Identifikationsbedarf des Unternehmens verglichen werden.<sup>819</sup>

Die Identifikationspolitik im Rahmen des strategischen Personalmanagements einer Unternehmung bietet zielorientiert Identifikationsmöglichkeiten über arbeitsrelevante Werte (z.B. Erfolg, Freude). Sie verfolgt nach Wunderer folgende Ziele:<sup>820</sup>

- „identifikationsorientierte Auswahl von Mitarbeitern,
- frühzeitige qualitative Einbindung der Mitarbeiter,
- Vermeidung/Abbau von Identifikationsbarrieren,
- Bereitstellung und Kommunikation attraktiver Identifikationsangebote,
- positive Gestaltung wichtiger Einflussfaktoren auf die Identifikation (z.B. Arbeit, Führung, Kooperation, Unternehmenskultur)
- Vermeidung von Identifikationsbarrieren durch ein Identifikationscontrolling und daraus abgeleitete Maßnahmen“.

Nachdem Identifikationsbedürfnisse von Agenten untersucht, Identifikationsprobleme beurteilt sowie Identifikationsbedarf und -potenziale des Unternehmens ermittelt wurden, müssen geeignete identifikationspolitische Strategien entwickelt werden. Hierbei zielen klassische Strategien darauf ab, die Betriebstreue und -loyalität zu fördern und sich mit dem Unternehmen als Ganzes zu identifizieren und ihm treu bleiben. Hiernach bleiben jedoch Aspekte der inneren Kündigung unberücksichtigt. Neue moderne Strategien basieren auf der Annahme, dass Identifikation mit dem Gesamtunternehmen keine hinreichende Einbindung der Agenten gewährleistet. Sie postulieren, dass innerhalb des Unternehmens verschiedene Identifikationsräume (z.B. Ziele, Aufgaben, Arbeitsgruppe, Kunden) die Einbindung fördern können.<sup>821</sup>

Aus den Strategien können nach Wunderer für die Führungskräfte sowie für die Personalabteilung folgende konkrete Aufgaben entstehen:<sup>822</sup>

#### 1. im Bereich Arbeits- und Aufgabengestaltung:

- interessante, sinn- und verantwortungsvolle Aufgaben,
- Transparenz der Beiträge für übergeordnete Leistungsziele,
- Entscheidungsbeteiligung,
- gut abgegrenzte Verantwortungsbereiche,
- klar formulierte Ziele,
- Möglichkeiten für Selbstachtung und Identität in der Arbeit,
- physische und psychische Leistungsbedingungen;

#### 2. im Bereich Personal- und Führungskräfteentwicklung:

---

<sup>819</sup> Vgl. Wunderer, R. (2003), S. 113.

<sup>820</sup> Wunderer, R. (2003), S. 109.

<sup>821</sup> Vgl. Wunderer, R. (2003), S. 115.

<sup>822</sup> Vgl. Wunderer, R. (2003), S. 117 in der Abb. 7.

- individuell: Selbständigkeit, eigenständige Lernprozesse, auf persönliche Eignung/Neigung zugeschnittene Karrieren,
  - in der Arbeitsgruppe: Freiräume und kooperative Selbstkoordination, die vom Vorgesetzten unterstützt werden,
  - in der Kundenbeziehung: außenorientierte Lernprozesse bei Leistungen für die Marktpartner,
3. im Bereich Anreizpolitik:
    - gerechte Anerkennung besonderer Leistungen;
  4. im Bereich Führungspolitik und –grundsätze:
    - echte Teambildung in den sozialen Beziehungen,
    - Freiräume in den Arbeitsbeziehungen,
    - Qualifikation, Leistungsmotivation und Zufriedenheit der Mitarbeiter als gelebter Führungsgrundsatz,
    - Qualitäts-, Termin- und Ertragsorientierung der Vorgesetzten als Voraussetzung für attraktive individuelle, Gruppen- und Marktleistungsziele;
  5. im Bereich interne und externe Kommunikation:
    - Kommunikation mit dem Marktpartner ebenso beachten wie Kommunikation mit den Mitarbeitern,
    - Mitarbeiter nach außen als PR-Agenten verstehen,
    - Erfolge und Probleme der Marktpartner nach innen ernst nehmen,
    - umfassende strategische Informationen sichern,
    - Feedback über Leistungsprobleme und -ergebnisse,
    - durch umfassende interne Informationen für Transparenz im Leistungsprozess sorgen;
  6. im Bereich unternehmenspolitische Grundsätze:
    - Leitbilder leben,
    - Mitarbeiter als Mitunternehmer sehen, auswählen, fördern, führen,
    - den mit und in der Firma zufriedenen Mitarbeiter als Unternehmensgrundsatz verankern,
    - Personalpolitik als Personalmarketingaktivität definieren,
    - unternehmenspolitische Grundsatzentscheidungen sinnvoll treffen,
    - strategische Zielsetzungen vor dem Tagesgeschäft Priorität verschaffen
    - sowie Verantwortungsgefühl der Firma gegenüber dem Mitarbeiter dokumentieren.

Die Identifikationspolitik sollte auf langfristigen Angeboten zur Selbststeuerung der Agenten beruhen (z.B. Coaching), zielgruppenspezifisch unterschiedliche Agenten berücksichtigen und bestimmte Schwerpunkte setzen.<sup>823</sup>

#### **7.5.3.5. Vorbildhaftes Verhalten aller Führungskräfte und Mitarbeiter**

Alle Führungskräfte sowie alle Sachbearbeiter sollten ihr Unternehmen optimal nach innen und außen repräsentieren. Die Führungskräfte sollten insbesondere die Pflicht haben, ihren Mitarbeitern zu helfen und sie und das Unternehmen vor einem Schaden zu bewahren. Die Führungskräfte sollten die Beachtung der Regeln zur Korruptions-

---

<sup>823</sup> Vgl. Wunderer, R. (2003), S. 117 f.



prävention sowie die Umsetzung der Korruptionscontrollingpolitik in Gesprächen mit ihren Mitarbeitern sowie durch eigene Aktivitäten (z.B. durch den Besuch von Seminaren oder die Durchführung von Risikoanalysen) deutlich zum Ausdruck bringen.

#### **7.5.3.6. Sanktionen gegenüber Agenten bei Nichteinhaltung von Regeln**

Falls sich beispielsweise aufgrund von anonymen Anzeigen oder internen Prüfungen der Anfangsverdacht bestätigt, dass Agenten des Unternehmens in Korruptionsdelikte oder Begleitstraftaten involviert sind, sollten unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit folgende Sanktionen gegenüber den Agenten erfolgen:

- Einschränkung von Befugnissen,
- Abmahnungen,
- Versetzung des Agenten in eine andere Funktion,
- Verminderung des Gehalts bzw. der Besoldung,
- Kündigung aus wichtigem Grund,
- Erstattung einer Strafanzeige,
- Leistung von Schadenersatz.

#### **7.5.3.7. Beteiligung des Agenten am Unternehmenserfolg**

Der Prinzipal könnte mögliche Opportunitätskosten der Agenten erhöhen. Opportunitätskosten entstehen den Agenten, wenn sie finanziell am Erfolg der Unternehmung beteiligt sind und sich die entsprechende Erfolgsentlohnung durch das Korruptionsgeschäft (z.B. bei der Gewinnmaximierungskorruption) verringert.<sup>824</sup>

Überwiegend werden in öffentlichen und privaten Unternehmen zwischen dem Agenten und dem Vorgesetzten Zielvereinbarungsgespräche geführt. Der Prinzipal hat die Möglichkeit, die Gewährung von bestimmten variablen Entlohnungsformen in Abhängigkeit der Erreichung der vereinbarten Ziele durch die Agenten oder deren Beurteilungsergebnisse zu gestalten. Durch die Beteiligung der Agenten am Unternehmenserfolg könnte zusätzlich die Motivation der Agenten gesteigert werden. Beispielsweise könnten auch besondere Korruptionscontrollingaktivitäten (Aufdeckung von Schwachstellen, Aufdeckung von Korruptionsfällen oder Begleitstraftaten, Verminderung von Schäden, Kosteneinsparungen usw.) durch zusätzliche Prämien entlohnt werden.

### **7.5.4. Steuerung des Klienten**

#### **7.5.4.1. Aufklärung des Klienten**

Die Klienten des Unternehmens sollten vom Korruptionsbeauftragten bzw. vom Pressesprecher über die durchgeführte Korruptionscontrollingpolitik informiert werden. Die Informationsübermittlung könnte wie folgt erfolgen:

- Informierung über Presse, Rundfunk, Fernsehen,
- Informierung über das Internet,
- Informierung durch spezielle Schreiben, die an die Geschäftsleitung des Unternehmens der Klienten adressiert werden.

---

<sup>824</sup> Vgl. Modellgleichung des Agenten in Gliederpunkt 4.2.1 sowie die Ausführungen in Gliederungspunkt 4.2.4. dieser Arbeit.

#### 7.5.4.2. Erhöhung der Transparenz durch das Informationsfreiheitsgesetz

In den Bundesländern Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen existiert jeweils ein Informationsfreiheitsgesetz.<sup>825</sup> Auf Bundesebene gibt es für den Bereich der Umwelt seit 1994 ein Umweltinformationsgesetz (UIG).

Ziel der Informationsfreiheitsgesetze ist es, eine transparente öffentliche Verwaltung zu schaffen und somit die demokratische Kontrolle zu erhöhen.<sup>826</sup> Der Bürger hat aufgrund dieses Gesetzes einen Rechtsanspruch auf Information und Zugang zu amtlichen Vorgängen und Akten der öffentlichen Verwaltung.<sup>827</sup> Der Gesetzgeber hat im Gesetz die Begriffe „Verwaltung“ und „Behörde“ sehr weit gefasst. Eine Behörde ist nach § 2 Abs. 1 IFG NRW „jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt“.<sup>828</sup> So ist es beispielsweise möglich, Informationen zu erhalten, die über die eigene Person gespeichert sind, oder Informationen über Rechtsvorschriften, Zuständigkeiten, Organigramme und Gutachten.<sup>829</sup>

Folgende Informationen können vom Bürger aufgrund einzelner Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes nicht erlangt werden:<sup>830</sup>

- Informationen über behördliche Entscheidungsprozesse;
- Informationen, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind;
- konkrete Angebote einzelner Unternehmen;
- Informationen zum Verfahrensablauf eines anhängigen Ermittlungsverfahrens;
- personenbezogene Daten.

Falls der Antrag des Bürgers auf Informationen von der Behörde abgelehnt wird, kann er förmliche Rechtsmittel einlegen (z.B. Widerspruch) oder sich an die Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit wenden.<sup>831</sup>

Durch die Schaffung der Informationsfreiheitsgesetze in den vier Bundesländern ist das Handeln der Agenten der öffentlichen Unternehmen zum Teil (z.B. durch Information über Zuständigkeiten oder Organigramme) für den Klienten transparenter geworden. Hierdurch könnte das Vertrauen der Klienten, das in einer Verringerung der Widersprüche und Beschwerden signalisiert wird, erhöht werden. Erforderlich wäre ferner die Forderung eines Bundesgesetzes sowie der Landesgesetze in den übrigen Bun-

<sup>825</sup> Vgl. Innenministerium (IM) NRW (7/2003), Das Informationsfreiheitsgesetz NRW, S. 4. Auch in der Europäischen Union besteht ein Gesetz, das den Bürgern ein Recht auf offenen Zugang zu den Informationen der EU-Organen garantiert. Die USA gewährleisten ihren Bürgern mit dem Freedom-of-Information-Act schon seit 1966 freien Zugang zu den bei öffentlichen Stellen vorliegenden Informationen.

<sup>826</sup> Vgl. IM NRW (7/2003), Das Informationsfreiheitsgesetz NRW, S. 17 f.

<sup>827</sup> Vgl. ebenso S. 5.

<sup>828</sup> § 2 Abs. 1 IFG NRW.

<sup>829</sup> Vgl. IM NRW (7/2003); Das Informationsfreiheitsgesetz NRW, S. 7. Das IFG NRW trat am 1. Januar 2002 in Kraft. Bereits im ersten Jahr seiner Gültigkeit haben Bürger mehr als 1000 Anträge an die Behörden in NRW nach dem Informationsfreiheitsgesetz gestellt.

<sup>830</sup> Vgl. § 6 bis 9 IFG NRW.

<sup>831</sup> Vgl. IM NRW (7/2003), Das Informationsfreiheitsgesetz NRW, S. 15.

desländern und die Schaffung von Transparenz über behördliche Entscheidungsprozesse.<sup>832</sup>

#### 7.5.4.3. *Der Integritätspakt*

Der Integritätspakt (IP) ist ein Instrument, das von Transparency International (TI) in den 90er Jahren entwickelt wurde. Er sollte die Risiken bei öffentlichen Beschaffungsaufträgen reduzieren, die zwischen einem öffentlichen Unternehmen und einem privaten Unternehmen abgeschlossen werden. Der Integritätspakt kann jedoch auch von privaten Unternehmen verwendet werden, um die Risiken der Gewinnmaximierungskorruption zu reduzieren.<sup>833</sup>

Der Integritätspakt verschafft den Vertragsparteien gegenseitige vertragliche Rechte bzw. Ansprüche und Verpflichtungen und dient dazu, Unsicherheiten hinsichtlich der Qualität, Anwendbarkeit und Durchsetzung gesetzlicher Bestimmungen zu reduzieren.<sup>834</sup> Hierdurch könnten folgende Ziele zur Korruptionsprävention erreicht werden:<sup>835</sup>

- Verzicht auf Korruption bei der Verwirklichung von Vertriebszielen;
- Verzicht auf Korruption bei Wettbewerbern;
- Verzicht auf Korruption bei der Verwirklichung von Beschaffungen (kein Forderungsverhalten von Amtsträgern oder Einkäufern);
- Verminderung von materiellen Korruptionsschäden;
- Verminderung von Wettbewerbsverzerrungen;
- Verstärkung des öffentlichen Vertrauens in den Prozess der Entscheidungsfindung.

Der Integritätspakt könnte für den Auftraggeber folgende Verpflichtungen enthalten:<sup>836</sup>

- die im Beschaffungsprozess tätigen Agenten dürfen für sich oder einen Dritten keinen Vorteil fordern oder annehmen;
- alle technischen, rechtlichen und verfahrensrelevanten Informationen hinsichtlich des Vertrages werden allen Anbietern in gleicher Weise offengelegt;
- keinem Anbieter dürfen vertrauliche Informationen mitgeteilt werden;
- die im Beschaffungsprozess tätigen Agenten haben eventuell bestehende Interessenkonflikte offenzulegen.

Der Integritätspakt könnte für den Auftragnehmer folgende Verpflichtungen enthalten:<sup>837</sup>

- keinem im Beschaffungsprozess tätigen Agenten werden Vorteile angeboten oder verschafft;

---

<sup>832</sup> Es sollte der Anschein vermieden werden, dass das Handeln des Agenten eines öffentlichen Unternehmens willkürlich oder durch die Zahlung einer bestimmten Korruptionssumme beeinflusst wurde.

<sup>833</sup> Vgl. <http://www.transparency.de/Integritaetspakt.80.0html> vom 30.06.2004 sowie Eigen, P. (2003), S. 74.

<sup>834</sup> Vgl. <http://www.transparency.de/Integritaetspakt.80.0html> vom 30.06.2004.

<sup>835</sup> Vgl. <http://www.transparency.de/Integritaetspakt.80.0html> vom 30.06.2004.

<sup>836</sup> Vgl. <http://www.transparency.de/Integritaetspakt.80.0html> vom 30.06.2004 sowie Eigen, P. (2003), S. 77 f.

<sup>837</sup> Vgl. <http://www.transparency.de/Integritaetspakt.80.0html> vom 30.06.2004 sowie Eigen, P. (2003), S. 78.

- keine Absprachen mit anderen Anbietern.

Der Nachweis von Aktivitäten im Rahmen des eigenen Korruptionscontrolling (Dienst- oder Geschäftsanweisung, Seminare, Frühwarnsystem usw.) wäre sowohl bei den Auftraggebern als auch bei den Auftragnehmern ein wünschenswertes Element bei der Selbstverpflichtung der Vertragsparteien. Dieser Nachweis könnte beispielsweise durch eine freiwillige oder gesetzlich verpflichtende Zertifizierung erfolgen.

Der Integritätspakt sollte für beide Vertragsparteien für die Verletzung von Regeln vorher festgelegte Sanktionen beinhalten. Agenten des Auftraggebers könnten bei einer Regelverletzung disziplinarrechtlich/arbeitsrechtlich oder strafrechtlich sanktioniert werden. Der Auftraggeber könnte ebenfalls zur einer pauschalierten Vertragsstrafe verpflichtet werden. Bei einer Regelverletzung durch Agenten des Auftragnehmers könnten z.B. folgende Sanktionen erfolgen:<sup>838</sup>

- Annullierung des Auftrags;
- Verfall von festgelegten Sicherheiten;
- Leistung eines pauschalierten Schadenersatzes;
- Ausschluss von zukünftigen Auftragsvergaben für einen bestimmten Zeitraum;
- arbeitsrechtliche Sanktionen gegenüber Agenten.

Die Überwachung des gesamten Projekt-Prozesses sowie der entsprechenden Rechte und Pflichten könnte durch eine private oder öffentliche Prüfungsgesellschaft erfolgen.

#### **7.5.4.4. Der Sponsoringvertrag**

Sponsoring hat als Kommunikationsinstrument für Unternehmen sowie als Finanzierungsinstrument für öffentliche Unternehmen seit Mitte der achtziger Jahre in Deutschland stark an Bedeutung gewonnen.<sup>839</sup> Nach der Ansicht von Bruhn bedeutet Sponsoring „die Bereitstellung von Geld, Sachmitteln oder Dienstleistungen durch Unternehmen zur Förderung von Personen, Gruppen und/oder Organisationen im sportlichen, kulturellen und/oder sozialen Bereich, um damit gleichzeitig Ziele der eigenen Unternehmenskommunikation zu erreichen“.<sup>840</sup>

Sponsoring dient den Unternehmen dazu, im Rahmen der Kommunikationspolitik (z.B. Werbung, Öffentlichkeitsarbeit) mit Hilfe der Medien (Presse, Fernseh- und Radiosender) ihre Produkte und ihre Marken den Zielgruppen (z.B. Verbraucher) bewusst zu machen, um damit einen höheren Umsatz und eventuell einen höheren Gewinn zu erlangen.<sup>841</sup> Für die öffentlichen Unternehmen dient das Kultursponsoring beispielsweise dazu, Leistungen der Theater oder Museen zu finanzieren, während das Sozio- und Umweltsponsoring dazu dient, Leistungen der Wissenschaft (z.B. Forschungstätigkeit der Hochschulen) oder des Gesundheitswesens zu finanzieren.<sup>842</sup>

---

<sup>838</sup> Vgl. <http://www.transparency.de/Integritaetspakt.80.0html> vom 30.06.2004 sowie Eigen, P. (2003), S. 76 f.

<sup>839</sup> Vgl. Bruhn, M./Mehlinger, R. (1992) in S. V. des Vorwortes.

<sup>840</sup> Bruhn, M. (1991), S. 21.

<sup>841</sup> Vgl. Bruhn, M./Mehlinger, R. (1992), S. 20.

<sup>842</sup> Vgl. ebenso S. 3.

Im Gegensatz zum Mäzenatentum und zum Spendenwesen werden beim Sponsoring Fördermittel nur unter der Bedingung bereitgestellt, dass der Sponsor für die Leistung von finanziellen Zuwendungen vom Gesponserten eine Gegenleistung erhält.<sup>843</sup>

Die Verwaltungsvorschrift des Landes Nordrhein-Westfalen vom 12.04.1999 „Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung“ enthält eigene Regelungen und Leitlinien für die Durchführung von Sponsoringgeschäften.<sup>844</sup> Gemäß der Verwaltungsvorschrift darf sich die öffentliche Verwaltung nicht unbeschränkt dem Sponsoring öffnen. In einigen Verwaltungsbereichen, (z.B. Polizei/Staatsanwaltschaft) wird Sponsoring nur sehr zurückhaltend oder gar nicht stattfinden können. Sponsoring muss mit dem Verwaltungszweck vereinbar sein und darf keine rechtswidrigen Ziele verfolgen. Bei der Anwendung des Sponsoring gelten u.a. folgende Leitlinien:<sup>845</sup>

- Sponsoring muss für die Öffentlichkeit erkennbar sein.
- Es darf nicht der Eindruck entstehen, dass sich die Beschäftigten bei der Durchführung ihrer Aufgaben oder bei der Vergabe öffentlicher Aufträge von den Interessen des Sponsors leiten lassen.
- In Sponsoringverträgen sollen die Leistungen und Gegenleistungen genau benannt sein.
- Der Sponsoringvertrag unterliegt der Zustimmung der obersten Landesbehörde. Diese kann die Befugnis delegieren.

