

Daniela Trunk
Bernhard Frevel *Hrsg.*

Korruptionsprävention in Unternehmen und Kommunen

Eine interdisziplinäre Studie

Korruptionsprävention in Unternehmen und Kommunen

Daniela Trunk · Bernhard Frevel
(Hrsg.)

Korruptionsprävention in Unternehmen und Kommunen

Eine interdisziplinäre Studie

Herausgeber

Daniela Trunk
Halle (Saale), Deutschland

Bernhard Frevel
Münster, Deutschland

Der Forschungsverbund „Risikomanagement der Korruption“ wurde gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen des Förderprogramms „Zivile Sicherheit“ in der Bekanntmachung „Schutz vor Wirtschaftskriminalität“ (2014–2017).

GEFÖRDERT VOM



**Bundesministerium
für Bildung
und Forschung**

ISBN 978-3-658-17688-4

ISBN 978-3-658-17689-1 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-17689-1

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2017

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhaltsverzeichnis

Korruptionsrisiken managen – Eine Herausforderung für Behörden und Unternehmen.....	7
<i>Daniela Trunk & Bernhard Frevel</i>	
Korruption und Korruptionsprävention in der Wahrnehmung der deutschen Bevölkerung.....	19
<i>Daniela Trunk, Carolin Schneider, Gernot Golka, Anne Vatter & Sigrid Hiller</i>	
Korruptionsprävention in deutschen Unternehmen und Städten	43
<i>Daniela Trunk & Sigrid Hiller</i>	
Methodisches Vorgehen bei den Akteursbefragungen sowie der Bevölkerungsbefragung im RiKo-Projekt	61
<i>Uta Landrock, Henning Best & Klaus Pforr</i>	
Analysegeleitete, evidenzbasierte und lebensweltorientierte Korruptionsprävention	79
<i>Maike Meyer & Bernhard Frevel</i>	
Herausforderung Korruptionsprävention in KMU meistern	101
<i>Anna Werner, Tanja Rabl & Maren Albrecht</i>	
Kommunale Korruptionsprävention	121
<i>Carsten Stark & Alexander Daniel Balzer</i>	
Korruptionsnetzwerke von KMU und Kommunen	143
<i>Daniela Trunk & Andreas Schroth</i>	
Korruptions-Hinweisgebersysteme und die Optimierung des Hinweisaufkommens.....	163
<i>Kristin Weber</i>	
Korruptionsbekämpfung aus rechtlicher Sicht.....	181
<i>Simon Freermann</i>	
Autorenverzeichnis	205

Korruptionsrisiken managen – Eine Herausforderung für Behörden und Unternehmen

Eine Einführung

Daniela Trunk & Bernhard Frevel

In den zurückliegenden Jahren ist die Kriminalität, die aus und von Unternehmen begangen wird, ebenso wie die aus und von staatlichen Institutionen in den Fokus des öffentlichen wie auch wissenschaftlichen Diskurses gerückt. Neben Betrug, Produktfälschungen oder Steuerhinterziehung gerieten Delikte aus dem Phänomenbereich der Korruption in den Blick. Besondere Aufmerksamkeit erregten dabei bspw. im Jahr 2006 der Korruptionsskandal bei dem Großunternehmen Siemens oder 2009 beim LKW-Hersteller MAN, bei denen es um die Gewinnung von Aufträgen ging. Betriebsinterne Korruption geriet bereits 2005 ins Bewusstsein als bekannt wurde, dass bei Volkswagen das unternehmensfreundliche Verhalten des Betriebsrates mit sog. Lust- und Luxusreisen erkaufte wurde, und auch die Versicherung ERGO nutzte – wohl ohne die strafrechtliche Qualität der Bestechung zu erreichen – entsprechende ‚incentives‘. Auch die öffentliche Verwaltung geriet mit Korruptionsfällen in die Schlagzeilen: Der Frankfurter Korruptionsskandal von 1987 über Vergabefehler im Gartenbaubereich, der sog. GWG-Skandal der Wuppertaler Wohnungswirtschaft im Jahr 1998, der Kölner Müllskandal um die Lokalpolitiker Klaus Heugel und Norbert Rütter sowie den „Müllunternehmer“ Hellmut Trienekens im Jahr 1999 sind nur drei von besonders Aufsehen erregenden Korruptionsskandalen in deutschen Kommunen.

In nahezu allen wissenschaftlichen Analysen zur Korruption – sei es aus der Kriminologie, der Betriebswirtschaft oder den Verwaltungswissenschaften – wird darauf verwiesen, dass Korruption ein nicht seltenes Delikt ist, bei dem von einem erheblichen Dunkelfeld auszugehen sei. Gerade weil weder der Bestechende¹ noch der Bestochene ein Interesse daran haben, dass die Tat bekannt wird und weil die Opfer von Korruptionsdelikten diese nur selten wahrnehmen (und wenn doch, dann fürchten benachteiligte Unternehmen oder Behörden, die Skandalwirkung), bleiben viele Fälle im Verborgenen und werden organisati-

1 Zugunsten der besseren Lesbarkeit wird in diesem Buch die männliche Form verwendet. Sämtliche personenbezogenen Bezeichnungen sind jedoch geschlechtsneutral zu verstehen.

onsintern geregelt. Der Kontakt zu Strafverfolgungsbehörden ist – freundlich formuliert – nicht immer angestrebt, vor allem im Bereich der Wirtschaft.

Die Ächtung korruptiven Verhaltens und korruptiver Strukturen z.B. durch Transparency International haben dazu beigetragen, dass sich das öffentliche Bewusstsein gegenüber dem Delikt änderte und es weniger als „Kavaliersdelikt“ und „Notwendigkeit im Geschäftsleben“ bagatellisiert wird, als dass vielmehr die extrem negativen Wirkungen in der Betriebs- und Volkswirtschaft, in der Legitimität öffentlichen Handelns und die Unterminierung von Vertrauen in die Ökonomie beklagt werden.