Die Problematik der Durchführung von Sponsoringverträgen ist besonders im Bereich der Drittmittelforschung in den Hochschulen und Krankenhäusern von Bedeutung. Beispielsweise erfolgte durch die so genannte „Herzklappen-Affäre“ seit dem Jahre 1994 eine umfangreiche strafrechtliche Überprüfung des Zusammenwirkens zwischen Medizingeräteherstellern und pharmazeutischer Industrie einerseits und Krankenhausärzten sowie Klinikverwaltungen andererseits. Hierbei wurden ein Großteil der eingeleiteten Ermittlungsverfahren nach §§ 170 Abs. 2 StPO oder 153 a Abs. 1 StPO eingestellt.<sup>846</sup>

Auf Seiten der Medizinprodukte- und Arzneimittelhersteller existieren gesetzliche Verpflichtungen, die diese zu einer Kooperation mit den Forschungstreibenden verpflichten. Die Hersteller werden durch die §§ 17 ff. MPG<sup>847</sup> und die §§ 40 ff. AMG<sup>848</sup>

---

<sup>843</sup> Vgl. Bruhn, M./Mehlinger, R. (1992), S. 3 f. sowie Bruhn, M. (1995), Sp. 2341 f.: Der Mäzen erwartet keine Gegenleistung für seine Unterstützung und verzichtet auch bewusst darauf, über seine Förderung öffentlich zu sprechen. Der Spender erhält als einzige Gegenleistung eine Spendenbescheinigung, die er steuerlich geltend machen kann.

<sup>844</sup> Vgl. Rd. Erl. des Innenministeriums vom 12.4.1999 abgedruckt im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen - Nr. 27 vom 7. Mai 1999. Des Weiteren enthalten die Verwaltungsvorschriften anderer Bundesländer (z.B. Anlage 3 in der Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung vom 14.06.2001 in Niedersachsen) entsprechende Regelungen für die Durchführung von Sponsoringgeschäften.

<sup>845</sup> Vgl. ebenso.

<sup>846</sup> Vgl. Sanchez-Hermosilla, F. (8-9/2002), S. 506.

<sup>847</sup> BGBl I, S. 1963.

<sup>848</sup> BGBl I, S. 2445.

verpflichtet, ihre Produkte im Interesse der Sicherheit umfangreichen klinischen Tests zu unterziehen.<sup>849</sup>

Im universitären Bereich wird die Berechtigung der Drittmittelforschung sowohl aus der in Art. 5 Abs. 3 Grundgesetz garantierten Wissenschaftsfreiheit als auch aus § 25 HRG und den jeweiligen Landesgesetzen hergeleitet.<sup>850</sup>

Gemäß dem Urteil des BGH vom 23. Mai 2002 begeht der Forscher bei der Einwerbung von zweckbestimmten Mitteln keine Vorteilsannahme, wenn das im Gesetz vorgesehene Verfahren, namentlich die Annahme der Mittel angezeigt und genehmigt wird. Auf diese Weise wird die Transparenz des Vorganges sichergestellt, den Kontroll- und Aufsichtsorganen eine Überwachung ermöglicht und so der Notwendigkeit des Schutzes vor dem Anschein der „Käuflichkeit“ von Entscheidungen des Amtsträgers angemessen Rechnung getragen. Des Weiteren werden Strafrecht und Hochschulrecht so auf der Tatbestandsebene in einen systematischen Einklang gebracht und ein Wertungsbruch vermieden.<sup>851</sup>

Die dargestellte Problematik führte ferner zur Entwicklung eines Erlasses des Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22.11.2000<sup>852</sup> sowie zu der Anfertigung von entsprechenden Dienstanweisungen oder Merkblättern (z.B. Entwicklung eines Merkblattes bei der Bergischen Universität Wuppertal) in den einzelnen Hochschulen.<sup>853</sup>

#### **7.5.4.5. Sanktionen gegenüber Klienten**

Es kann beispielsweise aufgrund von anonymen Anzeigen oder internen Prüfungen der Anfangsverdacht entstehen, dass Klienten des Unternehmens in Korruptionsdelikte oder Begleitstraftaten involviert sind. Falls sich der Verdacht aufgrund von internen Prüfungen oder Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden bestätigt, sollten vom Unternehmen unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit folgende Sanktionen gegenüber den Klienten erfolgen:

- Kündigung von Aufträgen,
- Schadenersatzklagen,
- Strafanzeige bei den Strafverfolgungsbehörden,
- Meldung des Klienten bei den Landesbehörden, die das Korruptionsregister („schwarze Listen“) führen.

### **7.6. Kontrolle der Korruptionscontrollingaktivitäten**

#### **7.6.1. Kontrolle gegenüber öffentlichen Unternehmen**

Es wird zunächst unterstellt, dass der politische Wille zur Korruptionsprävention bei dem Prinzipal vorhanden ist. Bei den Bundes- oder Landesverwaltungen könnte die Kontrolle der Korruptionscontrollingaktivitäten, d.h. die Umsetzung der geplanten Ak-

---

<sup>849</sup> Vgl. Sanchez-Hermosilla, F. (8-9/2002), S. 508.

<sup>850</sup> Vgl. ebenso S. 508.

<sup>851</sup> Vgl. BGH-Urteil 1 StR 372/01 vom 23. Mai 2002.

<sup>852</sup> Der Erlass beruht auf Beschlüsse der Kulturministerkonferenz vom 17.09.1999 sowie 15.12.1999.

<sup>853</sup> Vgl. Sanchez-Hermosilla, F. (8-9/2002), S. 508.

tivitäten und Konzepte, nach einem Zeitabschnitt von einem oder mehreren Jahren durch folgende Institutionen erfolgen:

- die Rechnungshöfe des Bundes bzw. Landes;
- die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse;
- die jeweiligen Innenminister und Innensenatoren;
- die sonstigen Minister und Senatoren;<sup>854</sup>
- der jeweilige Landtag bzw. Bundestag;

Bei den Kommunen könnte die Korruptionskontrolle durch die jeweiligen Oberbürgermeister bzw. Landräte sowie die gewählten Volksvertreter erfolgen. Bei den Eigengesellschaften der Kommunen, der Länder bzw. des Bundes (z.B. Stadtwerke, Wasserverbände) könnte die Korruptionskontrolle durch den jeweiligen Aufsichtsrat bzw. Verbandsrat erfolgen.

Die Ausübung der Korruptionskontrolle setzt voraus, dass der jeweilige Prinzipal im Bereich Korruptionscontrolling ausreichend geschult worden ist und die einzelnen Instrumente beherrscht.

Falls der politische Wille zur Korruptionsprävention in einigen Institutionen nicht ausreichend vorhanden wäre, könnten die Strafverfolgungsbehörden (Staatsanwaltschaften, Polizei), die Medien<sup>855</sup> sowie externe Prüf- und Steuerungsorgane auf den jeweiligen Prinzipal Einfluss ausüben und ihn von der Notwendigkeit der Aktivitäten zur Korruptionsprävention überzeugen.

Ferner besteht noch die Möglichkeit, dass – analog zum Bundesdatenschutzbeauftragten – von der Regierung ein Bundeskorruptionsbeauftragter bzw. in den einzelnen Bundesländern ein Landeskorrupsionsbeauftragter eingesetzt wird, der die Korruptionskontrolle ausübt.

### **7.6.2. Kontrolle gegenüber privaten Unternehmen**

Die Umsetzung der geplanten Aktivitäten zur Korruptionsprävention könnte bei den privaten Unternehmen durch die jeweiligen Anteilseigner sowie die Kontrollorgane (z.B. Aufsichtsrat, Wirtschaftsprüfer) erfolgen.

Falls der politische Wille zur Korruptionsprävention in den privaten Unternehmen nicht ausreichend vorhanden wäre, könnte die Regierung über die Gesetzgebung entsprechende Normen erlassen (z.B. Verstärkung des KontraG).

## **7.7. Kritik und Erweiterung des Modells**

In dem im Gliederungspunkt 7.1. betrachteten Grundmodell wurde zunächst unterstellt, dass der Klient entweder eine Einzelperson ist oder der Klient im Rahmen seiner Aufgabendelegation den Prinzipal seines Unternehmens vertritt und hierbei die Ziele zwischen dem Klienten und seinem Auftraggeber (Prinzipal) identisch sind. Diese

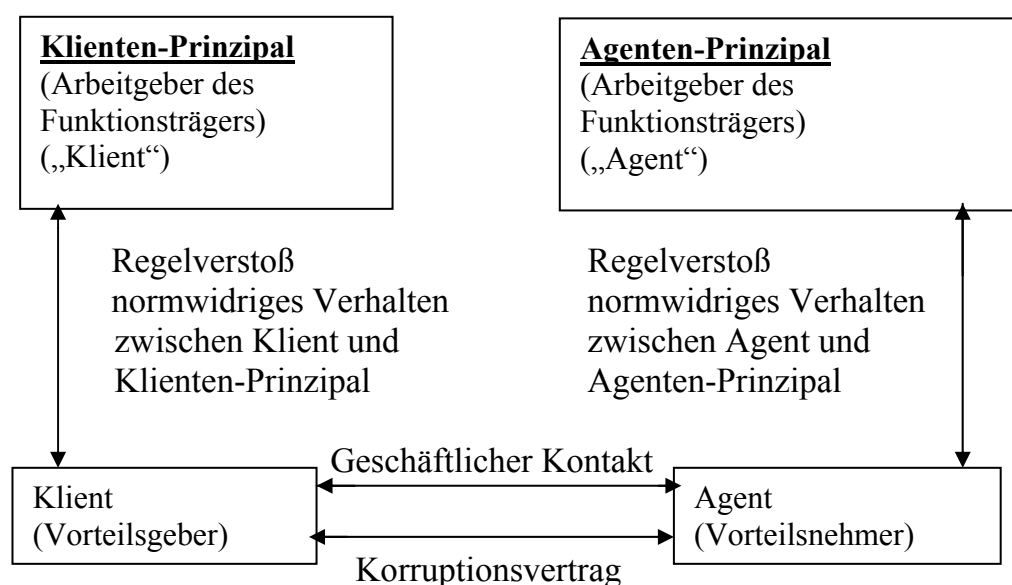
---

<sup>854</sup> Jeder Minister setzt in seinem Geschäftsbereich das Korruptionscontrolling in eigener Zuständigkeit um. Der Landtag kontrolliert die Umsetzung des Korruptionscontrolling der einzelnen Geschäftsbereiche, indem er die von den Ministerien beantworteten Fragen eines Fragenkatalogs sowie den jährlichen Bericht der Landesregierung zur Korruptionsprävention kontrolliert. Der Verfasser führte am 26. Juli 2004 ein Gespräch über Korruptionskontrolle mit einem Innenrevisor des Landes Nordrhein-Westfalen.

<sup>855</sup> Vgl. Müller, S. (9/2002), S. 496.

Zielgleichheit bestand in einigen privaten Unternehmen teilweise für einen Zeitraum bis zum Jahr 2000. Aufgrund der Änderungen durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz vom 13.8.1997, die Änderung durch das Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002, die verstärkten Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden, der negativen Berichterstattung der Medien sowie möglicher Vergabesperren hat sich in einigen privaten Unternehmen die Unternehmenspolitik geändert. Ziele des Prinzipals des Klienten sind u.a., dass die beschäftigten Vertriebsmitarbeiter die strafrechtlichen, steuerrechtlichen und betrieblichen Normen bei der Auftragsakquisition beachten. Einzelne Branchen wie z.B. die Pharmaindustrie<sup>856</sup>, Energieunternehmen<sup>857</sup> und die Bauindustrie haben in den letzten Jahren teilweise eigene Ethikregeln entwickelt. Beachtet der Klient die für ihn bestehenden Regelungen nicht, so begeht er einen Regelverstoß und muss damit rechnen, dass sein Prinzipal arbeitsrechtliche Sanktionen gegen ihn durchführt.<sup>858</sup> Ausgehend vom Grundmodell werden aufgrund der dargelegten Kritik die Beziehungen zwischen den vier Akteuren wie folgt dargestellt.

Abb. 7: Beziehungen im Prinzipal - Agenten – Prinzipal - Klienten - Modell  
Quelle: eigene Darstellung



Der ethisch orientierte Klienten-Prinzipal sollte analog zum Agenten-Prinzipal zur Verminderung von Risiken oder Schäden (z.B. zur Vermeidung von Schadenersatz-

<sup>856</sup> Die im Bundesfachverband Medizinproduktindustrie e.V. (BVMed) zusammengeschlossenen Unternehmen haben einen „Kodex Medizinprodukte“ entwickelt. Vgl. Runge, M. (2001), S. 89 f. sowie Dieners, P. (4/1998), S. 183.

<sup>857</sup> Beispielsweise hat die Projektgruppe Korruptionscontrolling der Stadtwerke Bonn GmbH eine Marketingrichtlinie entwickelt und sie im März 2004 an die Vertriebsmitarbeiter herausgegeben. Der Verfasser erhielt die Maßnahmen zur Korruptionsprävention der Stadtwerke Bonn GmbH zur Vorbereitung von Seminaren von dem Organisationsentwickler.

<sup>858</sup> Beispielsweise hat die Geschäftsleitung eines Bauunternehmens in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2002 einen Geschäftsführer, der in einen Korruptionsfall verwickelt war, gekündigt. Aufgrund dieses Anlasses schulte der Verfasser anschließend die Führungskräfte des Unternehmens im Bereich Korruptionscontrolling.



forderungen oder Vertragssperren) ein eigenes Korruptionscontrolling entwickeln. Hierbei kann er mit Hilfe seiner internen bzw. externen Prüf- und Steuerungsorgane die in Gliederungspunkt 7.5. erläuterten Korruptionscontrollingaktivitäten durchführen. Falls trotzdem ein Klient mit einem Agenten einen Korruptionsvertrag eingeht, sollten bei Aufdeckung der Delikte die beiden Prinzipals bzw. deren Prüf- und Steuerungsorgane in einem gemeinsamen Gespräch die Ursachen für die Entstehung des Korruptionsfalls sowie dessen Konsequenzen besprechen. Anschließend könnte die Vertragsbeziehung zwischen den beiden Unternehmen bei vorhandenem Vertrauen eventuell fortgesetzt werden.

## 8. Korruptionscontrollingkonzepte in öffentlichen Unternehmen

### 8.1. Das Präventionskonzept der Emschergenossenschaft/Lippeverband

#### 8.1.1. Organisation und Aufgaben

Bei der Emschergenossenschaft und dem Lippeverband handelt es sich um Wasserverbände in der Rechtsform einer Körperschaft öffentlichen Rechts, die durch ihre Mitglieder – Städte, Wirtschaft und Bergbau – getragen und finanziert werden. Emschergenossenschaft (gegründet am 14.12.1899) und Lippeverband (gegründet am 18.1.1926) sind rechtlich selbständige Körperschaften, die in Personalunion geführt werden und unter der Rechtsaufsicht des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz stehen.

Die wichtigsten Aufgaben von Emschergenossenschaft und Lippeverband sind Abwasserreinigung, Sicherung des Abflusses, Hochwasserschutz und Gewässerunterhaltung. Hierzu werden zahlreiche Kläranlagen, Pumpwerke, Abwasserkanäle und Regenbecken betrieben. Nach den entsprechenden Satzungen der Unternehmen hat die Emschergenossenschaft ihren Sitz in Essen, während der Lippeverband seinen Sitz in Dortmund hat.<sup>859</sup> Aufgrund der Aufgaben und Geschäftsprozesse der Emschergenossenschaft und dem Lippeverband sind folgende Erscheinungsformen der Korruption möglich:<sup>860</sup>

- Gewinnmaximierungskorruption,
- Verdrängungskorruption,
- situative und strukturelle Korruption,
- sowie interne („endemische“) Korruption.

#### 8.1.2. Anlass für den Korruptionscontrollingprozess

Aufgrund eines Zielvereinbarungsgespräches zwischen dem Vorstandsvorsitzenden und dem Leiter der Revision am 11.01.2000 sollte der Revisionsleiter bis 31.12.2000 die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention hinsichtlich Anwendbarkeit bzw. durchgeführter Realisierung und weiterer Empfehlungen bei der Emschergenossenschaft/dem Lippeverband überprüfen.

Das Ergebnis mündete in einem Konzept, das dem Vorstand am 28.11.2000 zur Beschlussfassung vorgelegt wurde.<sup>861</sup> Der Beschluss des Vorstandes enthielt u.a. folgende Elemente zur Korruptionsprävention:

- Bestellung des Leiters der Stabsstelle Revision zum Korruptionsbeauftragten;

<sup>859</sup> Vgl. [wysiwyg://frContent.frCenter.3htt...emschergenossenschaft.de/wir/index.html](http://www.wysiwyg://frContent.frCenter.3htt...emschergenossenschaft.de/wir/index.html) vom 01.07.2004 sowie Emschergenossenschaftsgesetz und Lippeverbandsgesetz vom 07.02.1990 sowie die entsprechenden Satzungen von Januar 1991. Der Verfasser erhielt die Informationen von dem Leiter der Revision und hat seit Herbst 2000 als externer Unternehmensberater das Korruptionscontrolling der beiden Unternehmen zum Teil aktiv gestaltet.

<sup>860</sup> Die Erscheinungsformen der Korruption wurden bereits in Gliederungspunkt 4.3. erläutert.

<sup>861</sup> Der Anlass für den obigen Korruptionscontrollingprozess war präventiver Art und nicht, weil es einen akuten Korruptionsfall gab.

- Einrichtung einer Arbeitsgruppe für die Erstellung einer Geschäftsanweisung Korruptionsprävention mit einem externen Unternehmensberater als Projektleiter;
- Schulung aller Vergabebefugten der beiden Wasserverbände nach der Erstellung der Geschäftsanweisung;
- Feststellung korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete aufgrund einer Risikoanalyse;
- Erarbeitung eines Vorschlages für die Rotation von Personal;
- Verstärkung der Dienst- und Fachaufsicht;
- Prüfung einer Antikorruptionsklausel;
- Verpflichtung von Auftragnehmern nach dem Verpflichtungsgesetz;
- Mehraugenprinzip und Transparenz

### **8.1.3. Die Funktion des Korruptionscontrollers**

Die Funktion des Korruptionscontrollers wird bei der Emschergenossenschaft/dem Lippeverband hauptsächlich vom Leiter der Revision wahrgenommen, der laut Vorstandsbeschluss vom 28.11.2000 zum Korruptionsbeauftragten bestimmt worden ist. Zu seinen wesentlichen Aufgaben<sup>862</sup> gehören u.a.:

- Führung vertraulicher Gespräche mit Hinweisgebern,
- Prüfung, ob Korruptions- und Begleitstraftaten erfüllt sind und Unterrichtung des Vorstandes,
- Organisation und Begleitung von Schwachstellenanalysen,
- Einleitung von weiteren Präventionsmaßnahmen (z.B. Schulungen, Informationen von Auftraggebern, Mitentscheidung über Rotationsbereiche/-zeiträume in korruptionsgefährdeten Bereichen),
- Information des Vorstandes über durchgeführte Präventionsmaßnahmen.

Als weitere Ansprechpartner für vertrauliche Gespräche mit Hinweisgebern wurden zwischenzeitlich die Hauptabteilungsleiter für Recht und Personal benannt.

### **8.1.4. Frühwarnsystem zum Erkennen von Korruptionsrisiken**

Nach § 91 Abs. 2 AktG ist der Vorstand einer Aktiengesellschaft verpflichtet, ein Risikomanagementsystem einzurichten, damit den Fortbestand der Gesellschaft gefährdende Entwicklungen früh erkannt werden.<sup>863</sup> Der Gesetzgeber hat nicht definiert, was unter einem Risikofrüherkennungssystem zu verstehen ist und wie ein solches System konkret ausgestaltet zu sein hat. Die unterschiedlichen Anforderungen an ein Risikofrüherkennungssystem sind abhängig von der jeweiligen Größe, Branche und Komplexität des Unternehmens, seiner Organisation, seiner Risikosituation und ggf. auch seiner finanziellen Lage. Ferner sollte berücksichtigt werden, dass sich bestimmte Risiken im Zeitablauf verändern können oder dass neue, bisher nicht absehbare Risiken zusätzlich auftreten. Die Pflicht zur Einrichtung eines Risikomanagementsystems gilt ferner für alle dem § 53 HGrG unterliegenden Unternehmen.

---

<sup>862</sup> Der Name des Korruptionsbeauftragten wurde mit Telefonnummer sowie dessen Aufgaben in der Geschäftsanweisung niedergeschrieben.

<sup>863</sup> Der § 91 Abs. 2 AktG wurde aufgrund des Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) mit Wirkung zum 1. Mai 1998 neu eingefügt.

Die Emschergenossenschaft und der Lippeverband haben auf freiwilliger Basis ein Risikomanagementsystem eingeführt.<sup>864</sup> Sie unterziehen sich einer freiwilligen Prüfung nach § 53 HGrG. Als Risikomanagement-Beauftragter wurde der Hauptabteilungsleiter Finanzen/Controlling benannt. Die Verantwortlichkeit für die unterjährige Überwachung des Risikomanagementsystems obliegt dem Leiter der Revision.

Zur Verhinderung möglicher Korruptionsrisiken wurde aufgrund des Beschlusses des Vorstandes vom 28.11.2000 im Februar 2001 in einem Workshop durch Experten des Unternehmens besonders gefährdete Aufgabengebiete sowie mögliche Indikatoren ermittelt. Anschließend wurden ab 21. Juni 2001 bis 2003 in 44 eintägigen Korruptionsseminaren die Führungskräfte und Sachbearbeiter hierüber informiert.<sup>865</sup>

Mit der Einführung des Risikomanagementsystems verfolgen die Emschergenossenschaft bzw. der Lippeverband u.a. folgende Ziele:<sup>866</sup>

- die Risiken, die auf die Ziele der beiden Gesellschaften einwirken, rechtzeitig zu erkennen und zu bewerten;
- eine zweckadäquate Berichterstattung der gewonnenen Informationen an die Entscheidungsträger der Gesellschaften zu ermöglichen;
- die Erkenntnisse systematisch in die Entscheidungen einzubeziehen und das Bewusstsein im aktiven Umgang mit Risiken zu steigern.

Die Prüfung des Risikomanagementsystems nach § 317 Abs. 4 HGB bzw. § 53 HGrG durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft<sup>867</sup> hat für das Jahr 2003 zu folgenden Feststellungen für die Emschergenossenschaft bzw. den Lippeverband geführt:

- Die bestandsgefährdenden Risiken sind aufgrund der hoheitlichen Aufgaben im Rahmen der Körperschaft öffentlichen Rechts weniger durch risikobehaftete Geschäfte als durch technische, insbesondere umwelttechnische Risiken der Abwasserentsorgung bestimmt.
- Der Vorstand hat die im Hinblick auf die Errichtung eines Risikomanagements durchzuführende Risikoinventur im Berichtsjahr abgeschlossen und erkannte Risiken hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Vermögens- und Ertragslage klassifiziert.<sup>868</sup> Des Weiteren wurden die bezüglich der erkannten Risiken vorhandenen Überwachungssysteme und -maßnahmen sowie die Überwachungs-

---

<sup>864</sup> Die Emschergenossenschaft und der Lippeverband sind die einzigen Wasserverbände in Nordrhein-Westfalen, die ein Risikomanagementsystem eingerichtet haben.

<sup>865</sup> Die Ermittlung besonders gefährdeter Aufgabengebiete sowie der Indikatoren zum Erkennen von Korruptionsdelikten wurden bereits in Gliederungspunkt 6.4.1. bzw. 6.4.3. ausführlich dargestellt. Der Verfasser leitete diesen Workshop.

<sup>866</sup> Vgl. Verfahrensanweisung Risikomanagement-System der Emschergenossenschaft in der Fassung vom 26.02.2004. Diese Geschäftsanweisung wurde dem Verfasser vom Korruptionsbeauftragten ausgehändigt. Die Verfahrensanweisung regelt Mindestanforderungen für das Risikomanagement bzgl. Inhalten, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, Abläufen und Aufgaben, Berichtspflichten sowie Dokumentationsanforderungen.

<sup>867</sup> Eine Unternehmensberatungsgesellschaft hat bei der Erstellung des Risikohandbuchs und beim Prozess der Bestandsaufnahme des Risikomanagementsystems mitgewirkt.

<sup>868</sup> Nach Angaben des Korruptionsbeauftragten der Emschergenossenschaft bzw. dem Lippeverband wurden alle Führungskräfte im Bereich Risikomanagement geschult und haben für ihren Organisationsbereich eine Risikoanalyse durchgeführt. In der Anweisung „Risikomanagement-System“ ist auch der Zeitabstand einer Wiederholung der Bestandsaufnahme geregelt.

träger identifiziert. Ziel der Maßnahmen war die stufenweise Implementierung eines Risikofrüherkennungssystems.

- Ferner wurde von den Verbänden ein überarbeitetes Risikohandbuch erstellt.
- Es seien bereits interne Kontrollmechanismen eingerichtet, die geeignet sind, potentielle bestandsgefährdende Risiken systematisch zu erfassen und deren Auswirkungen auf die Vermögens- und Ertragslage zu erkennen. Hierzu zählen insbesondere das interne Berichtswesen, die Controllingabteilung sowie die technischen Vorkehrungen bei der Wasserwirtschaft. Ferner dienen dazu Kontrollen der genossenschaftsrechtlichen und wasserwirtschaftlichen Aufsichtsbehörden.
- Die getroffenen Maßnahmen reichen aus und sind geeignet, Risiken zu erkennen und ihnen entgegen zu wirken.
- Durch die Einführung der Verwaltungsanweisung „Risikomanagement-System“ sei die Beachtung und Durchführung in der Unternehmenspraxis sichergestellt. Die Prüfung der Einhaltung des Risikomanagementsystems obliegt zukünftig der internen Revision.

### **8.1.5. Steuerung der Aufbauorganisation**

#### **8.1.5.1. Externe Überwachung**

Nach § 16 Abs. 1 der Satzung für die Emscher Genossenschaft bzw. den Lippeverband i.v.m. § 23 Abs. 2 EmscherGG und § 24 Abs. 2 LippeVG hat die Genossenschaftsversammlung bzw. die Verbandsversammlung eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu beauftragen, die die Haushalts- und Wirtschaftsführung prüft. Hierbei kann der Vorstand der externen Prüfstelle weitergehende Prüfungsaufträge erteilen.

Nach § 33 EmscherGG bzw. § 34 LippeVG stehen die beiden Verbände unter der Aufsicht des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

#### **8.1.5.2. Die Innenrevision**

Nach den §§ 16 Abs. 5 der Satzungen für die Emscher Genossenschaft bzw. den Lippeverband haben die Verbände eine Stabsstelle Revision einzurichten, die unmittelbar dem Vorstand zugeordnet ist. Die Revision ist bei der Wahrnehmung ihrer Prüfungsaufgabe unabhängig von Weisungen des Vorstandes. Sie nimmt gemäß Satzung folgende Prüfungsaufgaben wahr:

##### **Prüfung**

- der Jahresrechnung oder des Jahresabschlusses in Abstimmung mit der externen Prüfstelle,
- des Zahlungsverkehrs und der Kassen,
- der Geschäftsvorfälle und der ihnen zugrunde liegenden Belege,
- von Vergaben,
- des Vermögens,
- der Einhaltung bestehender Vorschriften und Regelungen,
- der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Geschäftsablaufs,
- der EDV-Programme vor ihrer Anwendung.

Daneben werden in allen Unternehmensbereichen weitere Prüfungen durchgeführt.

Die Dienstanweisung Revision regelt Näheres über Organisation, Gegenstand, Art und Umfang der internen Prüfung.

Nach dem Prüfungsergebnis der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ist die Stabsstelle „Interne Revision“ im Berichtsjahr 2002 mit 9 Mitarbeitern ausreichend besetzt gewesen und konnte die geplanten Prüfungen durchführen. Die Qualifikation der Mitarbeiter sei aufgabengerecht gewesen.

Vor Beginn eines Kalenderjahres stellt die interne Revision einen Prüfungsplan auf, in dem die Prüffelder nach Risikofaktoren gewichtet, genannt und mit der vorgesehenen Prüfungsintensität versehen sind. Den Prüfungsplan hat der Vorstand in seiner Sitzung vom 13. November 2001 zur Kenntnis genommen.

Im Berichtsjahr nahm die interne Revision Prüfungen im technischen, kaufmännischen und EDV-Bereich planmäßig vor. Die Prüfungen im technischen Bereich erstreckten sich u.a. auf Ausschreibungen, Auftragsvergaben, Nachträge und die Abrechnung von Bauaufträgen. Ferner wurden im gesamten Jahr Baustellenkontrollen durchgeführt.

Im kaufmännischen Bereich umfasste die Prüfung u.a. den Wirtschaftsplan, den Zahlungsverkehr, Verwendungsnachweise für Zuwendungen und öffentliche Darlehen, das IKS beim Wareneingang, die Rechnungsbearbeitung, die Überprüfung von Stundenlohnrechnungen zu Bauverträgen sowie die Überprüfung von Freistellungsbescheinigungen für Bauleistungen.

Im EDV-Bereich hat die interne Revision die externen Prüfungen der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG zum „Internen Zugriffsschutz und Schnittstellen zu den Netzwerken Dritter“ sowie zur Prüfung zur Einführung des „Electronic Banking“ beauftragt und begleitet.

Des Weiteren führte die interne Revision auch Sonderprüfungen in verschiedenen Bereichen durch, wobei auch Hinweisen Dritter nachgegangen wurde.

Im Rahmen von Kontrollen und Prüfungen der internen Revision im Jahr 2001 wurde durch Revisoren ein Anfangsverdacht für das Vorliegen von Untreue- und Betrugsdelikten auf einem Bauhof des Lippeverbandes in Dortmund festgestellt. Daraufhin wurde ein umfangreicher Prüfungsbericht erstellt und vom Vorstand eine Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft Dortmund erstattet. Die Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden richteten sich gegen sechs Mitarbeiter des Lippeverbandes in Dortmund sowie zwei Mitarbeiter von Drittfirmen wegen Verdachts des Betruges und der Untreue. Die Mitarbeiter des Lippeverbandes hatten die Befugnis, Aufträge an andere Firmen zu vergeben. Hierbei sollen sie gewisse Vorteile in Anspruch genommen haben (60.000 DM an Sachwerten). Es soll ein Schaden von rund 360.000 DM<sup>869</sup> (184.000 Euro) entstanden sein.<sup>870</sup> Der Vorstandsvorsitzende berichtete in einer Verbandsitzung am 7. November 2001 vor den Vertretern des Verbandsrates sowie einer Vertreterin der Aufsichtsbehörde über die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen<sup>871</sup> gegen Mitarbeiter des Lippeverbandes in Dortmund. Nach Ansicht des Vorsitzenden des Verbandsrates habe sich der Vorstand vorbildlich verhalten, indem er gegenüber der Staatsanwaltschaft

---

<sup>869</sup> Nach einer Berichterstattung der WAZ vom 27.10.2001 sollen die Mitarbeiter pro Person etwa 60.000 bis 80.000 DM veruntreut haben.

<sup>870</sup> Vgl. O.V. (26.10.2001) in „Westfälischer Anzeiger“, Hamm.

<sup>871</sup> Nach Angaben des Korruptionsbeauftragten ist das Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Dortmund im Jahr 2004 noch nicht abgeschlossen.

seine Kenntnisse umfassend offengelegt habe. Er hob ferner die Tatsache hervor, dass die Delikte durch eigene Recherchen der Innenrevision aufgedeckt worden sind.

Schließlich erbringt die interne Revision auch Beratungsleistungen für andere Abteilungen zu speziellen Themen der VOB/VOL/HOAI und bei der Erstellung von speziellen Geschäftsanweisungen.

Die Feststellungen der internen Revision werden regelmäßig mit den Fachabteilungen besprochen und umgesetzt. In den Folgejahren finden Nachprüfungen statt, in denen die Umsetzung der Empfehlungen und Vereinbarungen geprüft wird.

#### **8.1.5.3. Verstärkung der Dienstaufsicht**

Die Verstärkung der Dienstaufsicht wurde in einer Dienstbesprechung am 31. Mai 2001 mit allen Abteilungsleitern sowie dem Personalrat behandelt. Die Geschäftsanweisung Korruptionsprävention vom 4.10.2001 fordert von den Führungskräften die gewissenhafte Durchführung der Dienstaufsicht.

#### **8.1.6. Steuerung der Ablauforganisation**

##### **8.1.6.1. Erhöhung der Transparenz**

Nach der Geschäftsanweisung müssen Protokolle und Akten den Entscheidungsablauf genau und vollständig dokumentieren, um Entscheidungsprozesse rekonstruieren und den jeweiligen Verwaltungsvorgang dem zuständigen Bearbeiter zuordnen zu können.

Bei wichtigen Besprechungen mit Kunden sowie der Annahme von Vorteilen soll ein Vermerk zum eigenen Schutz angefertigt werden. Für Auftragsvergaben ist die Erstellung eines Vergabevermerkes gemäß VOB/VOL erforderlich. Die Annahme von sozial adäquaten Vorteilen soll offen und nicht verdeckt erfolgen.

Im Jahre 2003 wurden sämtliche interne Vorschriften der beiden Verbände hinsichtlich Redundanzen, Notwendigkeiten und Aktualität von einer Projektgruppe kritisch untersucht. Als Ergebnis dieser Prüfung konnte die Anzahl der Vorschriften reduziert werden. Außerdem wurde die Systematik der Vorschriften transparenter gestaltet.

##### **8.1.6.2. Erstellung einer Geschäftsanweisung Korruptionsprävention**

Aufgrund des Vorstandsbeschlusses vom 28.11.2000 wurde in drei halbtägigen Projektsitzungen, die im Januar und Februar 2001 stattfanden, die Geschäftsanweisung Korruptionsprävention erstellt. Hierbei wurden auch bestehende Dienstanweisungen der Kommunen und der Erlass des Landes Nordrhein-Westfalen berücksichtigt. Die Projektgruppe wurde von einem externen Unternehmensberater geleitet. In der Projektgruppe befanden sich u.a. der Revisionsleiter, der Leiter des Einkaufes sowie ein Mitarbeiter der Rechtsabteilung.

Die erstellte Geschäftsanweisung wurde im Vorstand unter Mitwirkung des Revisionsleiters sowie der Hauptabteilungsleiter intensiv beraten. Der Leiter der Revision hat in einem Führungskräfte-Workshop am 31.05.2001 die Geschäftsanweisung den beteiligten Führungskräften ausführlich dargestellt. Die Geschäftsanweisung trat am 04.10.2001 in Kraft, nachdem auch Anregungen des Personalrates<sup>872</sup> in die Geschäfts-

---

<sup>872</sup> Der Verfasser leitete im August 2001 ein Korruptionsseminar mit den Mitgliedern des Personalrates, in dem auch die Geschäftsanweisung diskutiert wurde.

anweisung eingearbeitet worden waren. Die Geschäftsanweisung wurde an alle Beschäftigten verteilt. Die Geschäftsanweisung enthielt u.a. folgende Regelungen:

- Alle Beschäftigten der Emschergenossenschaft/des Lippeverbandes sind Amtsträger im Sinne der strafrechtlichen Bestimmungen Vorteilsannahme und Bestechlichkeit. Sie dürfen in Bezug auf die Dienstausübung keine Vorteile annehmen. Umgekehrt dürfen sie Geschäftskunden, die ebenfalls Amtsträger sind, keine Vorteile gewähren.
- Als sozialadäquates menschliches Verhalten wird das Annehmen von bestimmten Vorteilen bis zu einem Verkehrswert von 50 DM/25 Euro (je Firma/Jahr) erlaubt.
- Als sozialadäquat gilt auch die Annahme von Einladungen, Bewirtungen oder Gastgeschenken an den Vorstand oder an die vom Vorstand delegierten Personen im Rahmen dienstlicher repräsentativer Veranstaltungen (z.B. Empfängen, Einweihungen, Geschäftsessen) auch oberhalb der Wertgrenze von 25 Euro.
- Die Beschäftigten entscheiden innerhalb der Geringwertigkeitsgrenze selbst und eigenverantwortlich über die Annahme. Im Zweifel müssen sie sich von ihren Führungskräften oder dem Korruptionsbeauftragten beraten lassen.
- Die Annahme oder das Fordern von Bargeld wurde verboten.
- Nimmt der Beschäftigte Vorteile oberhalb der Wertgrenze von 25 Euro an, so hat er nicht mit strafrechtlichen und arbeitsrechtlichen Konsequenzen zu rechnen, wenn er diese Vorteile schriftlich genehmigen lässt. Für die Genehmigung ist der Abteilungsleiter bzw. darüber der Hauptabteilungsleiter bzw. der Vorstand zuständig. Die erteilte Genehmigung ist von den Beschäftigten aufzubewahren.

#### **8.1.6.3. Firmen- und Bieterkartei**

Nach der Geschäftsanweisung „Korruptionsprävention“ vom 04.10.2001 ist von der Abteilung Einkauf/Materialwirtschaft für beschränkte Ausschreibungen und freihändige Vergaben eine Vergabedatei zu führen. Diese sollte nach verschiedenen Sachgebieten/Organisationsbereichen geordnet sein. Dies sollte mit dem Ziel erfolgen, mögliche Kartellbildungen bzw. Abhängigkeitsbeziehungen zu erkennen.

Sämtliche Vergaben werden von Mitarbeitern des Einkaufes in dem SAP-System erfasst. Hierbei sind interne Auswertungen nach unterschiedlichen Kriterien möglich. Von der Revision werden u.a. regelmäßig Datenprüfungen hinsichtlich von Auffälligkeiten (Auftragshäufungen bei bestimmten Unternehmen in Kombination mit bestimmten Vergabebefugten) durchgeführt.

#### **8.1.6.4. Kontrolle der Leistung der Klienten**

Der Prozess der Leistungserstellung durch die Klienten wird durch die Innenrevision geprüft. Hierbei hat die Innenrevision bei den Prüfungen in der Vergangenheit auch schon diverse Abweichungen zwischen beauftragten und ausgeführten Leistungen hinsichtlich Quantität und Qualität festgestellt.



### **8.1.7. Steuerung der Agenten**

#### **8.1.7.1. Verpflichtung der Agenten nach dem Verpflichtungsgesetz**

Laut Vorstandsbeschluss vom 28.11.2000 sollen Auftragnehmer nach dem Verpflichtungsgesetz verpflichtet werden. Inzwischen wurden ca. 60 Geschäftsführer von Ing. Büros<sup>873</sup>, die Aufträge von den beiden Wasserverbänden erhielten, von dem Leiter des Einkaufes durch Unterzeichnung einer Verpflichtungserklärung und mündlicher Aufklärung verpflichtet. Nach der erfolgten Verpflichtung wurden im Rahmen von Bauüberwachungsprüfungen mit den jeweiligen Projektleitern der Ing. Büros Aufklärungsgespräche über die bei den beiden Verbänden bestehenden Regelungen zur Korruptionsprävention durchgeführt.

Des Weiteren wurden alle neu eingestellten Mitarbeiter sowie bisher nicht verpflichtete Mitarbeiter der Verbände förmlich verpflichtet.

#### **8.1.7.2. Fortbildung der Agenten**

Bereits am 16. und 17. Oktober 2000 leitete der externe Unternehmensberater ein zweitägiges Seminar zur Korruptionsprävention, an dem alle Beschäftigten der Revision teilnahmen.

Aufgrund des Vorstandsbeschlusses vom 28.11.2000 erfolgte am 9.02.2001 eine Bildungsbedarfsanalyse zur Durchführung der vorgenannten Seminare. An dieser Analyse waren der Leiter Personalentwicklung, der Revisionsleiter sowie ein externer Unternehmensberater beteiligt. Hierbei wurden aufgrund von bestehenden Organigrammen und Daten der Personalabteilung folgende Beschäftigte ausgewählt:

- alle Führungskräfte, beispielsweise Vorstand, Hauptabteilungsleiter, Abteilungsleiter, Gruppenleiter, Teilgruppenleiter, Meister, Projektleiter,
- alle Mitarbeiter in sensiblen Organisationsbereichen, beispielsweise Vergabebeauftragte.

Die ab 21. Juni 2001 durchgeführten eintägigen Korruptionsseminare umfassten in Absprache mit dem Korruptionsbeauftragten folgende Seminarinhalte:

- Vorführung des BKA-Videofilmes „Korruption – hinnehmen oder handeln?“<sup>874</sup>
- Darstellung der Geschäftsanweisung und Diskussion mit den Seminarteilnehmern;
- Darstellung der Korruptionsdelikte;
- kritische Prüfung von Dilemma-Situationen (praxisbezogene ethisch und juristisch orientierte Verhaltenssituationen) in Kleingruppen und Erarbeitung von Lösungsvorschlägen, die im Seminar präsentiert und diskutiert wurden.<sup>875</sup>

<sup>873</sup> Durch die Verpflichtung sind die Regelungen der Vorteilsannahme sowie der Bestechlichkeit auf die Geschäftsführer sowie dessen Beschäftigte anwendbar, obwohl es sich nicht um Amtsträger handelt.