Diese Bewusstseinsveränderung betrifft nicht nur die Medien und die Öffentlichkeit, sondern löste sowohl in der Wissenschaft, insbesondere den Politikwissenschaften, deutlich weniger in der Kriminologie, Forschungsaktivitäten aus. Auch die Politik widmete sich mit legislativen Akten und die Ministerialverwaltung mit Erlassen und Verordnungen der Bekämpfung von Korruption. Man beachte die zahlreichen Neuerungen im StGB in den zurückliegenden zwei Jahren.

Neben den wissenschaftlichen Fragestellungen zur Phänomenologie und Ätiologie der Korruption wurde die praktische Seite zum Umgang mit bzw. zur Bekämpfung von Korruption bedeutsam, wobei hier sowohl Fragen der Repression bzw. Strafverfolgung diskutiert werden wie auch die Prävention besondere Aufmerksamkeit gewann. Wirksame korruptionspräventive Konzepte, die einerseits dem komplexen Umfeld der staatlichen wie auch privaten Akteure gerecht werden und andererseits die Leistungsfähigkeit von Unternehmen und Kommunen berücksichtigen, sind notwendig und werden mittlerweile auch von der Zivilgesellschaft erwartet.

In den zurückliegenden Jahren hat vor diesem Hintergrund die Bedeutung von Compliance und damit auch von Antikorruptionsprogrammen zugenommen. Zahlreiche Selbstverpflichtungen von Unternehmen und staatlichen Stellen sind festzustellen, Softlaw wie die UN-Konvention gegen Korruption wurde etabliert und staatliche Regelungen wie der UK-Bribery-Act (Großbritannien) zielen auch auf deutsche private und öffentliche Einrichtungen. Damit einhergehen normative Anforderungen, die ihrerseits – auch mit Blick auf knappe Ressourcen und die Notwendigkeit der Komplexitätsreduzierung für Kommunen und insbesondere kleinere Unternehmen – eine besondere Herausforderung darstellen. Doch ist die Effektivität der in diesem Rahmen etablierten Antikorruptionsprogramme häufig nicht nachgewiesen und Zweifel an der Wirksamkeit werden angesichts bekannt gewordener Korruptionsfälle gestützt (siehe BKA, Bundeslagebild div. Jahrgänge; PWC insbes. 2010, 2013).

Die Korruptionsforschung hat insbesondere seit der Jahrtausendwende einen deutlichen Aufschwung erfahren, bleibt jedoch auch innerhalb der beteilig-

ten Wissenschaften eher ein Randthema. Theoretische und empirische Arbeiten sind angestoßen worden, wobei aber nach wie vor ein erheblicher Forschungsbedarf konstatiert werden kann. Insbesondere gilt dies für Untersuchungen der Meso- und Makroebene. Darüber hinaus besteht ein bedeutsamer Forschungsbedarf im Hinblick auf das Zusammenspiel der auf diesem Feld aktiven gesellschaftlichen Systeme wie Justiz, Polizei, Politik und Wirtschaft.

1 Das RiKo-Projekt

Dies ist die Ausgangslage für das Verbundforschungsprojekt „RiKo – Risikomanagement der Korruption aus der Perspektive von Unternehmen, Kommunen und Polizei“ (RiKo). In der Zusammenarbeit mit den Universitäten Halle-Wittenberg, Kaiserslautern und Münster sowie der Hochschule Hof, der Deutschen Hochschule der Polizei in Münster-Hiltrup sowie den assoziierten Projektpartnern (namentlich der FH Polizei Sachsen-Anhalt, dem Bundeskriminalamt, den Landeskriminalämtern Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, dem Bundesverband mittelständische Wirtschaft und dem Kommunalen Bildungswerk) galt es, ein umfassenderes Bild der Korruptionsprävention in Deutschland zu zeichnen, Einschätzungen der Bürgerschaft und von verschiedenen Expertengruppen zu gewinnen, Bekämpfungsansätze zu prüfen und Möglichkeiten zur Sensibilisierung von Entscheidungsträgern in Unternehmen und Behörden zu entwickeln. Im Rahmen des Programms „Forschung für die zivile Sicherheit“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung wurde RiKo von 2014 bis 2017 gefördert. Mit diesem Band wird der wissenschaftliche Schlussbericht zum Projekt vorgelegt. Weitere Befunde des Projekts wurden und werden in verschiedenen Büchern, Buchbeiträgen, Zeitschriftenaufsätzen, Tagungsvorträgen und Schulungen der wissenschaftlichen Gemeinschaft, insbesondere aber auch den Praxisadressaten in Behörden und Unternehmen zugänglich gemacht.

Teile der Korruptionsforschung befassen sich auf der Makroebene mit Fragen der Standortsicherheit. Das RiKo-Projekt fokussiert hingegen die Meso- und Mikroebene indem auf einzelne Einflussfaktoren Bezug nehmend relevante Fragestellungen abgeleitet und einer Beantwortung zugeführt werden. Eine Identifikation und Bewertung besonders effektiver und effizienter Vorgehensweisen des Risikomanagements im Sinne einer *best practice*-Auswahl sowie ein Vergleich der Ergebnisse mit entsprechenden Algorithmen aus dem gesellschaftlichen Umfeld standen im Zentrum. Die Komplexität der Fragestellung entsprechend war im Projekt das Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure aus den Bereichen Wissenschaft, Unternehmen, Kommunen und (Ermittlungs-)Behörden nö-

tig, wie es das oben beschriebene Projektkonsortium widerspiegelt. Ziel war es, das Risikomanagement von Unternehmen (im Zentrum standen hierbei klein- und mittelständische Unternehmen [KMU]) und Kommunen zu untersuchen und Hinweise für dessen Weiterentwicklung und Verbesserung zu erarbeiten. Unter Risikomanagement von Unternehmen und Kommunen wurde dabei

- die Identifikation von Risiken,
- deren Analyse und Bewertung,
- das Entwickeln von Handlungsoptionen,
- das Umsetzen der Handlungsoptionen,
- Erstellung eines präventiven Konzepts und
- die Evaluation des Konzeptes

verstanden.

In einer ersten Projektphase erfolgte einerseits eine Analyse zur Risikowahrnehmung der Korruption durch die deutsche Bevölkerung, durch KMU, durch Kommunen und durch Polizeibehörden und zum anderen zur Leistungsfähigkeit sowie die Kommunikations- und Kooperationsstrukturen zwischen den genannten Akteuren mittels quantitativer und qualitativer Befragungen.

Die Gegenüberstellung der Befunde aus den jeweiligen Akteursbefragungen und die Herausarbeitung von Übereinstimmungen und Unterschieden in der Risikowahrnehmung lassen vorsichtige Rückschlüsse auf die tatsächliche Belastung mit Korruption in Deutschland zu und geben Aufschluss über den Entwicklungsstand der Korruptionsprävention in den einzelnen Zielbereichen (KMU, Kommunen) sowie über Optimierungspotentiale. In einer vertiefenden Analyse der akteursbezogenen Erhebungen werden die spezifischen Faktoren identifiziert, die das jeweilige Korruptionsmanagement in seiner Entwicklung und Ausgestaltung beeinflussen. Kommunikations- und Kooperationsstrukturen zwischen den Akteuren, insbesondere zwischen KMU und Ermittlungsbehörden und zwischen Kommunen und Ermittlungsbehörden, aber auch zwischen Unternehmen und Stadtverwaltungen, werden analysiert und korruptionshindernde wie - begünstigende Faktoren identifiziert.

In der zweiten Phase folgten

- a) eine Analyse der relevanten korruptionsprotektiven Faktoren in KMU und Kommunen mittels quantitativer und qualitativer Methoden sowie
- b) Audit und Analyse der kriminogenen Faktoren bzgl. der Etablierung von Korruptionsnetzwerken durch Auswertung strafrechtlicher Ermittlungsakten und
- c) eine Analyse rechtlicher und ermittlungstaktischer (Erfolgs-) Faktoren unter anderem auf der Basis von Experteninterviews, Dokumentenanalysen und einem Rechtsvergleich.

Ziel war es korruptionspräventive Handlungsempfehlungen für KMU, Kommunen und Strafverfolgungsbehörden zu erstellen. Parameter der präventiven Leistungsfähigkeit der Akteure wurden untersucht und relevante Faktoren für eine wirksame Korruptionsprävention hinsichtlich ihrer tatsächlichen Wirksamkeit bzgl. KMU und Kommunen überprüft. Für die Ermittlungsbehörden wurden im Zuge einer vertiefenden Aktenanalyse bedeutsame Faktoren für die Herausbildung, den Aufbau und der Fortschreibung korruptiver Netzwerkstrukturen identifiziert.

Zur Umsetzung des komplexen Untersuchungsdesigns und zur zielorientierten Vernetzung der Verbundpartner wurde das Projekt in folgenden Arbeitspaketen (AP) und –raten (AR) von den beteiligten Wissenschaftler/innen organisiert:

- AP 1 Bevölkerungsbefragung
(Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg [MLU] sowie Gesis und Technische Universität Kaiserslautern [TU KL], Allgemeine Soziologie und Sozialstrukturanalyse [Rechtsnachfolger der Gesis]).
- AP 2 Akteursbefragung in KMU, Kommunen, Ermittlungsbehörden
(MLU sowie Gesis und TU KL, Allgemeine Soziologie und Sozialstrukturanalyse [Rechtsnachfolger der Gesis]).
- AP 3 Sensibilisierung für Korruptionsprävention in KMU und Kommunen.
 - AR 3a Gestaltung analysegestützter, evidenzbasierter und lebensweltorientierter Korruptionsprävention
(Westfälische Wilhelms-Universität Münster [WWU])
 - AR 3b Sensibilisierung für Korruptionsprävention in KMU
(TU KL, Personalmanagement, Führung und Organisation sowie Gesis und TU KL, Allgemeine Soziologie und Sozialstrukturanalyse [Rechtsnachfolger der Gesis])
 - AR 3c Workshops zur Sensibilisierung für Korruptionsprävention in Kommunen
(Hochschule Hof)
- AP 4 Polizeiliche Aspekte
 - AR 4 a Evaluation lokaler Korruptionsnetzwerke
(MLU)
 - AR 4 b Audit und Vergleich des Hinweisaufkommens in den Bundesländern
(Deutsche Hochschule der Polizei [DHPol])
 - AR 4 c Audit und Vergleich nationaler und internationaler rechtlicher Bestimmungen zur Korruptionsbekämpfung
(DHPol)

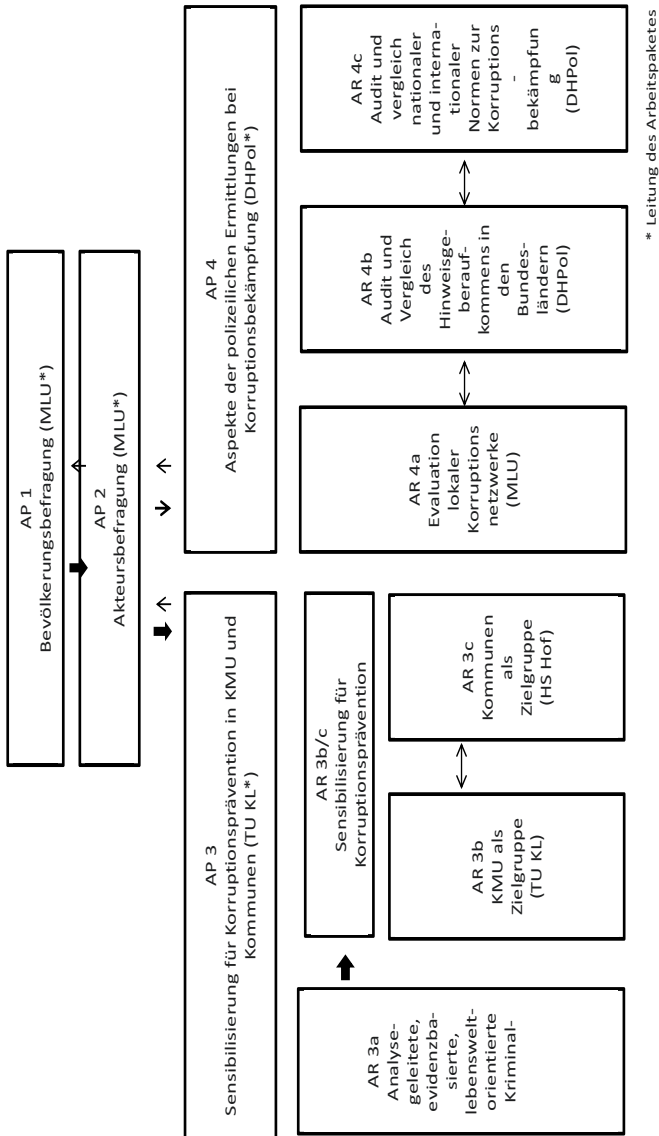


Abbildung 1: Grundkonzept des Projekts

Das vorhergehende Schaubild verdeutlicht das Grundkonzept des Verbundprojekts und die Beziehungen der Teilarbeitsraten zueinander:

In halbjährlichen Projektkonferenzen und weiteren, darüber hinausgehenden Arbeitstreffen wurden Fragen zur Untersuchungsgestaltung diskutiert. Es erfolgte ein reger Erkenntnisaustausch.