<sup>874</sup> In diesem Videofilm diskutieren eine BKA-Expertin und ein Journalist anhand dreier Fallbeispiele – „Verkehrskontrolle“, „Anfüttern: Golfplatz“, „Verletzung des Dienstgeheimnisses“ – die unterschiedlichen Aspekte der Korruption im Umfeld der Polizei, der gewerblichen Wirtschaft, Kommunalpolitik und der allgemeinen öffentlichen Verwaltung. Dieser Film wurde den Beschäftigten der beiden Wasserverbände bereits im November 1998 von der Revisionsabteilung für Schulungszwecke angeboten.

In den Jahren 2001 bis 2003 wurden insgesamt 44 eintägige Korruptionsseminare durchgeführt. Zusätzlich zu den ursprünglich ausgewählten Beschäftigten wurden auch ca. 80 Vorarbeiter sowie neu eingestellte Beschäftigte geschult.

#### **8.1.7.3. Nebentätigkeiten und Vermeidung von Interessenkonflikten**

Gemäß § 11 MTV bedürfen Nebenbeschäftigungen grundsätzlich der vorherigen Zustimmung des Arbeitsgebers. Bestehende Nebentätigkeitsgenehmigungen wurden zum 31.12.2001 für ungültig erklärt und mussten auf dem Dienstweg neu beantragt werden. Die Genehmigungen werden nur noch befristet erteilt und erlöschen bei einer Umsetzung des Agenten in eine andere Funktion. Bei dem Genehmigungsverfahren werden auch eventuell bestehende Interessenkonflikte geprüft. Des Weiteren werden sämtliche potentiellen Verträge der Agenten mit bestehenden Auftragnehmern kritisch geprüft.

#### **8.1.7.4. Vorbildhaftes Verhalten aller Führungskräfte**

Nach der Geschäftsanweisung haben alle Führungskräfte die Pflicht, ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu helfen und sie vor Schaden zu bewahren. Die Führungskräfte müssen dies durch eigenes vorbildhaftes Verhalten signalisieren und müssen das Gespräch mit ihnen suchen. Ferner sind sie verpflichtet, sich und ihre Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter über die Problematik der Korruptionsprävention in Form von Seminaren, Dienstbesprechungen und Analysen zu informieren.

#### **8.1.7.5. Sanktionen bei Nichteinhaltung von Regeln**

Nach der Geschäftsanweisung können gegenüber den Agenten bei Nichtbeachten der Regeln je nach Schwere des Verstoßes folgende Sanktionen erfolgen:

- Einschränkung von Befugnissen;
- Abmahnung;
- Kündigung aus wichtigem Grund;
- Erstattung einer Strafanzeige durch den Vorstand mit den Rechtsfolgen (Durchführung eines polizeilichen Ermittlungsverfahren sowie einer Geld- oder Freiheitsstrafe bei einer gerichtlichen Urteilsentscheidung);
- Leistung von Schadenersatz.

In den Jahren 2001 bis 2003 erfolgten aufgrund von strafbaren Handlungen in 12 Fällen Sanktionen gegenüber den Agenten. Hierbei handelte es sich um Abmahnungen und Ermahnungen, Entzug der Vergabebefugnis, Umsetzung, Aufhebungsverträge, Kündigungen, Leistung von Schadenersatz sowie die Erstattung von Strafanzeigen.

### **8.1.8. Steuerung der Klienten**

#### **8.1.8.1. Aufklärung der Klienten**

Durch Informationsschreiben des Vorstandes wurden alle Firmen mit einem Umsatz von mehr als 2500 Euro in den Jahren 2000, 2001 und 2002 über die internen Regelungen der Korruptionsprävention, insbesondere des Verbots der Annahme von Geschenken, informiert.

---

<sup>875</sup> Die Gruppenarbeiten umfassten u.a. folgende Aufgaben: Prüfung vorgegebener Fallbeispiele bezüglich des Vorliegens von Tatbestandsmerkmalen, Prüfung von Indikatoren zum Erkennen von Korruption sowie Führung von Gesprächen mit Zeugen oder Beschuldigten.

### **8.1.8.2. Sponsoringverträge**

Die Geschäftsanweisung Korruptionsprävention enthält folgende Definition zum Sponsoring: „Zuwendung von Finanz- oder Sachmitteln oder Dienstleistungen durch Sponsoren (private Personen, Unternehmen) an die Emschergenossenschaft/Lippeverband mit dem Ziel der Werbung, Öffentlichkeitsarbeit oder Umsatzsteigerung. Das Ziel des Verbandes ist hier die Erfüllung der Finanzierungsfunktion und die Entlastung der Verbandsmitglieder mit ihren Beiträgen.“

Nach dem Vorbild des Korruptionserlasses des Landes Nordrhein-Westfalen sollte der Sponsoringvertrag grundsätzlich schriftlich abgeschlossen und vom Vorstand genehmigt werden. Bisher wurden von den beiden Verbänden keine Verträge, in denen sie Sponsoringnehmer sind, abgeschlossen.

Im Frühjahr 2004 hat die Emschergenossenschaft mit diversen Sportlern im Rahmen des Emscher-Nacht-Triathlon Sponsoringverträge geschlossen. Die Verträge wurden vom Vorstand genehmigt. Das Sponsoring erfolgte im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit (Umbau des Emschersystems).

### **8.1.8.3. Sanktionen gegenüber Klienten**

Laut Vorstandsbeschluss sollte die Revision prüfen, ob der bestehende Prozentsatz für Vertragsstrafen von 3 % erhöht werden kann und ob ein dauerhafter Ausschluss von Vergaben vorgesehen werden soll. Auch nach der Geschäftsanweisung sollten Antikorruptionsklauseln in die Verträge über Bau-, Dienst- oder sonstige Leistungen aufgenommen werden. Inzwischen wurde der Prozentsatz für Vertragsstrafen von 3 % auf 5 % erhöht.

Seit 1998 gab es Sanktionen gegenüber 25 Firmen. Es erfolgten u.a. Vergabesperren, Kündigung von Aufträgen, Schadenersatzklagen sowie Anzeige gegenüber den Strafverfolgungsorganen.

### **8.1.9. Kontrolle**

Der Leiter der Revision berichtet gegenüber dem Vorstandsvorsitzenden in einem Jahresbericht auch über die Aktivitäten zur Korruptionsprävention. Dieser Jahresbericht wird von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft jährlich nach § 53 HGrG geprüft.

### **8.1.10. Zusammenfassung und Kritik**

Der politische Wille zur Korruptionsprävention war beim Vorstand der Emschergenossenschaft bzw. dem Lippeverband mit der Umsetzung der Richtlinie der Bundesregierung seit 1998 stark vorhanden gewesen. Besonders vorteilhaft für die Realisierung des Korruptionscontrollingprozesses war die am 11.01.2000 zwischen dem Vorstandsvorsitzenden und dem Leiter der Revision getroffene Zielvereinbarung.

Die Aktivitäten zum Korruptionscontrolling erfolgten zunächst aufgrund reiner Prävention. Erst im Jahr 2001 entstand aufgrund der Aufdeckung von Betrugs- und Untreuedelikten beim Lippeverband in Dortmund durch Prüfungen der Revision der Verdacht, eigene Korruptionsfälle im Unternehmen zu haben.

Im Frühjahr 2001 wurde von einer Projektgruppe eine Dienstvereinbarung entwickelt, in der sowohl rechtliche Gesichtspunkte als auch Steuerungsaktivitäten gegenüber den Agenten, den Klienten und der Organisation enthalten sind. Besonders vorteilhaft war

ferner der Vorstandsbeschluss, nach dem der Korruptionsbeauftragte (als Leiter der Revision) unmittelbar dem Vorstandsvorsitzenden unterstellt wurde. Die Aktivitäten zum Korruptionscontrolling wurden nach Durchführung einer Bildungsbedarfs- und Risikoanalyse flächendeckend und gründlich durchgeführt. Beispielsweise wurden innerhalb von 2 Jahren insgesamt 44 eintägige Seminare zur Korruptionsprävention erfolgreich durchgeführt. Nach Ansicht des Korruptionsbeauftragten kann die Begehung von Korruptionsdelikten durch Agenten und Klienten nicht verhindert werden. Durch Aktivitäten des Korruptionscontrolling kann jedoch die Bereitschaft der Agenten und Klienten reduziert werden. Des Weiteren kann die Aufdeckungswahrscheinlichkeit erhöht werden. Der ökonomische Erfolg des Korruptionscontrolling ist nicht messbar.

## **8.2. Das Präventionskonzept der Stadt Osnabrück**

### **8.2.1. Organisation und Aufgaben**

Bei der Stadt Osnabrück handelt es sich um eine Gebietskörperschaft im Bundesland Niedersachsen mit ca. 164.000 Einwohner und ca. 2000 Beschäftigten in der Kernverwaltung.<sup>876</sup> Bedeutende Eigengesellschaften der Stadt Osnabrück sind das Klinikum Osnabrück GmbH und die Stadtwerke Osnabrück AG.<sup>877</sup> Die Stadt Osnabrück erbringt für die Bürger u.a. folgende Leistungen:<sup>878</sup>

- Gestaltung der Ordnungspolitik,
- Gestaltung der Kultur-, Schul- und Sportpolitik,
- Gestaltung der Sozial- und Gesundheitspolitik,
- Gestaltung der Jugend- und Familienpolitik,
- Gestaltung der Bau und Umweltpolitik.

Aufgrund der Aufgaben und Geschäftsprozesse der Stadt Osnabrück sind folgende Erscheinungsformen der Korruption möglich:<sup>879</sup>

- Gewinnmaximierungskorruption,
- Verdrängungskorruption,
- Leistungskorruption,
- Genehmigungskorruption mit den Sonderfällen der Auflagen- und Aufenthaltskorruption,
- Legalisierungs- bzw. Kontrollkorruption,
- situative und strukturelle Korruption,
- sowie interne („endemische“) Korruption.

---

<sup>876</sup> Die Daten erhielt der Verfasser im Frühjahr 2004 von dem Korruptionsbeauftragten der Stadt Osnabrück.

<sup>877</sup> Die Eigengesellschaften betreiben teilweise ein eigenes Korruptionscontrolling. Die Stadtwerke Osnabrück AG haben im Jahr 2002 Führungskräfte und Mitarbeiter in sensiblen Organisationsbereichen durch einen externen Rechtsanwalt im Bereich Korruptionsprävention schulen lassen. Das Klinikum Osnabrück GmbH hatte im Januar 2002 eine eintägige Informationsveranstaltung zu dem Thema Korruptionsprävention durchgeführt. In diesem Seminar wurden Chefärzte sowie Mitarbeiter der Verwaltung durch einen externen Rechtsanwalt geschult.

<sup>878</sup> Die Aufgaben der Stadt Osnabrück ergeben sich auch aus dem Organigramm, in dem die einzelnen Fachbereiche genannt sind. Das Organigramm wurde dem Verfasser mit weiteren internen Regelungen zur Verfügung gestellt.

<sup>879</sup> Die Erscheinungsformen der Korruption wurden bereits in Gliederungspunkt 4.3. erläutert.

### **8.2.2. Anlass für den Korruptionscontrollingprozess**

Anlässlich einer Akquisition eines auf den Bereich Korruptionscontrolling spezialisierten Unternehmensberaters führten Mitarbeiter des Personal- und Steuerungsamtes der Stadt Osnabrück im Frühjahr 1999 Gespräche mit einem Unternehmensberater. Aufgrund der Gespräche führte der Unternehmensberater im Oktober 1999 zwei Korruptionsseminare für Führungskräfte durch. Anschließend entwickelten Mitarbeiter der Stadt Osnabrück eine Dienstanweisung, die am 1.12.2000 in Kraft trat.<sup>880</sup>

Im Sommer 2002 verstärkte sich bei den Kommunalpolitikern der politische Wille zur Korruptionsbekämpfung. Durch Anregung einzelner Kommunalpolitiker führte dieser Korruptionscontrollingprozess u.a. zu folgenden Aktivitäten:<sup>881</sup>

- Überarbeitung der Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung;
- Bestellung eines Antikorruptionsbeauftragten;
- Durchführung von weiteren Korruptionsseminaren.

### **8.2.3. Die Funktion des Korruptionscontrollers**

Die Funktion des Korruptionscontrollers wird bei der Stadt Osnabrück hauptsächlich vom Antikorruptionsbeauftragten sowie von dessen Stellvertreter, die beide dem Rechnungsprüfungsamt<sup>882</sup> angehören, wahrgenommen. Die Bestellung des Funktionsträgers erfolgte durch den Oberbürgermeister mit Wirkung zum 1. Januar 2003. Aufgrund der Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung, die ebenfalls zum 1. Januar 2003 in Kraft trat, umfasst der Aufgabenbereich des Antikorruptionsbeauftragten u.a. folgende Tätigkeiten:

- Förderung der Sensibilität der Beschäftigten durch Beratung und Aufklärung;
- Vorschläge an die Fachbereichs-, Amts- und Referatsleitung zu internen Ermittlungen, zu Maßnahmen gegen Verschleierung und zur Unterrichtung der Staatsanwaltschaft bei einem durch Tatsachen gerechtfertigten Korruptionsverdacht;
- Beratung bei der Öffentlichkeitsarbeit;
- Kontakthalten zur und Informationsaustausch mit der Aufsichtsbehörde und anderen Stellen;
- Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden in allgemeinen Fragen der Korruptionsbekämpfung.

Zur Durchführung dieser Aufgaben erhält der Antikorruptionsbeauftragte im Bedarfsfall sowohl für die Stadt Osnabrück als auch für die städtischen Eigengesellschaften vollständige Akteneinsicht.

---

<sup>880</sup> Der Verfasser führte die Korruptionsseminare bei der Stadt Osnabrück durch. Aufgrund von durchgeführten Beratungen wurde auch die Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung erstellt. Vom Frühjahr 2001 bis Sommer 2002 wurden keine Aktivitäten im Bereich Korruptionscontrolling durchgeführt.

<sup>881</sup> Der Anlass für den obigen Korruptionscontrollingprozess im Frühjahr 1999 war präventiver Art und nicht, weil es einen akuten Korruptionsfall gab. Die Verstärkung des politischen Willens bei einigen Kommunalpolitikern wurde auch aufgrund eines aktuellen Korruptionsfalls veranlasst, in den eine Führungskraft der Stadt Osnabrück verwickelt war. Ferner waren Begleitdelikte, wie beispielsweise Betrugs- und Untreuedelikte, auch vorhanden.

<sup>882</sup> Nach der Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung wird die Korruptionsbekämpfung inhaltlich und organisatorisch dem Rechnungsprüfungsamt zugeordnet.

#### **8.2.4. Frühwarnsystem zum Erkennen von Korruptionsrisiken**

Nach der Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung vom 14.06.2001 sind in allen Dienststellen der Landesverwaltung gesteigert korruptionsgefährdete Arbeitsplätze zu ermitteln. Nach der Ermittlung ist für diese Arbeitsplätze eine Risikoanalyse durchzuführen. Die Ergebnisse der zusammengefassten Organisationseinheiten bilden den Gefährdungsatlas. Bei der Feststellung von Sicherungslücken müssen unverzüglich Maßnahmen zur Prävention erfolgen.

Die Umsetzung der Verwaltungsvorschrift ist für die Stadt Osnabrück bisher eine Empfehlung der Landesregierung Niedersachsen. Die Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung enthält bei der Stadt Osnabrück bisher keine Regelungen zur Durchführung einer Risikoanalyse. Aus Gründen einer Schadensvermeidung wäre die Durchführung von Risikoanalysen empfehlenswert.

#### **8.2.5. Steuerung der Aufbauorganisation**

##### **8.2.5.1. Externe Überwachung**

Die Stadt Osnabrück wird durch die Bezirksregierung Weser-Ems in Oldenburg geprüft. Die Kommunalprüfung erstreckt sich auf die Ordnungsmäßigkeit, das Kassenswesen, die Wirtschaftlichkeit sowie die Organisation.<sup>883</sup>

##### **8.2.5.2. Das Rechnungsprüfungsamt**

Nach § 117 der niedersächsischen Gemeindeordnung hat die Stadt Osnabrück ein Rechnungsprüfungsamt einzurichten. Nach § 118 NGO ist das Rechnungsprüfungsamt der Gemeinde unmittelbar dem Rat unterstellt und nur diesem verantwortlich.<sup>884</sup> Nach § 119 NGO hat das Rechnungsprüfungsamt folgende Aufgaben:<sup>885</sup>

- „die Prüfung der Jahresrechnung,
- die laufende Prüfung der Kassenvorgänge und Belege zur Vorbereitung der Jahresrechnung,
- die dauernde Überwachung der Kassen der Gemeinde und ihrer Eigenbetriebe sowie die Vornahme der regelmäßigen und unvermuteten Kassenprüfungen, unbeschadet der Vorschriften über die Kassenaufsicht
- sowie die Prüfung von Vergaben vor Auftragserteilung.“

Nach § 119 Abs. 3 NGO kann der Rat dem Rechnungsprüfungsamt weitere Aufträge, wie beispielsweise die Prüfung der Verwaltung auf Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit, übertragen.<sup>886</sup>

Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Osnabrück ist im Jahr 2004 mit 10 Mitarbeitern besetzt.<sup>887</sup> Alle Mitarbeiter wurden in den Jahren 2003 und 2004 in den Bereichen Korruptionsprävention und Revisions- und Prüfungswesen geschult.<sup>888</sup>

---

<sup>883</sup> Vgl. Gliederungspunkt 5.1.4. dieser Arbeit sowie § 121 Abs. 3 NGO.

<sup>884</sup> Vgl. § 117 f. NGO.

<sup>885</sup> § 119 Abs. 1 NGO.

<sup>886</sup> Vgl. § 119 Abs. 3 NGO.

<sup>887</sup> Fünf Mitarbeiter des Rechnungsprüfungsamtes haben eine Teilzeitstelle.

<sup>888</sup> Der Verfasser führte diese Schulungen durch.

Nach der Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung wird die Korruptionsbekämpfung inhaltlich und organisatorisch dem Rechnungsprüfungsamt zugeordnet.

Der vom Rechnungsprüfungsamt jährlich zu erstellende Prüfungsplan erstreckt sich auf einen Zeitraum von 6 bis 12 Monaten. Die Prüfungsschwerpunkte ergeben sich aufgrund von Erfahrungen der Prüfer, möglichen Sonderaufträgen durch die politische Führung sowie Auswertungen durchgeführter Risikoanalysen. Mit Hilfe der durchgeführten Prüfungen soll die Aufdeckungswahrscheinlichkeit von Korruptionsdelikten oder Begleitstraftaten erhöht werden.

#### **8.2.5.3. Verstärkung der Dienstaufsicht**

Die Dienstaufsicht wird bei der Stadt Osnabrück durch die Dezernenten, die Fachbereichsleiter sowie die Fachdienstleiter ausgeübt. Die Dienstanweisung Korruptionsvorbeugung enthält keine Regelungen bezüglich der Wahrnehmung der Dienstaufsicht.

#### **8.2.5.4. Zentrale Vergabestelle**

Aufgrund des Beschlusses einer öffentlichen Ratssitzung vom 17. Oktober 2000 wurde zum 1. November 2000 der Fachdienst „Öffentliche Aufträge“ mit Zuordnung zum Fachbereich Recht eingerichtet. Dieser Fachdienst war im Jahr 2004 mit 6 Mitarbeitern besetzt. Aufgrund des Ratsbeschlusses hat dieser Fachdienst u.a. folgende Aufgaben übernommen.<sup>889</sup>

- Sichtung der Vergabevermerke,
- Entscheidung über die Vergabeart nach Vorschlag des Fachbereiches,
- Vorprüfung der Leistungsverzeichnisse,
- Entscheidung über den Veröffentlichungsbereich und die Veröffentlichungsorgane / regelmäßige Internetveröffentlichung über das Presseamt,
- Prüfung und ggf. Ergänzung der Bewerberlisten bei beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben sowie Kontrolle des Bewerberwechsels,
- Führung und Verwahrung der Bieterlisten mit Zugangskontrolle insbesondere beim Übergang zur „Elektronischen Angebotsabgabe“,
- Bieterbenachrichtigungen über Eröffnungsergebnisse und Einsichtnahmen in Eröffnungsprotokolle bei VOB-Ausschreibungen,
- die Vornahme der Verpflichtung externer Büros und deren Kontrolle zur Gleichstellung mit städtischen Mitarbeitern in haftungsrechtlicher Hinsicht,
- die Beachtung des Vieraugenprinzips,
- das Herbeiführen einer einheitlichen Verwaltungsmeinung zu Vergaben vor Vorlage in den Gremien sowie
- die Benachrichtigung der Bieter bei Auftragsvergaben im Rahmen von europaweiten Ausschreibungen.

Darüber hinaus wurde der Fachdienst beauftragt, für alle Vergaben eine elektronische Vergabedatenbank zur Dokumentation der Vergabestrukturen und -verflechtungen aufzubauen und zu pflegen.

---

<sup>889</sup> Der Ratsbeschluss wurde dem Verfasser am 1. Juni 2004 von dem Leiter des Fachdienstes „Öffentliche Aufträge“ ausgehändigt.

## **8.2.6. Steuerung der Ablauforganisation**

### **8.2.6.1. Erhöhung der Transparenz**

Die Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung enthält keine Regelungen zur Erhöhung der Transparenz. Es wurden bisher keine Aktivitäten zur Erhöhung der Transparenz bei der Stadt Osnabrück durchgeführt.

### **8.2.6.2. Erstellung einer Dienstanweisung**

Die erste Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung trat am 1.12.2000 in Kraft. Sie enthielt u.a. folgende Regelungen:

- grundsätzliches Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken nach § 78 niedersächsisches Beamtenengesetz sowie der §§ 331 ff. StGB,
- Beispiele für unerlaubte Vorteile,
- Möglichkeit der Genehmigung von Vorteilen durch das Rechnungsprüfungsamt nach § 331 Abs. 3 StGB,
- Generelle Genehmigung für Vorteile bis zu einem Wert von insgesamt 20 DM (10 Euro) im Einzelfall,
- grundsätzliches Verbot der Annahme von Bargeld sowie
- die Informierung des Fachbereiches Personal und Organisation bei einem Korruptionsverdacht.<sup>890</sup>

Die zum 1.1.2003 überarbeitete Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung enthielt zusätzlich die Benennung des Antikorruptionsbeauftragten sowie die Festlegung seiner Aufgaben. Des Weiteren wurde die Genehmigung der Vorteile nach § 331 Abs. 3 StGB der jeweiligen Fachbereichs-, Amts- bzw. Referatsleitung, dem zuständigen Dezernenten sowie dem Oberbürgermeister zugeordnet.

### **8.2.6.3. Firmen- und Bieterkartei**

Die Firmen- und Bieterkartei wird bei der Stadt Osnabrück vom Fachdienst „Öffentliche Aufträge“ geführt.<sup>891</sup>

### **8.2.6.4. Kontrolle der Leistung der Klienten**

Die Kontrolle der Leistung der Klienten bezüglich der sachlichen Richtigkeit erfolgt durch die einzelnen Fachbereiche und durch die Prüfungen der Mitarbeiter des Rechnungsprüfungsamtes.

## **8.2.7. Steuerung der Agenten**

### **8.2.7.1. Verpflichtung der Agenten nach dem Verpflichtungsgesetz**

Seit dem Jahr 2001 wurden von dem Fachdienst „Öffentliche Aufträge“ ca. 30 Geschäftsführer bzw. Projektleiter von Ingenieurbüros nach dem Verpflichtungsgesetz

---

<sup>890</sup> Die Mitarbeiter des Fachbereiches Personal und Organisation sowie der Korruptionsbeauftragte sind bei einem Korruptionsverdacht nicht verpflichtet, den Oberbürgermeister zu informieren und können selbständig Kontakt mit den Strafverfolgungsbehörden (Polizei, Staatsanwaltschaft) aufnehmen.

<sup>891</sup> Vgl. die Ausführungen in Gliederpunkt 8.2.5.4.



förmlich verpflichtet. Die durchgeführten Verpflichtungen befinden sich im Intranet der Stadt Osnabrück.

### **8.2.7.2. Fortbildung der Agenten**

Aufgrund von Akquisitionsgesprächen führte ein externer Unternehmensberater<sup>892</sup> am 6. und 7. Oktober 1999 zwei eintägige Korruptionsseminare<sup>893</sup> für Dezernenten, Amts- und Abteilungsleiter der Stadt Osnabrück erfolgreich durch. Die beiden Seminare umfassten u.a. folgende Inhalte:

- Vorführung des BKA-Videofilmes „Korruption – hinnehmen oder handeln?“
- Darstellung der Korruptionsdelikte;
- Präsentation und Diskussion von Korruptionscontrollingaktivitäten;
- Kritische Prüfung von Dilemma-Situationen (praxisbezogene ethisch und juristisch orientierte Verhaltenssituationen) in Kleingruppen und Erarbeitung von Lösungsvorschlägen, die im Seminar präsentiert und diskutiert wurden.<sup>894</sup>

Ende des Jahres 2002 nahm der Leiter der Fortbildungsabteilung telefonischen Kontakt mit dem obigen Unternehmensberater auf und vereinbarte die Durchführung von weiteren Korruptionsseminaren.<sup>895</sup> Nach der Durchführung einer Bildungsbedarfsanalyse, an der auch der Korruptionsbeauftragte der Stadt Osnabrück beteiligt war, wurden vom 25. bis 27. Februar 2003 drei eintägige Korruptionsseminare von dem Unternehmensberater durchgeführt. Des Weiteren wurde am 19. April 2004 ein eintägiges Korruptionsseminar durchgeführt. Seminarteilnehmer waren u.a. der Korruptionsbeauftragte, Mitarbeiter des Rechnungsprüfungsamtes sowie Sachbearbeiter und Führungskräfte aus sensiblen Organisationsbereichen der Stadt Osnabrück. In diesen vier Korruptionsseminaren stellte sich der Korruptionsbeauftragte den Seminarteilnehmern vor und diskutierte mit ihnen über Möglichkeiten der Korruptionsprävention.

Am 10. und 11. September 2003 führte die Stadt Osnabrück das Seminar Revisions- und Prüfungswesen mit der Firma Stierle-Consulting durch. In diesem Seminar wurden 15 Revisoren der Kommunen Stadt Osnabrück, Landkreis Osnabrück, Stadt Bramsche, Stadt Nordhorn sowie Stadtwerke Osnabrück geschult. Das Seminar umfasste u.a. folgende Inhalte:

- Optimierung von Revisionsberichten;
- Kommunikation und Konfliktmanagement in der Prüfbeziehung;
- Darstellung von verschiedenen Prüfungsstilen;
- Revisionsplanung sowie verschiedene Kontroll- und Prüfungsarten.

---

<sup>892</sup> Der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Osnabrück hatte ein offenes Korruptionsseminar des Verfassers, an dem er am 06. November 1998 in Gelsenkirchen teilnahm, für positiv bewertet und mit dem Leiter der Fortbildungsabteilung über dieses Seminar gesprochen.

<sup>893</sup> Die Seminarteilnehmer bewerteten die beiden Korruptionsseminare positiv, in dem gezielte Fragen zum Seminar von den Teilnehmern beantwortet wurden. Die Fragebögen wurden anschließend von Mitarbeitern der Fortbildungsabteilung ausgewertet.

<sup>894</sup> Die Gruppenarbeiten umfassten u.a. folgende Aufgaben: Anwendung des Korruptionsrechts, Prüfung von Indikatoren zum Erkennen von Korruption sowie die Führung von Gesprächen mit Zeugen und Beschuldigten.

<sup>895</sup> In den Jahren 2000 bis 2002 wurden keine Seminare zur Korruptionsprävention bei der Stadt Osnabrück durchgeführt.

Am 30. Oktober 2003 hielt der obige Unternehmensberater vor Mitgliedern des Ausschusses für Rechnungsprüfung und Beteiligungscontrolling (alle Fraktionen der politischen Parteien) sowie Mitarbeitern des Rechnungsprüfungsamtes einen ca. 1 ½ Std. Vortrag „Korruptionsprävention aus der Sicht des Prinzipals“. In diesem Seminar wurden auch bereits durchgeführte und geplante Korruptionscontrollingmaßnahmen mit den Kommunalpolitikern diskutiert.

#### ***8.2.7.3. Nebentätigkeiten und Vermeidung von Interessenkonflikten***

Die Dienstanweisung zur Korruptionsvorsorge enthält bisher keine Regelungen bzgl. der Genehmigung von Nebentätigkeiten oder der Vermeidung von Interessenkonflikten. Es existiert bei der Stadt Osnabrück eine spezielle Dienstanweisung zur Ausübung von Nebentätigkeiten.

#### ***8.2.7.4. Vorbildhaftes Verhalten aller Agenten***

Die Dienstanweisung zur Korruptionsvorsorge enthält bisher keine Regelungen zum Verhalten der Führungskräfte bzw. Sachbearbeiter. Von einer Projektgruppe werden derzeit Handlungsempfehlungen als Anlage zur Dienstanweisung Korruptionsvermeidung erstellt, die voraussichtlich ab Januar 2005 gelten sollen.

#### ***8.2.7.5. Sanktionen bei Nichteinhaltung von Regeln***

In den vergangenen Jahren gab es noch keine Sanktionen bezüglich der Begehung von Korruptionsdelikten. Es wurden jedoch Sanktionen aufgrund von Untreue- und Betrugsdelikten verhängt.<sup>896</sup>

### ***8.2.8. Steuerung der Klienten***

#### ***8.2.8.1. Aufklärung der Klienten***

Im Jahre 2003 wurden die Klienten über die Medien Presse, Radio und Fernsehen über die Korruptionscontrollingpolitik der Stadt Osnabrück informiert.

#### ***8.2.8.2. Sponsoringvertrag***

Die Dienstanweisung zur Korruptionsvorsorge enthält bisher keine Regelungen für den Abschluss von Sponsoringverträgen. Die Stadt Osnabrück könnte die Sponsoringregelungen der Verwaltungsvorschrift des Landes Niedersachsen vom 14.06.2001 (Anlage 3) entsprechend übernehmen.

#### ***8.2.8.3. Sanktionen gegenüber Klienten***

Es erfolgten bisher keine Sanktionen gegenüber Klienten aufgrund begangener Korruptionsdelikte oder Begleitstraftaten.

---

<sup>896</sup> Der Korruptionsbeauftragte der Stadt Osnabrück schilderte dem Verfasser am 1. Juni 2004, dass seit dem Jahr 2000 ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren gegen eine Führungskraft der Stadt Osnabrück wegen Vorteilsannahme durchgeführt wurde. Im Mai 2004 erfolgte die Verurteilung des Amtsträgers durch das Landgericht Osnabrück. Das Urteil mit dem Strafmaß 90 Tagessätze zu 50 Euro ist derzeit noch nicht rechtskräftig.

### **8.2.9. Kontrolle**

Der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes erstellt jährlich einen Schlussbericht über die Prüfung der Jahresrechnung. Dieser Bericht wird ergänzt um die Stellungnahme der Verwaltung dem Rechnungsprüfungsausschuss und dem gesamten Rat zur Verfügung gestellt.

### **8.2.10. Zusammenfassung und Kritik**

Anlässlich der Akquisition eines auf den Bereich Korruptionscontrolling spezialisierten Unternehmensberaters wurden im Oktober 1999 bei der Stadt Osnabrück zwei Korruptionsseminare mit Führungskräften durchgeführt. Des Weiteren wurde eine Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung entwickelt, die am 1.12.2000 in Kraft trat. Der Anlass für diese Korruptionscontrollingaktivitäten war zunächst präventiver Art.

Aufgrund eines aktuellen Korruptionsfalls, in dem seit dem Jahr 2000 strafrechtliche Ermittlungen wegen Verdachts der Vorteilsannahme gegen eine Führungskraft der Stadt Osnabrück durchgeführt wurden, verstärkte sich in der Kommunalpolitik der politische Wille zur Korruptionsprävention. Infolgedessen wurde zum 1. Januar 2003 ein Antikorruptionsbeauftragter sowie dessen Stellvertreter bestimmt, der dem Rechnungsprüfungsamt angehört. Des Weiteren wurden für Führungskräfte und Sachbearbeiter vier weitere Seminare zur Korruptionsprävention durchgeführt. Ferner wurde ein ca. 1 ½ Std. Vortrag „Korruptionsprävention aus der Sicht des Prinzipals“ für Kommunalpolitiker sowie Mitarbeiter des Rechnungsprüfungsamtes durchgeführt. Bei der Zugrundelegung einer Beschäftigtenzahl von 2000 Mitarbeitern und der Berücksichtigung möglicher Erscheinungsformen und Risiken der Korruption sollten in den nächsten Jahren weitere Führungskräfte und Mitarbeiter in sensiblen Organisationsbereichen geschult werden.<sup>897</sup>

Analog zu den Vorschriften bezüglich des Rechnungsprüfungsamtes in der niedersächsischen Gemeindeordnung sollte eine Ergänzung bezüglich der Funktion des Korruptionsbeauftragten erfolgen. Des Weiteren sollte die Empfehlung der Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung vom 14.06.2001 zur Durchführung einer Risikoanalyse unverzüglich umgesetzt werden.

---

<sup>897</sup> Der Verfasser hat in den vergangenen Jahren in einzelnen öffentlichen Unternehmen, beispielsweise der Emschergenossenschaft und der Kreisverwaltung Düren, Risikoanalysen durchgeführt. Bei diesen Analysen ergaben sich Anfälligkeitsquoten von mindestens 20 %. (d.h. bei ca. 2000 Beschäftigten wären ca. 400 Mitarbeiter korruptionsgefährdet und müssten entsprechend geschult werden.)

## 9. Innovative Ergebnisse

In den bisherigen Gliederungspunkten wurden folgende innovative Ergebnisse von mir entwickelt:

- Entwicklung der Definition Korruptionscontrolling,
- Bedeutung der Korruption für den freiheitlich demokratischen Rechtsstaat,
- Empirische Untersuchung der Korruptionsfälle des Zollkriminalamts sowie Darstellung und Analyse des Korruptionscontrolling des Zollkriminalamtes und des Bundesfinanzministeriums,
- Entwicklung der Grundtypen der Korruption sowie umfangreiche Analyse der Korruptionsursachen,
- Entwicklung der Aufgaben der externen und internen Prüf- und Steuerungsorgane im Rahmen des Korruptionscontrolling,
- Entwicklung eines Frühwarnsystems zum Erkennen von Korruptionsrisiken,
- Entwicklung und Diskussion der Anwendungsmöglichkeit des Prinzipal-Agenten-Klienten-Modells im Rahmen des Korruptionscontrolling,
- Mitwirkung bei der Entwicklung des Korruptionscontrolling bei der Emschergenossenschaft/Lippeverband sowie der Stadt Osnabrück,
- Darstellung und Analyse des Korruptionscontrolling der Emschergenossenschaft/Lippeverband und der Stadt Osnabrück,
- Empfehlung zur Schaffung eines Landes- oder Bundeskorruptionsbeauftragten,
- Ergänzung der Gemeindeordnungen der einzelnen Bundesländer durch das jeweilige Innenministerium um die verbindliche Verpflichtung der Kommunen zur Einführung eines Frühwarnsystems zum Erkennen von Korruption sowie dazu, ein Korruptionscontrolling zu betreiben.
- Empfehlung zur Schaffung von Innenrevisionen bzw. Korruptionscontrollingabteilungen bei den Polizeipräsidien, den zentralen polizeilichen Diensten, den Landeskriminalämtern sowie dem Verfassungsschutz sowie verbindliche Einführung eines Korruptionscontrolling in diesen Institutionen.

## 10. Zusammenfassung und Ausblick

Korruption ist ein Teil der Wirtschaftskriminalität, über den die Medien seit Aufdeckung der Flick-Affäre im Jahre 1982 sowie der Aufdeckung der Korruptionsfälle in Hessen Ende der 80er Jahre verstärkt berichten. Natürlich sind die Mitarbeiter in öffentlichen und privaten Unternehmen in den meisten Fällen unbestechlich und räumen der Bekämpfung aller Formen der Korruption einen hohen Rang ein. Unter Zugrundelegung der Annahme, dass es sich nicht mehr um Einzelfälle handelt, sondern ein systembedingtes Korruptionsproblem in öffentlichen und privaten Unternehmen vorliegen könnte, wurde ein Korruptionscontrollingkonzept entwickelt.

Bei der Beschreibung der Korruption wurde festgestellt, dass die einzelnen Wissenschaften verschiedene Ansätze entwickelt haben, Korruption zu definieren. Der Begriff der Korruption ist abhängig von der jeweiligen Phase des kulturellen Niveaus und bedeutet sowohl in historischer als auch in soziokultureller Hinsicht nicht zu allen Zeiten und überall dasselbe. Zur Abgrenzung des Themas wurden in den Untersuchungen dieser Arbeit der wirtschaftsethische, wirtschaftswissenschaftliche sowie der in den §§ 331 – 335 StGB und §§ 298 – 300 StGB normierte Tatbestand zugrunde gelegt.

Bei der empirischen Analyse der Korruptionsfälle des Zollkriminalamtes wurde festgestellt, dass der Klient bei gleichem Tatablauf (Modus operandi) die Korruptionsdelikte auch bei dem Polizeipräsidium München, dem LKA Nordrhein-Westfalen sowie dem LKA Sachsen-Anhalt beging. Durch die Meldung eines früheren Mitarbeiters des Sachgebietes Fernmeldeüberwachung an den örtlich zuständigen Personalrat, der die Delikte über das BKA an das LKA Nordrhein-Westfalen übermittelte, wurden vom LKA NRW strafrechtliche Ermittlungen gegen zwei Klienten sowie gegen zwei Agenten durchgeführt.

Bei den Klienten handelte es sich um den Gesellschafter/Geschäftsführer sowie dessen leitenden Angestellten eines kleinen Industriebetriebs, deren Geschäftszweck überwiegend die Herstellung und der Vertrieb von elektronischen Geräten, speziell zur Telefonüberwachung, war. Bei den Agenten handelte es sich den ehemaligen Bereichsleiter der Fernmeldeüberwachung sowie dessen Stellvertreter des ZKA.

Durch die von den Klienten überreichten Vorteile beeinflusst wichen die Agenten bei den Auftragsvergaben von bestehenden Vergabevorschriften ab und sorgten für eine Abnahme der gelieferten Waren, obwohl keine ordnungsgemäße Vertragserfüllung vorlag. Aufgrund von Absprachen mit den Agenten 1 und 2 gelang es den beiden Klienten, Aufträge durch das Zollkriminalamt in einer Größenordnung von mehr als 22 Mio. DM seit 1993 zu erhalten. Die Ermittlungen der Strafverfolgungsorgane erstreckten sich auf den relevanten Tatzeitraum vom 12.12.1994 bis Ende 1999. Die Staatsanwaltschaft ermittelte für den Tatzeitraum von 1994 bis 1998 einen Zinsschaden von insgesamt 873.773,55 DM, der zwischenzeitlich von dem Klienten 1 wieder gutgemacht wurde.

Für die Entstehung der Korruptionsfälle wurden u.a. folgende Ursachen festgestellt:

- keine Schulungen der Agenten zur Korruptionsprävention,
- Abschottung des Bereiches Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) und Verhinderung von Kontrollen,
- keine internen Kontrollen durch Revisoren oder Controller,
- unzureichende Marktübersicht über einzelne Anbieter,

- unzureichende Kenntnisse der Mitarbeiter über die mehrmaligen Änderungen des Vergaberechts,
- eingeschränkte Funktionstrennung zwischen TKÜ-Bereich und den Bereichen Haushalt und Beschaffung,
- provisorische Inventarisierung der Waren im TKÜ-Bereich
- sowie glaubhafte Argumentationen durch den Agenten 1, die zu einer Täuschung der Vorgesetzten und Mitarbeiter führte.

Nach der Feststellung der Korruptionsdelikte erfolgten durch das Zollkriminalamt sowie durch das übergeordnete Bundesfinanzministerium entsprechende Korruptionscontrollingaktivitäten. Diese Aktivitäten führten u.a. dazu, dass beim ZKA eine interne Kontrollabteilung eingerichtet wurde und umfangreiche Schulungen der Agenten zur Korruptionsprävention erfolgten.