2 Zu diesem Buch

Entlang der oben beschriebenen Projektelemente werden in dieser Dokumentation ausgewählte Arbeitsergebnisse beschrieben.

Zwar hat die öffentliche Diskussion über Korruption in Betrieben und der öffentlichen Verwaltung durchaus zugenommen, doch innerhalb der Debatten über die Innere Sicherheit hat das Deliktfeld nach z.B. aktuellen Themen wie Wohnungseinbruch und Rockerkriminalität immer noch einen geringen Stellenwert. Dies zeigt sich auch in der Bevölkerungsbefragung von *Daniela Trunk*, *Carolin Schneider*, *Gernot Golka*, *Anne Vatter* und *Sigrid Hiller* (Martin-Luther-Universität). Die repräsentative Befragung von ca. 2.000 Bundesbürgern ergab, dass die Mehrheit der Bevölkerung meint, nicht viel über Korruption zu wissen. Dennoch zeigten sie gleichwohl eine hohe Problemsensibilität. Diese bezieht sich nur in sehr seltenen Fällen auf die eigene unmittelbare Erfahrung. Die Erwartungen – insbesondere an die Bundesregierung – gegen Korruption vorzugehen, werden deutlich. In sich anschließenden qualitativen Interviews mit Bürgern wurde festgestellt, dass die Bevölkerung durchaus Interesse an der Thematik hat und mehr Informationen sowie Aufklärung über die gesetzlichen Voraussetzungen für die Strafbarkeit sowie über die geleistete Präventionsarbeit wünscht.

Die Erhebungen bei KMU sowie kleinen und mittelgroßen Kommunen zu Korruption und deren Prävention zeigen ein gespaltenes Bild. Während die Behörden sich relativ offen zeigten, eine hohe Problemsensibilität formulierten und auf zahlreiche Aktivitäten im Kampf gegen die Korruption verwiesen, waren die KMU deutlich zurückhaltender. Mit Verweisen auf einen zu hohen Aufwand für die Mitwirkung an der Untersuchung sowie einem eher gering ausgeprägten Problembewusstsein gestaltete sich der Feldzugang schwierig. Die KMU sahen Korruption mehr als „Problem der anderen“ und waren in der Ausgestaltung von Korruptionsprävention in quantitativer Hinsicht schwach aufgestellt. Jedoch zeigen sich in Teilen zugunsten der KMU qualitative Unterschiede in der Umsetzung der Präventionsinstrumente im Vergleich zu den Kommunen. Die Analyse dieser Problematik wird von *Daniela Trunk* und *Sigrid Hiller* von der Martin-Luther-Universität vorgestellt.

Da sich die Informationslage über Korruption, zur Problemeinschätzung in der Bevölkerung sowie zur Expertise von Verantwortlichen in Unternehmen, Kommunen und Strafverfolgungsbehörden als ein wichtiges Forschungsdesiderat darstellte, war sehr daran gelegen, ein möglichst valides und repräsentatives Bild zu gewinnen. Die Methodenfrage hat deshalb besondere Bedeutung. *Uta Landrock*, *Henning Best* und *Klaus Pffor* (TU Kaiserslautern und Gesis) beschreiben in ihrem Beitrag den gewählten Mixed-Mode-Ansatz eines Teils der Untersuchung und diskutieren die Vor- und Nachteile der gewählten methodischen Vorgehensweise und bewerten dessen Eignung.

Fragen zur Konzeption, Akzeptanz und Wirkung von Korruptionsprävention standen in drei Teilprojekten im Vordergrund:

Vorkehrungen zur Bekämpfung von Korruption in Behörden und Unternehmen gehen mit zahlreichen Kritikpunkten einher. So wird in der Fachliteratur beispielsweise kritisiert, dass entsprechende Maßnahmen lediglich auf Plausibilitätsannahmen basieren, nicht evaluiert sind und kaum Akzeptanz erfahren. Diese Kritikpunkte waren Ausgangspunkt des Teilprojektes „analysegeleitete, evidenzbasierte und lebensweltorientierte Korruptionsprävention“. Im Rahmen des Teilprojektes wurden die drei kriminalpräventiven Konzepte theoretisch aufbereitet und mit empirischen Erkenntnissen fundiert. Wesentliche Erkenntnisse der Studie werden in dem Beitrag von *Maike Meyer* (Westfälische Wilhelms-Universität) und *Bernhard Frevel* (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW) dargelegt.

Als zentrale Voraussetzung für Korruptionsprävention ist zunächst die Problemsensibilität für das Phänomen, seine Entstehungsbedingungen und Wirkungen anzusehen. Aufbauend auf einer Analyse kritischer Determinanten der Umsetzung von Korruptionspräventionsmaßnahmen, die im Rahmen der KMU-Befragung identifiziert wurden, entwickelten *Anna Werner*, *Tanja Rabl* und *Maren Albrecht* (TU Kaiserslautern) ein Konzept für einen Sensibilisierungsworkshop, welcher mit Vertretern von KMU pilotiert wurde. Dieser vermittelte Informationen zu Ursachen und Folgen von Korruption, zu gesetzlichen Grundlagen sowie zu Ansätzen einer Risikoanalyse und zur Implementierung von Präventionsmaßnahmen. Das qualitativ evaluierte Konzept des interaktiv ausgerichteten Workshops bildet die Grundlage für künftige Bildungsangebote zur Sensibilisierung der Geschäftsführung von KMU bzgl. Korruptionsprävention.