Aus den dargestellten Erscheinungsformen und Ursachen des Korruptionsfalls ergibt sich die Notwendigkeit, dass auch bei den Polizeipräsidien, den zentralen polizeilichen Diensten, den Landeskriminalämtern sowie dem Verfassungsschutz der einzelnen Bundesländer eine interne Kontrollabteilung (Revision, Controlling) zur Verhinderung von Korruptionsdelikten oder Begleitstraftaten eingerichtet werden sollte, weil die alleinige Kontrolle durch die Dienstaufsicht der Vorgesetzten oft nicht ausreicht. Diese Kontrollabteilungen sollten auch von den Rechnungshöfen kontrolliert werden.

Des Weiteren sollte in den obigen Sicherheitsbehörden ein Korruptionscontrolling entwickelt werden. Es sollten nicht nur die Ermittlungsbeamten im Bereich Wirtschaftskriminalität oder organisierte Kriminalität zur Erhöhung der Aufdeckungswahrscheinlichkeit von Korruptionsdelikten geschult werden, sondern auch alle Führungskräfte sowie Sachbearbeiter in sensiblen Organisationsbereichen (z.B. Durchführung von Beschaffungen oder Genehmigungen) sollten zur Korruptionsprävention ausreichend geschult werden.

Bei der Entwicklung eines Korruptionscontrollingmodells wurde unterstellt, dass der Prinzipal ein öffentliches oder privates Unternehmen leitet. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben geschieht insbesondere durch die Leistungen der öffentlichen Verwaltungen (z.B. Kommune) sowie der öffentlichen Unternehmen (z.B. Stadtwerke). Private Unternehmen werden in den Rechtsformen des Privatrechts in unterschiedlichen Branchen geleitet.

In den privaten und den öffentlichen Unternehmen treten die Erscheinungsformen der Gewinnmaximierungs-, der Verdrängungs- sowie der internen („endemische“) Korruption in den Erscheinungsformen der situativen bzw. strukturellen Korruption auf.

In den öffentlichen Verwaltungen sind zusätzlich die Erscheinungsformen der Leistungs-, Genehmigungs-, Grenz- und Kontrollkorruption möglich. Die Auflagen- und Aufenthaltskorruption sind Spezialfälle der Genehmigungskorruption. Bei den öffentlichen und privaten Sparkassen und Banken ist ferner die Finanzierungskorruption möglich.

Für die Entwicklung eines betrieblichen Korruptionscontrollingmodells ist es unerlässlich, unternehmensinterne und unternehmensexterne Korruptionsursachen zu erforschen. Für unternehmensinterne Fehlentwicklungen und Defizite waren teilweise folgende Faktoren maßgebend:

- falsches Vorbildverhalten von Führungskräften;

- Vernachlässigung der Dienstaufsicht;
- mangelnde Mobilitätsbereitschaft, mangelnde Loyalität, Informationsdefizite sowie finanzielle Probleme von Mitarbeitern;
- unzureichende Anreiz- und Sanktionssysteme im Unternehmen;
- Mängel in der Unternehmenskultur;
- unzureichende Transparenz einzelner Geschäftsprozesse sowie einzelner Organisationseinheiten;
- unzureichender Handlungsspielraum der Mitarbeiter;
- unzureichende Marktübersicht bei Beschaffungsentscheidungen;
- starre Vergaberoutine;
- mangelnde Motivation der Mitarbeiter.

Unternehmensexterne Korruptionsursachen beruhen teilweise auf dem Wertewandel, einen konjunkturell bedingten Wettbewerbsdruck, einer wachsenden Regeldichte, dem Wachstum von öffentlichen Unternehmen sowie der Existenz der steuerrechtlichen Absetzbarkeit von Vorteilen.

Korruptive Handlungen der Agenten und Klienten können in öffentlichen und privaten Unternehmen zu einem materiellen oder immateriellen Schaden führen. Zur Erkennung von möglichen Risiken und zur Verminderung von Schäden sollte im Unternehmen für die internen Prüf- und Steuerungsorgane ein Frühwarnsystem errichtet werden.

In einzelnen Erlassen der Länder, der Richtlinie der Bundesregierung sowie entsprechenden Dienst-/ und Geschäftsanweisungen der kommunalen Unternehmen wurden die Durchführung von Risiko-Schwachstellenanalysen sowie entsprechende Präventionsmaßnahmen geregelt. Je nach dem Grad des politischen Willens und dem Risikobewusstsein des Prinzipals zur Korruptionsprävention unterbleibt in der Praxis die Durchführung von Risiko-Schwachstellenanalysen.

Mit Einführung des Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) im Jahre 1998 wurden börsennotierte Unternehmen nach § 91 Abs. 2 AktG zur Einführung eines Frühwarnsystems verpflichtet. Für nicht börsennotierte Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung ergibt sich das Erfordernis eines Frühwarnsystems aufgrund der Ausstrahlungswirkung des § 43 Abs. 1 GmbHG sowie den §§ 289, 267 und 264 Abs. 1 HGB. Für Unternehmen mit öffentlich-rechtlichen Mehrheitsanteilseignern gilt zusätzlich § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz.

Träger der Frühwarnung kann das einzelne Unternehmen sein. Des Weiteren können mehrere Unternehmen innerhalb einer Branche ein gemeinsames Frühwarnsystem betreiben. Nach der Ermittlung von Beobachtungsbereichen können die externen oder internen Prüfungs- und Steuerungsorgane aufgrund der Bewertung einzelner Kennzahlen oder Indikatoren auf das Vorhandensein von Korruptionsdelikten schließen.

Ein spezielles überbetriebliches Frühwarnsystem wurde vom 30. Oktober 2003 bis zum 29. Februar 2004 bei dem Landeskriminalamt in Niedersachsen als Pilotprojekt erfolgreich durchgeführt. Hierbei nutzte das LKA ein neuartiges anonymes Internet-Postkastensystem der Firma Business Keeper aus Potsdam, das Rückschlüsse auf Absenderinformationen nicht zulässt. Ab 01. März 2004 wurde dieses System als festes Modul zur Bekämpfung von Korruption und Wirtschaftskriminalität für die Landespolizei übernommen. Auch andere Landeskriminalämter sowie öffentliche und private

Großunternehmen sollten aus Gesichtspunkten der Prävention überlegen, ob sie ebenfalls ein Pilotprojekt mit der Firma Business Keeper durchführen.

Es wurde zunächst ein Korruptionscontrollinggrundmodell mit den Akteuren Agenten-Prinzipal, Agent sowie Klient mit den entsprechenden Annahmen entwickelt. Eine wesentliche Annahme des Grundmodells war, dass der Klient entweder eine Einzelperson ist oder der Klient im Rahmen seiner Aufgabendelegation den Prinzipal seines Unternehmens vertritt und hierbei die Ziele zwischen dem Klienten und seinem Auftraggeber (Prinzipal) identisch sind.

Diese Grundannahme existiert seit einigen Jahren in einigen Unternehmen aufgrund der Korruptionscontrollingpolitik des Staates und der Ethiknormen der Unternehmen nicht mehr. Vielmehr wurde bei der Erweiterung des Modells davon ausgegangen, dass der ethisch orientierte Klienten-Prinzipal bestehende gesetzliche oder betriebliche Normen einhalten möchte. Der Klient, der diese Normen nicht einhält, begeht somit einen Regelverstoß. Des Weiteren wurde das Korruptionscontrolling der drei Akteure beschrieben. Der Prinzipal sollte bei den entsprechenden Steuerungsaktivitäten das Korruptionscontrolling der Agenten und Klienten berücksichtigen. Der Prinzipal kann mit Hilfe der externen oder internen Prüf- und Steuerungsorgane Korruptionscontrollingpolitik betreiben, indem er die Organisation, die Agenten sowie die Klienten steuert.

Es wurden bestehende Korruptionscontrollingkonzepte öffentlicher Unternehmen der Emschergenossenschaft/dem Lippeverband sowie der Stadt Osnabrück untersucht. In beiden Unternehmen erfolgten die Aktivitäten zur Umsetzung der Korruptionscontrollingpolitik zunächst aufgrund reiner Prävention. Die Strafverfolgungsbehörden führten ab dem Jahr 2000 bei der Stadt Osnabrück sowie ab dem Jahr 2001 bei dem Lippeverband strafrechtliche Ermittlungen aufgrund bestehender Korruptionsdelikte bzw. Betrugs- und Untreuedelikten, durch.

Bei der Emschergenossenschaft/dem Lippeverband wurde aufgrund eines Zielvereinbarungsgesprächs zwischen dem Vorstandsvorsitzenden und dem Leiter der Revision die Anwendbarkeit bzw. Realisierung der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention geprüft. Das Ergebnis mündete in einem Konzept, das dem Vorstand am 28.11.2000 zur Beschlussfassung vorgelegt wurde. Infolgedessen wurde im Frühjahr 2001 eine Dienstvereinbarung entwickelt, in der sowohl rechtliche Gesichtspunkte als auch Steuerungsaktivitäten gegenüber den Agenten, den Klienten und der Organisation enthalten sind. Die Aktivitäten zum Korruptionscontrolling wurden nach Durchführung einer Bildungsbedarfs- und Risikoanalyse flächendeckend und gründlich durchgeführt. Beispielsweise wurden innerhalb von 2 Jahren insgesamt 44 eintägige Seminare zur Korruptionsprävention durchgeführt. Der politische Wille zur Korruptionsprävention war beim Vorstand der Emschergenossenschaft/dem Lippeverband seit 1998 stark vorhanden gewesen.

Anlässlich einer Akquisition, eines auf den Bereich Korruptionscontrolling spezialisierten Unternehmensberaters wurden bei der Stadt Osnabrück im Oktober 1999 zwei Seminare zur Korruptionsprävention durchgeführt. Anschließend entwickelten Mitarbeiter der Stadt Osnabrück eine Dienstanweisung, die am 1.12.2000 in Kraft trat. Aufgrund eines Korruptionsfalls, in den eine Führungskraft der Stadt Osnabrück involviert war, verstärkte sich in der Kommunalpolitik der politische Wille zur Korruptionsprävention. Infolgedessen wurde die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention überarbeitet, ein Antikorruptionsbeauftragter bestellt sowie vier weitere Seminare zur Kor-



ruptionsprävention durchgeführt. Ferner führte ein Unternehmensberater vor Mitgliedern des Ausschusses für Rechnungsprüfung und Beteiligungscontrolling (alle Fraktionen der politischen Parteien) einen Vortrag „Korruptionsprävention aus der Sicht des Prinzipals“ durch. Die Empfehlung der Verwaltungsvorschrift des Landes Niedersachsen zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung vom 15.06.2001 zur Durchführung einer Risikoanalyse wurde bisher bei der Stadt Osnabrück nicht umgesetzt. Sie sollte zur Risikovorsorge umgehend umgesetzt werden.

Analog zu den Vorschriften bezüglich des Rechnungsprüfungsamtes in der niedersächsischen Gemeindeordnung sollte eine Ergänzung bezüglich der Funktion des Korruptionsbeauftragten sowie der Korruptionscontrollingpolitik erfolgen. Dies sollte in den anderen Bundesländern ebenfalls von den jeweiligen Innenministerien durchgeführt werden.

In der vorliegenden Arbeit wurde ein Korruptionscontrollingmodell entwickelt sowie praktische Korruptionscontrollingkonzepte öffentlicher Unternehmen untersucht. Die Untersuchung erfolgte überwiegend aus Sichtweise der Wirtschaftswissenschaft. Es bleiben hierbei u.a. juristische, pädagogische sowie psychologische Gesichtspunkte unberücksichtigt, die zur Bekämpfung der Korruption in Unternehmen ebenfalls in Theorie und Praxis erforscht werden sollten.

Die Regierungen in den Bundes- und Landesverwaltungen haben zum Teil bereits und werden auch in der Zukunft neue Korruptionsbekämpfungsgesetze erlassen bzw. neue Verwaltungsvorschriften entwickeln. Beispielsweise hat die Landtagsfraktion der SPD sowie des Bündnis 90/Die Grünen des Landes Nordrhein-Westfalen einen Gesetzesentwurf für ein Korruptionsbekämpfungsgesetz im Jahr 2004 verabschiedet. Der Landtag hat am 16.12.2004 das Korruptionsbekämpfungsgesetz beschlossen, das am 1.3.2005 in Kraft tritt.<sup>898</sup> Mit diesem Gesetz sollen bestehende Regelungslücken geschlossen werden. Die Zielsetzung besteht in der Herstellung von mehr Transparenz, Vorschriften zur Vorbeugung (beispielsweise Vieraugenprinzip, Rotation) sowie der Abschreckung durch die verbindliche Einführung eines Vergaberegisters.<sup>899</sup>

Des Weiteren gibt es derzeit eine neue Initiative der Bundesregierung, die von der Konferenz der Innenminister unterstützt wird, zur Schaffung eines bundesweiten Vergaberegisters.<sup>900</sup>

In der bisherigen Rechtsprechung erfolgte der Umfang der Amtsträgereigenschaft gemäß § 11 Nr. 2 c StGB teilweise unterschiedlich. Nach einem Urteil des LG Köln vom 28.05.2003 sind kommunale Mandatsträger unabhängig davon, ob sie zusätzliche Funktionen erfüllen oder nicht, Amtsträger im strafrechtlich relevanten Sinne. Infolgedessen müssen zukünftig kommunale Mandatsträger im Bereich Korruptionscontrolling ebenfalls geschult werden.<sup>901</sup>

<sup>898</sup> Vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen – Nr.1 vom 4.1.2005.

<sup>899</sup> Der Verfasser erhielt die Informationen aufgrund eines Telefonats am 25.11.2004 mit dem Innenrevisor Rademacher des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen.

<sup>900</sup> Der Verfasser erhielt diese Information ebenfalls durch Herrn Rademacher.

<sup>901</sup> Vgl. NStZ-RR 2003, S. 364-366.

## Literaturverzeichnis

- Abele, H. (1993): Korruption, in: Enderle, G. u. a. (Hrsg.); Lexikon der Wirtschaftsethik, Freiburg.
- Ahlf, E.-H. (1996 a): Ethische Aspekte zur Korruptionsbekämpfung – Zugleich ein berufsethischer Orientierungsrahmen, in: Kriminalistik, S. 91-98.
- Ahlf, E.-H. (3/1996 b): Zum Korruptionsbegriff: Versuch einer Annäherung, in: Kriminalistik, S. 154-157.
- Ahlf, E.-H. (1998): Lehr- und Studienbriefe Kriminalistik: Nr. 13 Korruption, Hilden.
- Arndt, H.-W./Rudolf, W. (1996): Öffentliches Recht, Grundriss für das Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaft, München.
- v. Arnim, H.-H. (2001): Das System: Die Machenschaften der Macht, München.
- Badura, P. (1996): Staatsrecht, Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, München.
- Battis, U./Bultmann, P.-F. (5/2003): Rechtsprobleme eines Korruptionsregisters – Die Sperre bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. in: Zeitschrift für Rechtspolitik, S. 152-156.
- Bellers, J. (Hrsg.) (1989): Politische Korruption in der Bundesrepublik, Muenster.
- Bartsch, J./Paltzow, W./Trautner, W.-E. (Hrsg.): Der Antikorruptionsbeauftragte, Handbuch für die öffentliche Verwaltung, Neuwied, Kritel.
- Bau, W. (20.08.1997): Immer mehr Korruption in Amtsstuben - nur beim Saft dürfen Beamte zugreifen, in: Westfälische Rundschau.
- Berens, W./Bertelsmann, R. (2002): Controlling, in: Küpper, H.-U./Wagenhofer, A. (Hrsg.) Handwörterbuch Unternehmensrechnung und Controlling, S. 280-288, Stuttgart.
- Berg, A. (2001): Wirtschaftskriminalität in Deutschland - Ursachen und Bekämpfung von Korruption und Untreue, Osnabrück.
- Berg, H. (1987): Marktzutrittsschranken, in: Dichtl, E./Issing, O. (Hrsg.), Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, S. 1254 f, München.
- v. Beyme, K. (1989): Parteien, in: Schmielewicz, K./Eichhorn, P. (Hrsg.), Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, Sp. 1245-1252, Stuttgart.
- Bitz, M./Schneeloch, D./Wittstock, W. (1991): Der Jahresabschluss, München.
- Bundeskriminalamt OA 12 (Hrsg.) (1994 – 2002): Lagebilder Korruption, Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Blomeyer, I.-M. (1999): Rechnungshof und Korruptionsbekämpfung, Diss., Aachen.
- Bosetzky, H. (1/1974): Das Don Corleone-Prinzip in der öffentlichen Verwaltung, in: Baden-Württembergische Verwaltungspraxis, Stuttgart.
- Borner, S./Schwyzer, C. (1999): Die Bekämpfung der Bestechung im Lichte der Neuen Politischen Ökonomie, in: Pieth, M./Eigen, P. (Hrsg.) : Korruption im internationalen Geschäftsverkehr, Neuwied, Kritel, S. 15-37.
- Bossard, R. (2000): Psychologische und historische Gesichtspunkte zur Beurteilung der Korruption, in: Jakob, R./Fikentscher, W. (Hrsg.): Korruption, Reziprozität und Recht: Grundlagenwissenschaftliche und rechtsdogmatische Forschungsbeiträge, Bern.
- Braum, S. (9/1996): Korruption im demokratischen Rechtsstaat, in: Neue Justiz, S. 450-454.
- Brede, H. (1989): Ziele öffentlicher Verwaltungen, in: Chmielewicz, K./Eichhorn, P. (Hrsg.), Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft, Stuttgart, Sp.1867-1877.

- Bruhn, M. (1991): Sponsoring-Unternehmen als Mäzene und Sponsoren, Frankfurt.
- Bruhn, M./Mehlinger, R. (1992): Rechtliche Gestaltung des Sponsoring: Vertragsrecht – Steuerrecht – Medienrecht – Wettbewerbsrecht, München.
- Bruhn, M. (1995): Sponsoring, in: Tietz, B./Köhler, R./Zentes, J. (Hrsg.), Handwörterbuch des Marketing, Sp. 2341-2354.
- Bultmann, P.-F. (6/2003): Korruptionsregister; Datenschutzrechtliche Anforderungen, in: Datenschutz und Datensicherheit (DuD), S. 333-336.
- Bundesverband der Deutschen Industrie E.V. (BDI): Empfehlungen für die Gewerbliche Wirtschaft zur Bekämpfung der Korruption in Deutschland, in: Reichmann, H./Schlaffke, W. /Then, W.(Hrsg.), Korruption in Staat und Wirtschaft, Köln, S. 110-117.
- Claussen, H.R. (1995): Korruption im öffentlichen Dienst: ein Überblick, Köln u.a.
- Chmielewicz, K. (1989): Öffentliche Unternehmen, in: Chmielewicz, K./Eichhorn, P. (Hrsg.), Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, Sp. 1093-1105, Stuttgart.
- Dichtl, W./Issing, O. (1987): Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, Band 1-4, München.
- Diederich, H. (1989): Ziele öffentlicher Unternehmen, in: Chmielewicz, K./Eichhorn P. (Hrsg.), Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, Stuttgart, Sp.1856-1866.
- Diener, P. (1998): Selbstkontrolle der Wirtschaft zur Verhinderung von Korruption, in: Juris-tenzeitung, S. 181-186.
- Diephaus, R./Siegle, M. (1997): Begleitheft zum Videofilm: Korruption – hinnehmen oder handeln? Bundeskriminalamt Wiesbaden.
- Dietz, M. (1998): Korruption: eine institutionenökonomische Analyse, Berlin.
- Diller, H. (1995): Beziehungsmanagement, in: Tietz, B./Köhler, R./Zentes, J. (Hrsg.): Handwörterbuch des Marketing, Sp. 285-300, Stuttgart.
- Dohrn, S. (12/2001): Schmierer bis zur Pleite, in: vorwärts Special Wirtschaft, S. 38.
- Ebers, M. (1987): Organisationsentwicklung, in: Dichtl, E./Issing, O. (Hrsg.) Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, S. 1396, München.
- v. Eckardstein, D. (1987): Personalwirtschaft, in: Dichtl, E./Issing, O. (Hrsg.): Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, S. 1439 f., München.
- Eichhorn, P. (1989): Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, in: Chmielewicz, K./Eichhorn, P. (Hrsg.): Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, Sp.1063-1077, Stuttgart.
- Eigen, P. (2003): Das Netz der Korruption – Wie eine weltweite Bewegung gegen Bestechung kämpft, Frankfurt, New York.
- Eidam, G. (9/1996): Korruption als Betriebsmodus – Unternehmensethik und Schuldstrafrecht, ausreichende Instrumente zur Bekämpfung der Korruption?, in: Kriminalistik, S. 543-547.
- Eidam, G. (1997): Straftäter Unternehmen, München.
- Eigen, P. (1995): Das Nord-Süd Gefälle der Korruption, Kursbuch 120, Korruption, S. 155-168.
- Engerer, H. (1998): Ursachen, Folgen und Bekämpfung von Korruption: Liefern ökonomische Ansätze bestechende Argumente? in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Diskussionspapier;161, S. 1-13.
- Erhardt, M. (1989): Öffentliche Aufgaben, in: Chmielewicz, K./Eichhorn, P. (Hrsg.),Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft, Stuttgart, Sp.1002-1011.