Das Forschungsteam der Hochschule Hof, hier vertreten mit den Autoren *Carsten Stark* und *Alexander Daniel Balzer* folgte u. a. auch dem Gedanken der Sensibilisierung, allerdings auf kommunaler Ebene. Es fanden insoweit ebenfalls Workshops statt. Darüber hinaus realisierten sie detaillierte Prozessanalysen, die den Implementationsgrad von Korruptionspräventionsmaßnahmen in deutschen Kommunen hinterfragen, sowie eine quantitative Risikoanalyse in einer deut-

schen Stadt. Die Ergebnisse der standardisierten Mitarbeiterbefragung zur Einschätzung der Risikobereiche und des Risikopotenzials in der Kommune mittels derer die Wirksamkeit auf innovativem Wege evaluiert wird, stehen im Fokus ihres Buchbeitrages. Die Ergebnisse sind stellenweise ernüchternd, aber auch in einigen Bereichen erfreulich. So stellen die Autoren fest, dass Instrumente, die nach Gießkannenprinzip über ganze Dezernate oder Abteilungen oder eine ganze Kommunalverwaltung angewandt werden, das eigentliche Korruptionsrisiko auf prozessualer Ebene nicht minimieren. Zum großen Teil finden diese Instrumente auch in der Praxis keine oder nur geringe Anwendung. Eine derartige auf die Anweisung durch Richtlinien basierende Prävention tendiere, so die Feststellung, in Richtung einer reinen symbolischen Handlung. Hingegen erweisen sich Instrumente, die ganz spezifisch auf einzelne Prozesse abgestimmt sind als deutlich effektiver. Eine weitere Entwicklung der kommunalen Korruptionsprävention sollte demnach in eine Konzentration auf spezifische Geschäftsprozesse und damit mehr auf die Ablauforganisation als auf die Aufbauorganisation bestehen.

Das Phänomen der Korruption und die Ableitungen für die Ermittlungsarbeit der Strafverfolgungsbehörden stehen im Mittelpunkt der Analyse von *Daniela Trunk* und *Andreas Schroth* von der Martin-Luther-Universität. Diese erfolgte mit Unterstützung der Landeskriminalämter von Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg. Gegenstand war die Auswertung abgeschlossener Korruptionsverfahren (Aktenanalysen). Im Zentrum standen Fragen nach begünstigenden und hindernden Faktoren für die Bildung und Aufrechterhaltung von Korruptionsnetzwerken, zu erfolgreichen vs. nicht erfolgreichen Handlungsmustern, Verdeckungsstrategien und Netzwerkdynamiken. Die vergleichende Analyse der Verfahren ergibt vielfältige Hinweise für die Weiterentwicklung polizeilicher Verfahren, aber auch für Ansätze der Prävention.

Korruption ist ein sehr heikles Delikt. Ein Bekanntwerden von Korruption in Unternehmen oder Behörden kann schnell erheblichen Imageschaden und öffentliche Skandalisierung auslösen. Daher bedarf es erweiterter Möglichkeiten, Kenntnis von Korruption zu erhalten. Da in Korruptionsbeziehungen meist keiner der Beteiligten Interesse an einer Aufdeckung hat, sind andere Personen „gefordert“ ihren Verdacht bzw. ihre Problemerkennung an die Polizei oder die Staatsanwaltschaft zu geben. Die deutschen Polizeien arbeiten jedoch mit sehr unterschiedlichen Konzepten, um Hinweise zu erlangen. Mit Experteninterviews in Landeskriminalämtern und Staatsanwaltschaften sowie mit Kontaktpersonen in Unternehmen und Behörden konnten, wie *Kristin Weber* (DHPol) erläutert, diese Konzepte überprüft und weiterentwickelt werden.

Auffällig ist, dass in Deutschland die Korruption gar nicht namentlich als Delikt strafrechtlich normiert ist, sondern sich in verschiedenen Paragraphen des StGB (§§ 298-300; 331-335a, 108e StGB) wiederfindet. Diese strafrechtlichen

Voraussetzungen prägen selbstverständlich die Bedingungen der Strafverfolgung. *Simon Freermann* (DHPol) untersuchte das materielle Korruptionsstrafrecht in Deutschland und verglich es mit Strafnormen in den USA, um Bedarfe für etwaige Normanpassungen in Deutschland sowie strafrechtlich bedingte Möglichkeiten zur Korruptionsbekämpfung zu identifizieren und zu entwickeln.

3 Zu sagen bleibt...

Das vorliegende Buch ist – wie eingangs beschrieben – der wissenschaftliche Abschlussbericht zum Projekt RiKo. Das Projekt wäre nicht möglich gewesen, wenn nicht junge, engagierte und qualifizierte Wissenschaftler mit ihrem Wissen, ihrer Kreativität, Belastbarkeit, ihrem Erkenntnisthunger und ihrer Kooperationsbereitschaft zum Gelingen beigetragen hätten. Der Dank gilt den wissenschaftlichen Mitarbeiter/innen und wissenschaftlichen Hilfskräften sowie Doktoranden Maren Albrecht, Alexander Daniel Balzer, Dominik Bräuer, Patrícia Calca, Alexander Chmelka, Tanja Dannwolf, Constanze Döhrer, Carina Jasmin Englert, Simon Freermann, Matthias Garbert, Julia Hermann, Sigrid Hiller, Stefanie Koel, Uta Landrock, Maike Meyer, Steffen Pötzschke, Carolin Schneider, Andreas Schroth, Stephan Thiel, Kristin Weber und Anna Werner. Als „seniors“ haben mit ihrer Expertise u. a. Dr. Klaus Pforr von der Gesis in Mannheim, Prof. Dr. Henning Best und Prof. Dr. Tanja Rabl von der TU Kaiserslautern, Prof. Dr. Carsten Stark von der Hochschule Hof, Prof. Dr. Bernhard Frevel (FHöV NRW) und Prof. Dr. Klaus Schubert von der Westfälischen Wilhelms-Universität sowie LtdKD Matthias Zeiser von der deutschen Hochschule der Polizei in Hiltrup unverzichtbare Hilfe und Unterstützung geliefert.

Für die Impulse zur Weiterentwicklung unserer Gedanken waren die Gespräche und Konferenzen, Schriftverkehre, Telefonate und Aufmunterungen mit vielen Wissenschaftlern im Umfeld wichtig, so zum Beispiel auf der Jahrestagung der European Society of Criminology (ESC), der Kriminologischen Gesellschaft (KrimG) sowie auf den Jahrestreffen des wissenschaftlichen Arbeitskreises von Transparency International Deutschland. Danke für diese Hilfen!

Ein großer Dank gilt den vielen Unterstützungskräften im Hintergrund: den Mitarbeitenden der Hochschulverwaltungen, den studentischen Hilfskräften und den weiteren aufmerksamen Mitarbeitern, die einen (fast) reibungslosen Projektablauf in den drei Jahren Laufzeit gewährleisteten.

Fördernd und verlässlich, angenehm in der Zusammenarbeit und anregend für das Projekt waren die Vertreter des Projektträgers VDI-Technologiezentrum. Der Dank gilt – stellvertretend für das gesamte VDI-TZ-Team – Frau Dr. Karin Reichel.

Eine empirisch angelegte Forschung kann nur gelingen, wenn der Feldzugang gesichert ist, Menschen Auskunft und Einblicke geben, Möglichkeiten zur Begegnung geschaffen und Daten bereitgestellt werden. Wir danken den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Unternehmen und Kommunen, der Polizei und nicht zuletzt den Bürgerinnen und Bürgern, die sich an den Befragungen beteiligten und uns besondere Informationen zugänglich machten und mit Rat und Tat zur Seite standen.

Halle,
Münster, im Januar 2017

Daniela Trunk
Bernhard Frevel

Korruption und Korruptionsprävention in der Wahrnehmung der deutschen Bevölkerung

Daniela Trunk, Carolin Schneider, Gernot Golka, Anne Vatter & Sigrid Hiller

Korruption ist ein oft besprochenes Kriminalitätsphänomen, aber es gehört nicht zu denen, die eine stetige und breite Präsenz im öffentlichen Diskurs erfahren. Dennoch ist es ein Delikt, welches die Gemüter der Bürger erregt, welches ihr Interesse bindet und geeignet ist, zu beunruhigen und das Vertrauen in wirksame Strukturen der öffentlichen Verwaltung und der Wirtschaft zu stören. Nachfolgender Beitrag widmet sich der Frage nach der Wahrnehmung und Bewertung von Korruptionsrisiken und des Risikomanagements in Deutschland seitens der deutschen Bevölkerung. Der Fokus liegt hierbei auf der Einschätzung der Korruptionsrisiken der deutschen kleinen und mittelständischen Unternehmen sowie der deutschen Kommunen durch die Bevölkerung. Es wird der Frage nachgegangen, ob die Wahrnehmung der Risiken und des Risikomanagements im Zusammenhang steht mit den soziodemografischen Variablen und mit Vertrauensmaßen in die deutsche Demokratie.

1 Forschungsstand

Empirische Studien, die die Wahrnehmung des Korruptionsphänomens aus der Perspektive der Bevölkerung erfassen und analysieren, sind selten. Noch größer ist die Forschungslücke in der empirischen Erfassung der Korruptionsbelastung sowie der Korruptionsprävention in Deutschland sowie in deutschen Unternehmen und Kommunen. Nachfolgend wird daher vorrangig auf theoretische Arbeiten eingegangen, welche für die hier gegenständliche Untersuchung Berücksichtigung fanden.

Ausgangspunkt der Überlegungen bildete die Einbettung des Phänomens Korruption in einen allgemeinen kriminologisch-theoretischen Rahmen, insbesondere im Hinblick auf die Zusammenhänge von Kriminalitätsfurcht. Grundsätzlich wird Kriminalität häufig als ein vordringliches gesellschaftliches Prob-

lem angesehen, ohne dass immer eine unmittelbare subjektive Betroffenheit vorliegt. Dies ist bei Korruption gegeben (Frevel 2003). Derlei Delikte, die unter den weiten Begriffen der Wirtschaftskriminalität oder auch der Organisierten Kriminalität gefasst werden, stellen für die meisten keine unmittelbare persönliche Bedrohung dar, jedoch haben diese Phänomene bedeutsamen Einfluss auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung. Es wird vermutet, dass die mögliche Verwirklichung dieser Delikte die Annahme verstärken, der Staat verfüge insoweit nicht über hinreichende Kontrollmechanismen und Sanktionsmöglichkeiten. Täter aus diesen Deliktsbereichen könnten mehr an Macht und Einfluss gewinnen und somit Grundelemente des politischen Systems sowie der Wirtschafts- und Sozialstruktur gefährden (Frevel 2003: 325). Armbrorst (2014: 133) konstatiert die Furcht vor Delikten, welche die Allgemeinheit schädigen (u.a. Korruption), sei am weitesten verbreitet, obwohl nur sehr wenige Befragte eine persönliche Bedrohung verspüren.

Ein plausibler, aber in seiner Annahme eines schlichten direkten Kausalzusammenhanges streitbarer Ansatz, geht davon aus, dass eine Opferwerdung mit erhöhter Kriminalitätsfurcht einhergehe, was letztlich zu einem verstärkten Vermeideverhalten führen würde. Laut Viktimisierungsthese steigern direkte oder indirekte Erfahrungen von Kriminalität die Furcht vor Kriminalität (Boers 1991; Hirtenlehner 2006), allerdings lassen sich empirisch bisher keine eindeutigen Belege für eine Kausalität finden. Ein weiterer theoretischer Ansatz basiert auf der Annahme, dass Kriminalitätsfurcht auf vergangenen Kriminalitätserfahrungen beruhe, sie werde aber auch durch eigene Kontrollüberzeugungen¹ modifiziert. Signifikante Zusammenhänge zwischen internalen Kontrollüberzeugungen und Kriminalitätsfurcht konnten in einer Studie von Gabriel (1998) gezeigt werden. Diese Zusammenhänge treffen nach Gabriel aber nur dann zu, wenn die eigene Viktimisierung gering ausfällt. Auch Hummelsheim (2011) hat den Einfluss internaler Kontrollüberzeugungen untersucht und festgestellt, dass das Vertrauen der Menschen in die Fähigkeit, ihr Schicksal selbst gestalten und beeinflussen zu können, mit geringer Verbrechensfurcht einhergehe. Für das Kriminalitätsphänomen der Korruption könnte daraus abgeleitet werden, dass direkte, eigene Erfahrung mit Korruption einen Einfluss auf die Wahrnehmung des Phänomens und auf die Einstellung zu Korruption als gesellschaftliche Herausforderung haben könnte.