- Ferchland, B. (1988): Wer gut schmiert, der gut fährt: Korruption in der Bundesrepublik Deutschland – ein unabwendbares Übel? in: Kriminalistik, S. 549-556.
- Fiebig, H./Junker, H. (2000): Korruption und Untreue im öffentlichen Dienst. Erkennen – Bekämpfen – Vorbeugen, Berlin.
- Fleck, C./Kuzmics, H. (1985): Korruption: zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens, Königstein/Taunus.
- Forstenhäusler, D. (9/1996): Korruption – Fakten und Quanten, Hellfeldanalyse zu Korruptionsdelikten in Baden-Württemberg, in: Kriminalistik, S. 548-554.
- Freiling, C. (1989): Aufgaben der Internen Revision aus der Sicht der Unternehmensleitung, in: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, Düsseldorf, Frankfurt am Main, S. 191-203.
- Fritz, W. (1995): Erfolgsfaktoren im Marketing, in: Tietz, B./Köhler, R./Zentes J. (Hrsg.): Handwörterbuch des Marketing, Stuttgart.
- Fuhr, W. (1985): Korruption – wirtschaftskriminelle Amtsdelikte, in: BKA Schriftenreihe (Hrsg.), Bd. 53, Wirtschaftskriminalität, S. 115-139, Wiesbaden.
- Fuhrmann, W. (1987): Konjunkturphasen, in: Dichtl, E./Issing, O. (Hrsg.) Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, München, S. 1040.
- Gabler Verlag (1997): Unternehmung, in: Gabler Wirtschaftslexikon, S. 3952-3955, Wiesbaden.
- Geis, N. (1997): Korruption in Staat und Wirtschaft, in: Reichmann, H./Schlaffke, W./Then, W. (Hrsg.): Korruption in Staat und Wirtschaft, Köln, S. 47-60.
- Gaupe, J. (1988): Die Systematik und das Rechtsgut der Bestechungsdelikte, Diss., München.
- Gray, C. W./Kaufmann, D. (1998): Korruption und Entwicklung, in: Finanzierung & Entwicklung, S. 7-10.
- Gribl, K. (1991): Der Vorteilsbegriff bei den Bestechungsdelikten, Diss., Augsburg.
- Haffke, B. (1995): Politik und Korruption / Strafrechtliche Notizen zu den jüngsten Bestechungsskandalen, in: Tondorf, G. (Hrsg.): Staatsdienst und Ethik, Korruption in Deutschland, Baden-Baden.
- Hahn, D./Krystek, U. (1984): Frühwarnsysteme als Instrument der Krisenerkennung, in: Stähle, W. H./Stoll, E. (Hrsg.): Betriebswirtschaftslehre und ökonomische Krise, Wiesbaden.
- Hartmann-Wendels, T. (1992): Agency Theorie, in: Handwörterbuch der Organisation, Sp. 72-79, Stuttgart.
- Heidenheimer, A./Johnston, M. (2002): Political Corruption: Concepts and Contexts, New Brunswick.
- Heiermann, W./Riedl, R./Rusam, M. u.a. (2003): Handkommentar zur VOB – Teile A und B, Rechtsschutz im Vergabeverfahren, Wiesbaden.
- Heigl, A./Haas, G. (1989): Controlling – interne Revision, Stuttgart, New York.
- Heinen, E. (1971): Das Zielssystem der Unternehmung – Grundlagen betriebswirtschaftlicher Entscheidungen, Wiesbaden.
- Herbig, G. (1995): Korruptionsfälle in der Stadtverwaltung Frankfurt, in: Claussen, H.R. (Hrsg.): Korruption im öffentlichen Dienst – Ein Überblick, Köln, u.a., S. 55-66.
- Hohmann, K. (1997): Korruptionsbekämpfung – Begründung und Ansatzpunkte, in: Reichmann, H./Schlaffke, W./Then, W. (Hrsg.): Korruption in Staat und Wirtschaft, Köln, S. 32-46.

- Hohmann, K. (3/1997): Unternehmensethik und Korruption, in: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, S. 189-209.
- Hoffmann, F./Zimmermann, B. (1999): Die Bekämpfung der Korruption – Aktivitäten des Gesetzgebers zur Eindämmung der Korruption, in: Kriminalistik, S. 585-587.
- Hofmann, R. (3/1992): Ist die Forderung nach Funktionstrennung und Vier-Augen-Prinzip heute noch sinnvoll? in: Zeitschrift für interne Revision (ZIR), S. 215-219.
- Hofmann, R. (1993): Unternehmensüberwachung: Ein Aufgaben- und Arbeitskatalog für die Revisionspraxis, Berlin.
- Hofmann, R. (6/1994): Strategien gegen die Bestechung im Einkauf: Bekämpfung und Minimierung als Zielsetzung der betrieblichen Konzeption, in: Der Schweizer Treuhänder, S. 483-492.
- Hofmann, R. (1997): Unterschlagungsprophylaxe und Unterschlagungsprüfung: Leitfaden zur Verhütung und Aufdeckung unrechtmäßiger Bereicherungen in Unternehmen, Berlin.
- Holz, K. (1997): Korruption in der Polizei? Eine Untersuchung zum Umfang von Korruption in der Polizei und zur Einstellung von Polizeibeamten zu Korruption, in: Kriminalistik, S. 407-414.
- Horvath, P. (1987): Controlling, in: Dichtl, E./Issing, O. (Hrsg.): Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, München, S. 351 f.
- Horvath, P. (1998): Controlling, 7. Auflage, München.
- Huber, W. (2/1992): Ist die Forderung nach Funktionstrennung und Vier-Augen-Prinzip heute noch sinnvoll? in: Zeitschrift Interne Revision, S. 134-136.
- Huge, D./Schmidt, R./Tränhardt, D. (1989): in: Bellers, J. (Hrsg.): Politische Korruption in der Bundesrepublik, S. 51-55.
- Illies, J. (1981): Korruption im Lichte der Verhaltensforschung, in: Brünner, C. u.a., (Hrsg.): Korruption und Kontrolle, Wien.
- Imhof, A. (1999): Korruption, Diss., Zürich.
- Joecks, W. (1997): Abzugsverbot für Bestechungs- und Schmiergelder, in: DStR, S. 1025-1032.
- Joerger, G. (6/1987): Job Rotation – oft propagiert, selten praktiziert, in: VOP, S. 262-267.
- Jost, P.-J. (1999): Kommentar zu Georg von Wangenheim: Eindämmung opportunistischen Verhaltens in der öffentlichen Verwaltung: Das Problem des „Anfütterns“ bei Korruptionsdelikten, in: Ott, C. (Hrsg.): Die Präventivwirkung zivil- und strafrechtlicher Sanktionen, Tübingen, S. 265-271.
- Jost, P.-J. (2001): Die Prinzipal-Agenten-Theorie im Unternehmenskontext, in: Jost, P.-J. (Hrsg.): Die Prinzipal-Agenten-Theorie in der Betriebswirtschaftslehre, Stuttgart.
- Kaiser, R. (1999): Die Bestechung von Beamten unter Berücksichtigung des Vorentwurfs zur Revision des schweizerischen Korruptionsstrafrechts, Diss., Zürich.
- Kalinna, H.E.J. (1997): Korruption aus Sicht der Theologie, in: Reichmann, H./Schlaffke, W./Then, W. (Hrsg.): Korruption in Staat und Wirtschaft, Köln, S. 77-85.
- Kerbel, S. (1995): Korruption in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel einer Großstadtverwaltung, Diss., Speyer.
- Kerner, H.-J./Rixen, S. (1996): Ist Korruption ein Strafrechtsproblem? – Zur Tauglichkeit strafgesetzlicher Vorschriften gegen die Korruption- in: Pötz, P.-G., (Hrsg.), Goldtammers's Archiv für Strafrecht, Bonn, S. 355-396.

- Kieser, A. (1987 a): Loyalität und Commitment, in: Handwörterbuch der Führung, Stuttgart, S. 1345-1354.
- Kieser, A. (1987 b): Organisationskultur, in: Dichtl, E./Issing, O. (Hrsg.), Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, München, S. 1398.
- Klages, H. (1984): Wertorientierungen im Wandel – Rückblick, Gegenwartsanalyse, Prognosen, Frankfurt a.M.
- Kleinbeck, U./Quast, H.-H. (1992): Motivation, in: Frese, E. (Hrsg.), Handwörterbuch der Organisation, Stuttgart, Sp. 1420-1434.
- Kleinknecht, T./Meyer-Großner, L. (2001): Strafprozessordnung, München.
- Kleinmann, W./Berg, W. (6/1998): Änderungen des Kartellrechts durch das „Gesetz zur Bekämpfung der Korruption“ vom 13.8.1997, in: Betriebs-Berater, S. 277-284.
- Kliege, H. (3/2000): Beispiel für einen „Verhaltenskodex“, in: Interne Revision, S. 123-126.
- Klitgaard, R. (1988): Controlling Corruption, Berkely, Los Angeles, London.
- Klitgaard, R. (3/1998): Internationale Kooperation gegen Korruption, in: Finanzierung & Entwicklung, S. 3-6.
- Knüppe, W. (1987): Kontrollträger, Kontrollwirkung, in: Dichtl, E./Issing O., (Hrsg.), Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, München, S. 1065-1066.
- Koch, A./Kühn, S. (2000): Ausgepowert? Hilfen bei Burnout, Stress, innerer Kündigung, Offenbach.
- König, P. (1997): Neues Strafrecht gegen die Korruption, in: Juristische Rundschau, S. 397-404.
- Korte, M. (1997): Kampfansage an die Korruption, in: Neue juristische Wochenzeitschrift, S. 2556-2558.
- Kossbiel, H. (1981): Personalbereitstellung und Personalführung, in: Jacob, H. (Hrsg.), Allgemeine Betriebswirtschaftslehre – Handbuch für Studium und Prüfung, Wiesbaden.
- Krähe, W. (1968): Aktive und passive Bestechung in betriebswirtschaftlicher Sicht, in: Hax, K. (Hrsg.), Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, Köln u.a., JG 20, S. 202 - 213.
- Krystek, U./Müller-Stewens, G. (1993): Frühaufklärung für Unternehmen – Identifikation und Handhabung zukünftiger Chancen und Bedrohungen, Stuttgart.
- Kubica, J. (10/2002): Korruption in nationaler und internationaler Dimension – Aus Sicht einer kriminalpolizeilichen Zentralstelle, in: Kriminalistik, S. 589-599.
- Kuechler, W. (1997): Korruption aus der Sicht eines Unternehmers, in: Reichmann, H./Schlaffke, W./Then, W. (Hrsg.), Korruption in Staat und Wirtschaft, Köln, S. 61-68.
- Kuehne, A. (2000): Korruption – sozialpsychologische Grundlagen und rechtspsychologische Aspekte, in: Jakob, R./Fikentscher, W. (Hrsg.), Korruption, Reziprozität und Recht: Grundlagenwissenschaftliche und rechtsdogmatische Forschungsbeiträge, Bern.
- Kunkel-Razum, K. u.a. (2002): in: Duden, Bd.10, Bedeutungswörterbuch, Bibliographisches Institut & F.A. Brockhaus AG, Mannheim.
- Lambsdorf, Graf, J. (1999): Korruption als mühseliges Geschäft – eine Transaktionskostenanalyse, in: Pieth, M./Eigen, P. (Hrsg.), Korruption im internationalen Geschäftsverkehr, Neuwied, Kriftel, S. 56-85.
- Lammerding, J. (1997): Abgabenordnung und Finanzgerichtsordnung, in: Deutsche Steuer-Gewerkschaft (Hrsg.), Achim.

- Landau, D. (2003): Unternehmenskultur und Organisationsberatung – über den Umgang mit Werten in Veränderungsprozessen, Heidelberg.
- Laux, H. (1990): Risiko, Anreiz und Kontrolle, - Principal-Agent-Theorie, Einführung und Verbindung mit dem Delegationswert-Konzept, Berlin.
- Laux, H. (1992): Anreizsysteme, ökonomische Dimension, in: Frese, E. (Hrsg.) Handwörterbuch der Organisation, Stuttgart, Sp. 112-122.
- Leisinger, K.-M. (2003): Whistleblowing und Corporate Reputation Management, München und Mering.
- Liebl, K. (1992): Das Ausmaß der Korruption in der öffentlichen Verwaltung, Ergebnisse einer empirischen Erhebung, in: Benz, A./Seibel, W. (Hrsg.), Zwischen Kooperation und Korruption: Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden.
- Limbach, P. (28.04.1993): Polizist handelte mit Waffen, in: Kölner Stadt-Anzeiger.
- Lisken, H. (1995 a): Korruptionsbekämpfung, in: Staatsdienst und Ethik, Korruption in Deutschland, Tondorf, G. (Hrsg.), Baden-Baden.
- Lisken, H. (1995 b): Korruptionsbekämpfung, in: Neue juristische Wochenzeitschrift, S. 1873-1875.
- Littwin, F. (1996): Maßnahmen zur Bekämpfung der nationalen und internationalen Korruption, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), S. 308-313.
- Löwer, M. (1987): Unternehmung, in: Dichtl, E./Issing, O. (Hrsg.), Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, München, S. 1902.
- Lüder, K. (1989): Öffentliche Verwaltungen, in: Chmielewicz, K./Eichhorn, P. (Hrsg.), Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft, Stuttgart, Sp.1152-1164.
- Maening, W. (2000): Zur Ökonomik der Korruptionsbekämpfung: der Fall des IOC, in: Büch, M.-P. (Hrsg), Beiträge der Sportökonomik zur Beratung der Sportpolitik: Dokumentation des Workshops vom 11. Mai 2000, Bundesinstitut für Sportwissenschaft, S. 33-46
- Matkey, T. (11/2001): Korruption – Rechtssicherheit durch das Verpflichtungsgesetz: oder Wie man Schwachstellen in der öffentlichen Verwaltung minimieren kann, in: Kriminalistik, S. 742-744.
- Merkle, E. (1987): Kennzahlen, in: Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, München.
- Miller, M. (1990): Korruption, Kontrolle und Konzepte zum Abbau von Missständen in Politik und Verwaltung, in: Die Verwaltung, S. 227-245.
- Mischkowitz, R./Bruhn, H. (4/2001): Korruption – (K)ein Thema für die Polizei? Ergebnisse eines gemeinsamen Forschungsprojekts von Bundeskriminalamt und Polizeiführungsakademie, in: Kriminalistik, S. 229-235.
- Müller, C. (1997): Die Bestechung gemäß Art. 4 lit.b UWG, Diss., Bamberg.
- Müller, S. (9/2002): Ursachen und Konsequenzen von Korruption, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), Frankfurt a.M.
- Müller, U. (1993): Korruption in der öffentlichen Verwaltung – Typologie und Schaden im Baubereich, in: Kriminalistik, S. 509-516.
- Müller, U. (1995): Korruption in der öffentlichen Verwaltung, Typologie und Schaden im Baubereich, in: Korruption im öffentlichen Dienst – Ein Überblick, Claussen, H.-R. (Hrsg.), Köln, Berlin, Bonn, München.
- Neugebauer, G. (1978): Grundzüge einer ökonomischen Theorie der Korruption: eine Studie über Bestechung, Diss., Zürich.
- Noack, P. ( 1985): Korruption: die andere Seite der Macht, München.

- Noujoks, F./Tucholski, W. (12/2002): Transparenz im Vergabemanagement – Vergabedatenbank als Element der Korruptions- und Manipulationsprävention, in: Der Facility Manager, S. 24-25.
- Oberreuter, H. (1995): Politik und Moral, in: Tondorf, G. (Hrsg.), Staatsdienst und Ethik, Korruption in Deutschland, Baden-Baden.
- Ockenfels, W. (1997): Korruption als sozialetisches Problem, in: Reichmann, H./Schlaffke, W./Then, W., Korruption in Staat und Wirtschaft, Köln, S. 86-109.
- Oehler, O. (1980): Checklist Frühwarnsystem mit Alarmkennziffern – Zur Steuerung und Sicherung ihres Unternehmens, München.
- Ostendorf, H. (1999): Bekämpfung der Korruption als rechtliches Problem oder zunächst moralisches Problem? in: Neue Juristische Wochenzeitschrift, S. 615-618.
- O.V. (17.01.1997): Die Anklagebank ist schon zu kurz – Eine Korruptionsaffäre hat die Wuppertaler Bauverwaltung ausgedünnt. Wer nicht in Haft sitzt, ist verunsichert. in: „Die Zeit“.
- O. V. (1/1997): Baden-Württemberg: Landesregierung beschließt Korruptionsregister, in: Die Polizei, S. 27.
- O. V. (2/1997): Bund: Korruption soll härter bestraft werden; Nordrhein-Westfalen: Konzept zur Verhütung und Verfolgung von Korruption bei der Polizei, in: Die Polizei, S. 59.
- O.V. (04.06.1997): Fahrlehrer schmierten Prüfer, in: Westfälische Rundschau.
- O.V. (14.06.1997): Drei Jahre Haft für bestechlichen Richter, in: „Die Welt“.
- O.V. (9.10.1997): NRW bekämpft Korruption – Spezialfahnder sollen bestechliche Beamte überführen – Milliarden Schäden, in: „Die Welt“.
- O. V. (17.10.1997): Urteil in Wuppertal – Haft für korrupten Beamten, in: Rheinische Post Nr. 241/97.
- O.V. (01.05.1998): Korruption: Angestellter der Stadt Wuppertal zu Haft verurteilt – Auf Staatskosten ins Bordell, in: Westfälische Rundschau.
- O.V. (04.05.1998): Ein rätselhafter Selbstmord – Korruptionsaffäre in Japan: Chef-Ermittler nimmt sich das Leben, in: „Die Welt“.
- O.V. (06.05.1998): Dortmunder bezahlte Beamte für Aufträge – Korruption im Tiefbauamt, in: Westfälische Rundschau.
- O. V. (22.05.1998): Sachsen will die Korruption eindämmen- Die meisten erfassten Taten werden aufgeklärt/Hohe Dunkelzahl/ „Gefährdungsatlas“, in: FAZ.
- O.V. (19.06.1998): TÜV-Skandal: Schwere Vorwürfe gegen Kollegen – „Nur Spitze des Eisbergs“, in Westfälische Rundschau.
- O.V. (22.07.1998): Neuer Prozess um Schmiergeld, in: Westfälische Rundschau.
- O.V. (31.07.2000): Korruption bei Beamten steigt, Nr. 175 in: Rheinische Post.
- O.V. (10.8.2001): Wenn der Dezernent für eine Baugenehmigung abkassiert, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung.
- O.V. (26.10.2001): Betrugsverdacht im Lippeverband – Nach Unregelmäßigkeiten sitzen noch sieben Personen in Untersuchungshaft, in Westfälischer Anzeiger, Hamm.
- O.V. (27.10.2001): Mitarbeiter des Lippeverband unter Verdacht, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung, Dortmund.