Des Weiteren könnte die Wahrnehmung der Korruptionsrisiken und die Bewertung derer Folgen durch den öffentlichen Diskurs beeinflusst sein. In den zurückliegenden Jahren sind Korruptionsaffären häufiger in der Presse bespro-

1 Internale Kontrollüberzeugung geht mit hoher Selbstwirksamkeit (Selbstwirksamkeitserwartung) und Lebenszufriedenheit (mittlere Effektstärken [Effektgröße]) einher, in geringerem Maße (kleine Effektstärken) auch mit Optimismus (Rudolph 2013).

chen worden, insbesondere die wirtschaftlich bedeutsamen Fälle bspw. um Siemens und MAN, aber auch die politisch brisanten, bspw. um die Stadt Köln. Diese Medienberichterstattung rückte Korruption in Deutschland somit zumindest in das öffentliche Bewusstsein. Welchen Einfluss dies auf die Wahrnehmung und Bewertung der Bevölkerung haben könnte, ist noch zu erforschen. Dass es Zusammenhänge zwischen Medienberichterstattung und Kriminalitätswahrnehmung, wenn auch sehr komplexe, gibt, ist in einigen Untersuchungen nachgewiesen worden (Boers 1991; Pfeiffer et al. 2005; Reuband 2009). Auf gesamtgesellschaftlicher Ebene rückt das Phänomen stärker ins Blickfeld. Erhebungen von NGOs auf europäischer, aber auch internationaler Ebene setzen sich mit der Wahrnehmung von Korruption seitens der Bevölkerung auseinander. Das Global Corruption Barometer von Transparency International (2013) ist die bisher größte weltweite Befragung der Bevölkerung zum Thema Korruption. Die Ergebnisse für Deutschland zeigen, dass die Politik und die politischen Parteien in Deutschland als besonders korrupt wahrgenommen werden (Transparency International 2013: 36). Direkt danach folgen Unternehmen und der öffentliche Sektor (ebd.: 36). Innerhalb der Europäischen Union werden durch das Eurobarometer² regelmäßig öffentliche Meinungsumfragen, unter anderem auch zum Thema Korruption, durchgeführt. Allerdings bilden die bisherigen Erhebungen auf EU-Ebene die Antworten der Bevölkerung zum Korruptionsrisiko nur über ein sehr grobes Erhebungsinstrument für den Bereich der öffentlichen Verwaltung und bezüglich privater Unternehmen im Allgemeinen ab. Vertiefende Analysen sind bisher nicht erfolgt. Es ist jedoch zu vermuten, dass die Einschätzung eines relativ hohen Risikos für deutsche Unternehmen und die öffentliche Verwaltung in Deutschland nicht mit einem hohen Maß an Selbsterfahrung korrespondiert.

Bevölkerungsumfragen, die allgemein nach dem Ausmaß von Korruption fragen, zeigen, dass das angegebene Niveau wahrgenommener Korruption nur schwach bis gar nicht mit eigenen Korruptionserfahrungen zusammenhängt (Pázmándy 2011: 193; Olteanu 2011: 215). Vielmehr seien es sozioökonomische Faktoren wie etwa der soziale Status oder das Bildungsniveau, welche die Korruptionswahrnehmung beeinflussen (Pázmándy 2011: 193). Diese Befunde basieren auf einer Sekundäranalyse der Daten des Global Corruption Barometers und des Eurobarometers der Europäischen Kommission (im Zeitraum von 2004 bis 2010). Pázmándy (2010: 95) konstatiert, dass Korruptionswahrnehmung eher ein Indikator für soziales und politisches Vertrauen, Unzufriedenheit mit der Politik, der Gesellschaft oder der sozialen Situation des Probanden sei, als das Ergebnis tatsächlich erlebter Korruptionserfahrung. Neben den sozioökonomi-

2 Das Eurobarometer wird in regelmäßigen Abständen von der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben und seit 2004 von der TNS Infratest Sozialforschung GmbH durchgeführt.

schen Faktoren seien Gefühle des Misstrauens in Institutionen, Unzufriedenheit und Enttäuschung über die Politik wichtiger bei der Einschätzung der Korruptionswahrnehmung (Pázmándy 2010: 96). Pazmandys Studie zur Korruptionswahrnehmung bezieht die Dimensionen Vertrauen und Zufriedenheit nur marginal ein. Es sind weitere Untersuchungen auf der Individualebene nötig, um ein umfassendes Verständnis der Beziehung zwischen Vertrauen und Korruptionswahrnehmung zu entwickeln (Pázmándy 2010: 92).

Untersucht man den Zusammenhang von Vertrauen und Korruptionswahrnehmung, muss immer auch hinterfragt werden, in welche Richtung Wirkzusammenhänge bestehen und welche Art des Vertrauens Effekte zeitigt (Olteanu 2011: 211; Uslaner 2002: 25; Rothstein/Uslaner 2005: 49; Morris/Klesner 2010; Olteanu 2011: 211; Rothstein 2013). Nach wie vor ist unklar, ob korrupte Gesellschaften zu Misstrauen führen oder ein allgemein hohes gesellschaftliches Vertrauen Korruption reduziert (Uslaner 2002: 2). Nach mehreren multivariaten Modelltests konstatiert Uslaner, dass Korruption Misstrauen produziere, Vertrauen Korruption reduziere, aber die Bekämpfung von Korruption umgekehrt nicht auch Vertrauen produziere (Uslaner 2002: 25 ff.). Nach Olteanu (2011) sei die Wirkung von Korruption auf Demokratie nicht in ein simples Kausalmuster zu zwingen. Vielmehr entscheide sich, in welche Richtung Korruptionsdiskurse wirkten und wie sich die öffentlichen Institutionen mit diesem positionierten, daran, wie der Diskurs geführt werde. Ein „sachlich geführter Korruptionsdiskurs [könne] zu einer Vertrauenssteigerung in die Demokratie führen“ (Olteanu 2011: 22). Andererseits könne eine politische Instrumentalisierung eines Korruptionsdiskurses die sachliche Auseinandersetzung stören und das allgemeine Vertrauen senken (ebd.).