- O.V. (21.12.2001): Amtsträger bestochen: Bauunternehmer muss drei Jahre hinter Gitter – Fahnder entdeckten „Schwarzkassen“-Buch, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung (WAZ).
- O.V. (14.5.2002): Korruptionsregister trotz vieler Fälle blütenweiß, in: Leonberger Kreiszeitung.
- O. V. (10/2003): Korruptionsbekämpfung, Forderungen der GdP, in: NRW-Deutsche Polizei, S. 4.
- O. V. (3.11.2003): Große Schäden durch innere Kündigung – Engagement am Arbeitsplatz lässt nach / Ursache sind Managementfehler, in: FAZ.
- O.V. (25.04.2004): Bürokratie lähmt ganz Deutschland, in: Welt am Sonntag, Nr. 17.
- Palazzo, B. (4/2001): Prävention und Umgang mit Korruptionsfällen – Vertrauen und ganzheitliches System von Maßnahmen entwickeln, in: Verwaltungsführung, Organisation und Personalwesen (VOP).
- Peemöller, V. H. (1978): Praktisches Lehrbuch Controlling und betriebliche Prüfung, München.
- Perridon, L./Steiner, M. (1991): Finanzwirtschaft der Unternehmung, München.
- Piehl, H. (1990): Bestechungsgelder im internationalen Wirtschaftsverkehr – Korruption in Schuldverträgen mit Auslandsberührung, Diss., Heidelberg.
- Pieth, M./Eigen, P. (Hrsg.) (1999): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr- Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention, Neuwied, Krißel.
- Pippig, G. (1990): Verwaltungsskandale – Zur Korruption in der öffentlichen Verwaltung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bonn. S. 11-20.
- Poerting, P. (1980): Amerikanische Checkliste: Alarmzeichen für Betrug in Wirtschaftsunternehmen, in: Expertenbrief Wirtschaftskriminalität, S. 98-102.
- Poerting, P. (1989): Tatgelegenheit und Prävention bei Wirtschaftsdelikten, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft (ZfB), S. 213-224.
- Poerting, P./Vahlenkamp, W. (11/1998): Strategien gegen die Korruption – Ein Leitfaden zur Korruptionsvorbeugung und -bekämpfung in Polizeibehörden, in: Kriminalistik, S. 733-743.
- Poerting, P./Vahlenkamp, W. (1/ 2000): Leitfaden zur Korruptionsvorbeugung, in: Interne Revision, S. 12-17.
- Pritzl, R. (1999): Korruption als Ethische Herausforderung, in: Die neue Ordnung, S. 25-35.
- Randt, K. (2000): Schmiergeldzahlungen bei Auslandssachverhalten: Steuerliche, steuerstrafrechtliche und strafrechtliche Bestandsaufnahme, in: Betriebs-Berater, Heft 20, S. 1006-1014.
- Rasch, D.G. (1985): Die Bekämpfung des Bestechungsunwesens im Wirtschaftswettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland und in den übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, Diss., Frankfurt a.M..
- Reichmann, H./Schlaffke, W./Then, W. (1997): Korruption in Staat und Wirtschaft Köln, Vorwort, S. 6.
- Ricks, S. (1995): Ökonomische Analyse der Wirtschaftskriminalität unter besonderer Berücksichtigung der Korruption und Bestechung, Berlin.
- Rieser, I. (1980): Frühwarnsysteme für die Unternehmungspraxis, Diss., München.
- Robl, K. (1995): Öffentliche Aufträge, in: Tietz, B./Köhler, R./ Zentes, J. (Hrsg.), Handwörterbuch des Marketing, Sp. 74-82.Stuttgart.

- Ruegemer, W. (1997): Die deutsche Justiz und die Korruption, in: Kritische Justiz, S. 458-474.
- Ruether, N. (1995): Referat: Versuche zu einer Ethik kommunalpolitischen Handelns, in: Tondorf, G. (Hrsg.), Staatsdienst und Ethik, Korruption in Deutschland, Baden-Baden.
- Runge, M. (2001): Korruptionsvorwürfe: Reaktionen und Konzepte der Industrie, in: Pharma-Recht, S. 86 – 91.
- Sanchez-Hermosilla, F. (8-9/2002): Korruptionsstrafrecht und Drittmittelforschung – Zur Frage der strafrechtlichen Verfolgungspraxis, in: Kriminalistik, S. 506 –512.
- Sanchez-Hermosilla, F. (2/2003): Rechtspolitik zur Korruptionsbekämpfung. Aktuelle Entwicklung des Korruptionsstrafrechts in Deutschland. in: Kriminalistik, S. 74-79.
- Schaller, H. (1999): Strafvorschriften zur Bekämpfung der Korruption im öffentlichen Auftragswesen, in: Die Gemeindekasse, S. 225-230.
- Schauenberg, B. (2000): Korruption als Ordnungs- und als Organisationsproblem, in: Külp, B./Vanberg, V. (Hrsg.), Freiheit und wettbewerbliche Ordnung: Gedenkband zur Erinnerung an Walter Eucken/Kuelp, Bernhard, S. 389-413.
- Schaupensteiner, W.J. (1990): Korruptions-Kartelle: Ein Blick hinter die Kulissen des Bauwesens, in: Kriminalistik, S. 507-510.
- Schaupensteiner, W.J. (7/1993): Submissionsabsprachen und Korruption im öffentlichen Bauwesen, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), S. 250-252.
- Schaupensteiner, W.J. (1994 a): Bekämpfung von Korruptionsdelinquenz: Vom Unwesen des Bestechens und Bestochenwerdens, in: Kriminalistik, S. 514-524.
- Schaupensteiner, W.J. (1994 b): Bekämpfung von Korruption und Wirtschaftskriminalität – Was muss verbessert werden? Vortrag vor dem Gesprächskreis Politik und Wissenschaft des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung am 4. Mai 1994, Bonn.
- Schaupensteiner, W./Bommarius, C. (1995): Filz und Speck – Ein Gespräch, Kursbuch 120, Korruption, S. 36-44.
- Schaupensteiner, W.-J. (1995): Korruptions-Kartelle – Ein Blick hinter die Kulissen des Bauwesens, in: Claussen, H.-R. (Hrsg.), Korruption im öffentlichen Dienst – Ein Überblick, Köln, Berlin, Bonn, München.
- Schaupensteiner, W. J. (1996): Gesamtkonzept zur Eindämmung der Korruption, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht, S. 409-416.
- Schaupensteiner, W. J. (11/1997): Das Korruptionsbekämpfungsgesetz: Erstes Etappenziel erreicht, in: Kriminalistik, S. 699-704.
- Schaupensteiner, W. J. (1999): Korruption in Deutschland – Das Ende der Tabuisierung, in: Pieth, M./Eigen, P. (Hrsg.), Korruption im internationalen Geschäftsverkehr, S. 131-147, Neuwied, Kriftel.
- Schaupensteiner, W.-J. (1/2003): Wachstumsbranche Korruption. Lagebildbeschreibung – Korruption in Deutschland, in: Kriminalistik, S. 9-18.
- Schäfer, H.-C. (1957): Illegale Preisabsprachen, in: Wirtschaftsdelikte (einschließlich der Korruption) Arbeitstagung im Bundeskriminalamt, Wiesbaden vom 8. April bis 13 April 1957, S. 159 – 163.
- Schäfer, H.-C. (1996): Vorbildfunktion, in: Neue juristische Wochenzeitschrift, S. 2489-2490.
- Scheuch, E.K. (1997): Korruption in einer freiheitlichen Gesellschaft, in: Reichmann, H./Schlaffke, W./Then, W. (Hrsg.), Korruption in Staat und Wirtschaft, Köln, S. 12-31.

- Scheuch, E.K. (2/2002): Korruption als Teil einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung – Oder: Die Kriminogenese eines kommunalen „Klüngels“, in: Kriminalistik.
- Schilling, D. (1998): Ökonomische Analyse der Wirkung und Bekämpfung von Korruption, Diplomarbeit an der Universität Hohenheim, Diplomarbeiten Agentur (Hrsg.), Hamburg, [www.diplom.de](http://www.diplom.de).
- Schmidt-Bleibtreu, B./Klein, F. (1995): Kommentar zum Grundgesetz, Neuwied; Kriftel; Berlin.
- Schmidt, K./Garschagen, C. (1978): in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Stuttgart, S. 565-573.
- Schmidt, L. (2002): Einkommensteuergesetz-Kommentar, München, 21. Auflage.
- Schneider, D. (1997): Verhütung und Bekämpfung von Korruption: Konsequenz einer Situationsanalyse: Prävention, Kontrolle und Repression in einem ganzheitlichen Ansatz, in: Die öffentliche Verwaltung, S. 578-586.
- Schönherr, R. (1985): Vorteilsgewährung und Bestechung als Wirtschaftsstraftaten: Eine Untersuchung über die Zuweisung dieser Delikte zur Wirtschaftskriminalität durch die Staatsanwaltschaften, Freiburg.
- Schönke, A./Schröder, H. (2001): Strafgesetzbuch, München.
- Scholz, R. (1995): Korruption in Deutschland – Die schmutzigen Finger der öffentlichen Hand, Hamburg.
- Schreyögg, G. (1989): Zu den problematischen Konsequenzen starker Unternehmenskulturen, in: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, Düsseldorf, Frankfurt am Main, S. 94-113.
- Schreyögg, G. (1992): Organisationskultur, in: Frese, E. (Hrsg.), Handwörterbuch der Organisation, Stuttgart, S. 1525-1537.
- Schubert, W. (2004): Korruption, in: Wabnitz, H.-B./Janovsky, T. (Hrsg.), Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts, München, S. 691-761.
- Schuller, W. (1982): Korruption im Altertum, München.
- Schwarze, A. (1989): Bestechen aber richtig! Mehr Erfolg durch Korruption, Frankfurt (Main).
- Seidel, B. (1/1993): Nimmt die Korruption zu? Überlegungen zu einer effektiveren Strafverfolgung, in: Kriminalistik, S. 2-9.
- Sembdner, F. (10/1997): Die Korruption und ihre Bekämpfung, in: Die Personalvertretung, S. 454-465.
- Sieber, U./Bögel, M. (1993): Logistik der Organisierten Kriminalität, BKA-Forschungsreihe Bd. 28, Wiesbaden.
- Sieewart, H./Menzl, I. (1978): Kontrolle als Führungsaufgabe – Führen durch Kontrolle von Verhalten und Prozessen, Bern, Stuttgart.
- Simon, H./Homburg, C. (1995): Marktbarrieren, in: Tietz, B./Köhler, R./Zentes, J., (Hrsg.), Handwörterbuch des Marketing, Sp.1744-1754, Stuttgart.
- Stein, E. (1990): Staatsrecht, Tübingen.
- Steinke, W. (1992): Wer gut schmiert, der gut fährt – Korruption im öffentlichen Dienst, in: Kriminalistik, S. 359-360.
- Steinle, C. (1992): Delegation, in: Handwörterbuch der Organisation, Sp.500-513.

- Stemmer, M./Augustin, D. (1/1996): Manipulationen am Bau – Ein Beitrag zur Bekämpfung von Korruption, in: Kriminalistik, S. 35-40.
- Stierle, J. (6/2006): Abwehr von korruptionsbedingten Unternehmenskrisen durch wirksame Frühwarnsysteme – Praxiserfahrungen und Gestaltungsanregungen, in: Krisen-, Sanierungs- und Insolvenzberatung (KSI), S. 209-215.
- Strümpel, B./Scholz-Ligma, J. (1992): Werte und Wertwandel, in: Gaugler, E./Weber, W. (Hrsg.), Handwörterbuch des Personalwesens, Stuttgart, Sp. 2338-2349.
- Theisen, M.-R. (2002): Grundsätze einer ordnungsmäßigen Information des Aufsichtsrats, Stuttgart.
- Then, W. (1997): Korruption im Unternehmen wirksam verhindern – Handlungsfreiheit und Glaubwürdigkeit für Unternehmen und Gesellschaft erhalten, in: Reichmann, H./Schlaffke, W./Then, W. (Hrsg.), Korruption in Staat und Wirtschaft, Köln, S. 69-76.
- Tiedemann, K. (1972): Welche strafrechtlichen Mittel empfehlen sich für eine wirksamere Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität? – Gutachten für den 49. Deutschen Juristentag, München.
- Trenschel, W. (11/1999): Korruptionsverdacht – und was dann? Vom Umgang mit Korruptionsverdacht innerhalb der Polizei, in: Kriminalistik, S. 750-754.
- Troendle, H./Fischer, T. (2004): Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 52.Aufl., München.
- Tsatsos, D.Th. u.a. (1994): Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Kursreinheit 2 mit der Nr. 5315-8-02-S1 der Universität Hagen.
- Vahlenkamp, W./Knauß, I. (1997): Korruption – hinnehmen oder handeln? Mit einem Beitrag von E.H. Ahlf, 2.Aufl. Wiesbaden.
- Vogt, A.O. (1997): Korruption im Wirtschaftsleben: eine betriebswirtschaftliche Schaden-Nutzen-Analyse, Diss., Wiesbaden.
- Walser, C./Stähli, T. (2000): Kleine Geschenke erhalten die Freundschaft – rechtliche und wirtschaftliche Aspekte der Privatkorruption in der Schweiz, in: Jakob, R./Fikentscher, W. (Hrsg.), Korruption, Reziprozität und Recht: Grundlagenwissenschaftliche und rechtsdogmatische Forschungsbeiträge, Bern.
- v. Wangenheim, G. (1999): Travemünder Symposium 1999, Eindämmung opportunistischen Verhaltens in der öffentlichen Verwaltung: Das Problem des „Anfütterns“ bei Korruptionsdelikten, in: Ott, C. (Hrsg.), Die Präventivwirkung zivil- und strafrechtlicher Sanktionen, Tübingen, S. 238-264.
- Watrin, C. u.a. (11/2002): in: Ifo-Schnelldienst, Korruption in Deutschland – der Normalfall? München, S. 3-12.
- Waxenberger, B. (2001): Integritätsmanagement – Ein Gestaltungsmodell prinzipiengeleriteter Unternehmensführung, Diss., Bern u.a.
- Weinert, A.B. (1992): Anreizsysteme, verhaltenswissenschaftliche Dimension, in: Frese, E. (Hrsg.), Handwörterbuch der Organisation, Stuttgart, Sp. 122-133.
- Wewer, G. (1991): Politische Korruption, in: Holtmann, E. (Hrsg.), Politik-Lexikon, München.
- Wewer, G. (1992): Prolegomena zu einer Untersuchung der Korruption in der Verwaltung, in: Benz/Seibel, Zwischen Kooperation und Korruption – Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden 1992.
- Westhof, P. (1989): Die wettbewerbswidrige Beeinflussung des öffentlichen Beschaffungswesens, Diss., Göttingen,

- Wiesemann, W. (1997): Korruption und Korruptionsprävention bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, in: Ipsen, J. (Hrsg.), Öffentliches Auftragswesen im Umbruch, Osnabrück, S. 105-109.
- Wöhrle, A. (2002): Change Management – Organisationen zwischen Hamsterlaufrad und Kulturwandel, Augsburg.
- Wolters, G. (1998): Die Änderungen des StGB durch das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption, in: Juristische Schulung, S. 1100-1106.
- Wunderer, R. (2003): Führung und Zusammenarbeit – Eine unternehmerische Führungslehre, München und Neuwied.
- Überhofen, M. (1997): Strafrechtliche Korruptionsbekämpfung – Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht, in: Kriminalistik, S. 712-716.
- Überhofen, M. (1999): Korruption und Bestechungsdelikte im staatlichen Bereich: ein Rechtsvergleich und Reformüberlegungen zum deutschen Recht, Diss., Freiburg im Breisgau.
- Usteri, M. (2000): Reziprozität und Korruption – Gedanken rund um ein Seminar, in: Jakob, R./Fikentscher, W. (Hrsg.), Korruption, Reziprozität und Recht: Grundlagenwissenschaftliche und rechtsdogmatische Forschungsbeiträge, Bern.
- Zachert, H.-L. (1997): Korruption – Gefahr für Wirtschaft und Verwaltung, in: Umbruch und Wandel, Festschrift für Prof. Dr. C. Zimmerer, München, Wien, S. 93-103.
- Zybon, A. (1968): Wirtschaftskriminalität und Rechnungswesen, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, S. 889-904.
- Zybon, A. (1972): Wirtschaftskriminalität als gesamtwirtschaftliches Problem, München.
- Zybon, A. (1975): Die Unternehmung als Objekt und als Instrument der Wirtschaftskriminalität, in: Hax (Hrsg.), Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, Berlin.

## **Sonstige Quellen:**

### **1. Urteile**

BGH-Urteil 1 StR 372/01 vom 23. Mai 2002

Urteil des Landgerichts Köln 109-39/01 vom 18. Juli 2002

Urteil des Landgerichts Köln 109-13/02 vom 8. November 2002

Anklageschrift der Staatsanwaltschaft Köln Aktenzeichen 114 Js 831/99 vom 11.10.2001

Urteil vom LG Köln vom 28.05.2003 in: NStZ-RR 2003, S. 364-366 Neue Zeitschrift für Strafrecht-Rechtssprechungsreport.

### **2. Internetquellen**

wysiwyg://11/http://people.freenet.de/kvlampe/okdef.htm download v. 30.06.2004

<http://www.im.nrw.de/korruptionsbekaempfung>, Ständige Konferenz der Innenminister und Senatoren der Länder- Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption –

3. Bericht über die Umsetzung – freigegeben mit Beschluss vom 05./06.12.2002, S. 45.

<http://www.transparency.de/Integritaetspakt.80.0html> download vom 30.06.2004.

[http://bmi.bund.de/dokumente/Pressemittlungs/ix\\_95173htm](http://bmi.bund.de/dokumente/Pressemittlungs/ix_95173htm) vom 15.7.2004

<http://www.ti-deutschland.de/index.html>.

<http://www.korruptionsbekaempfung.niedersachsen.de/home/>.

<http://www.datenbanken.justiz.nrw./jm/.../jvv-proc-bestand?v-bes-id=570>

wysiwyg://frContent.frCenter.3htt..emschergenossenschaft.de/wir/index.html vom 01.07.2004

### **3. Videofilme**

Korruption – hinnehmen oder handeln? Kriminalistisch-kriminologische Forschungsgruppe des Bundeskriminalamtes (Hrsg.) 1997.

Korruption, Medienzentrum Polizei Hamburg im Auftrag und in Zusammenarbeit mit dem Dezernat Interne Ermittlungen der Innenbehörde Hamburg (Hrsg.) 2001.

Der Unbestechliche, Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF) Mainz (Hrsg.), vom 07. April 2003.



# Zeitschriften / Journals

Download [www.Hampp-Verlag.de](http://www.Hampp-Verlag.de)

## Industrielle Beziehungen

Zeitschrift

für Arbeit, Organisation und Management  
herausgegeben von

*Dorothea Alewell, Berndt Keller,  
David Marsden, Walther Müller-Jentsch,  
Dieter Sadowski, Jörg Sydow*

ISSN 0934-2779,

seit 1994, erscheint jeweils zur Quartalsmitte.

Jahres-Abonnement € 60.-.

Die jährlichen Versandkosten pro Lieferanschrift im  
Ausland betragen € 12.-. Einzelheft € 19.80.

## Zeitschrift für Personalforschung

herausgegeben von

*Werner Nienhüser, Hans-Gerd Ridder,  
Christian Scholz, Jürgen Weibler*

ISSN 0179-6437,

seit 1987, erscheint jeweils zur Quartalsmitte.

Jahres-Abonnement € 60.-.

Die jährlichen Versandkosten pro Lieferanschrift im  
Ausland betragen € 12.-. Einzelheft € 19.80.

## Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik

herausgegeben von

*Thomas Beschorner, Markus Breuer, Alexander  
Brink, Bettina Hollstein, Olaf J. Schumann*

ISSN 1439-880X,

seit 2000, erscheint 3 x im Jahr.

Jahres-Abonnement € 45.-.

Die jährlichen Versandkosten pro Lieferanschrift im  
Ausland betragen € 9.-. Einzelheft € 19.80.

## Journal for East European Management Studies

*Editor-in Chief: Rainhart Lang*

ISSN 0949-6181, four times a year.

Institutional rate, print + online-access: € 150.-

Privat, only print: € 60.-

For delivery outside Germany an additional  
€ 12.- are added. Single issue: € 19.80.

## International Journal of Action Research

Editors: Richard Ennals, *Kingston University*,  
Werner Fricke, Editor-in-chief, *Institute for  
Regional Cooperation*, Øyvind Pålshaugen,  
*Work Research Institute, Oslo*

ISSN 1861-1303, three times a year.

Institutional rate, print + online-access: € 150.-

Privat, only print: € 60.-

For delivery outside Germany an additional  
€ 12.- are added. Single issue: € 24.80.

## management revue

The International Review of  
Management Studies

*Editors-in-chief:*

*Ruediger Kabst, Wenzel Matiaske*

ISSN 0935-9915, four times a year.

Institutional rate, print + online-access: € 150.-

Privat, only print: € 60.-

For delivery outside Germany an additional  
€ 12.- are added. Single issue: € 19.80.

## Database Research Pool: [www.hampp-verlag.de](http://www.hampp-verlag.de)

Six journals – one search engine: Our new online-  
archive allows for searching in full-text databases  
covering six journals:

- **IJAR**, beginning in 2005
- **IndBez**, beginning in 1998
- **JEEMS**, beginning in 1998
- **mrev**, beginning in 2004
- **ZfP**, beginning in 1998
- **zfwu**, beginning in 1998

**Free research:** Research is free. You have free access  
to all hits for your search. The hit list shows the relevant  
articles relevant to your search. In addition, the list  
references the articles found in detail (journal, volume etc.).

**Browse or download articles via GENIOS:** If you want to  
have access to the full-text article, our online-partner  
GENIOS will raise a fee of € 10.-. If you are registered as a  
“GENIOS-Professional Customer” you may pay via credit  
card or invoice.