Morris und Klesner (2010) ermitteln in ihrer Untersuchung über Korruption und der Rolle von a) interpersonellem³ als auch b) institutionellem⁴ Vertrauen, dass institutionelles Vertrauen die Korruptionswahrnehmung viel wirksamer beeinflusse als interpersonelles (soziales) Vertrauen. Ihre Untersuchung führt zu dem Ergebnis eines, sich gegenseitig bedingenden, kausalen Verhältnisses zwischen institutionellem Vertrauen und Korruptionswahrnehmung. Sie untersuchen Vertrauen einmal als Ursache und einmal in Folge (Konsequenz) von Korruption (Morris/Klesner 2010: 1260). Morris und Klesner (ebd.: 1270) stellen fest, dass das interpersonelle Vertrauen weder für Korruptionserfahrung noch für Korruptionswahrnehmung ein signifikanter Prädiktor sei. Weit wirksamer seien die Modelle mit institutionellem Vertrauen. Diese zeigten eine Wechselwirkung

3 Interpersonelles Vertrauen wird hier definiert als Vertrauen in andere Mitglieder der Gesellschaft (Morris und Klesner 2010: 1263).

4 Institutionelles Vertrauen definieren Morris und Klesner (2010: 1263) als Vertrauen in die Regierung oder andere Bereiche des politischen Systems.

sowohl für Korruptionserfahrung als auch für Korruptionswahrnehmung (ebd.: 1273). Die Ergebnisse belegten, dass vor allem Korruptionswahrnehmung und Institutionenvertrauen wechselseitig zusammenhängen. Dabei habe die Korruptionswahrnehmung eine zersetzende (korrosive) Wirkung auf das Vertrauen zu öffentlichen Institutionen (ebd.: 1274). Die Autoren resümieren, dass sich durch die Wechselwirkung ein Teufelskreis aus Korruption, Korruptionswahrnehmung und niedrigen Vertrauenswerten perpetuieren könne (ebd.: 1275).

Bezüglich der Zufriedenheit mit der Politik bleibt die Richtung der Kausalität ebenfalls strittig. So seien in Ländern, in denen ein geringes Maß an Korruption berichtet wird, die Bürger im Allgemeinen zufriedener mit der Demokratie als in Ländern mit hoher wahrgenommener Korruptionsbelastung (Seligson 2006: 383). Hierbei wird die Zufriedenheit durch die Wahrnehmung der Korruption erklärt.

Park und Blenkinsopp (2011) untersuchten die Variablen Vertrauen und Transparenz sowie die Zufriedenheit der Bürger mit der öffentlichen Verwaltung im Zusammenhang mit Korruption. Sie gehen prinzipiell von einem negativen Zusammenhang zwischen Korruptionswahrnehmung und der Bürgerzufriedenheit aus (ebd.: 256). Vertrauen wiederum verstehen sie als Urteil der Bürger über die Kompetenz, Zuverlässigkeit und Ehrlichkeit der Regierung (ebd.: 259). Hiernach sei Vertrauen eine Voraussetzung für die Zufriedenheit der Bürger (jedoch bleibt auch bei ihnen die Kausalrichtung weiterhin diskutabel). Dabei zeigten die Daten, dass die Beziehung zwischen Korruption und Zufriedenheit durch Transparenz abgemildert/ moderiert und teilweise vermittelt wird durch Vertrauen. Im Kern sei der negative Effekt von Korruption auf Zufriedenheit eher über die moderierenden oder vermittelnden Rollen von Transparenz und Vertrauen generiert als direkt von Korruption zu Zufriedenheit (ebd.: 266).

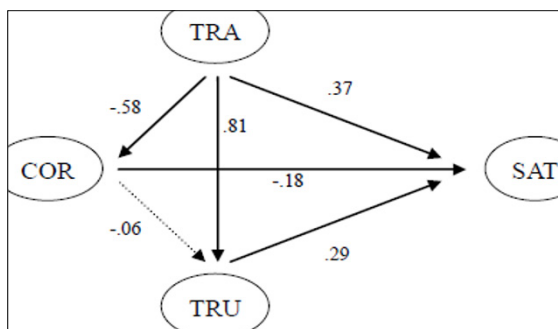


Abbildung 1: Die Rollen von Transparenz und Vertrauen in Beziehung zu Korruption und Zufriedenheit (Park/Blenkinsopp 2011: 25)

Die bisherigen, teilweise widersprüchlichen, Forschungsarbeiten zeigen deutlich die Notwendigkeit weiterer Grundlagenforschung auf. Die theoretischen Vorarbeiten und die Befunde der besprochenen empirischen Studien sind leitend für die Analysen der Bevölkerungsbefragung, die im Rahmen des Forschungsprojektes „Risikomanagement der Korruption“ mit dem Fokus auf KMU und Kommunalverwaltungen, durchgeführt wurden.

2 Fragestellung und Methodik der Studie

Die Bevölkerungsbefragung soll die Wahrnehmung des Bedrohungspotenzials durch Korruption in Deutschland sowie die Wahrnehmung des Risikomanagements von Unternehmen und von Kommunen erfassen. Darüber hinaus wurden Determinanten des Institutionenvertrauens und der Demokratiezufriedenheit einbezogen und deren Einfluss auf die Korruptionswahrnehmung untersucht.

Die Bevölkerungsbefragung erfolgte mittels eines repräsentativen Surveys sowie vertiefender qualitativen Interviews. Im Frühjahr 2015 wurde die quantitative Bevölkerungsbefragung zur Einschätzung der Korruptionsbelastung in Deutschland und der präventiven Arbeit in kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU), Kommunalverwaltungen und seitens staatlicher Institutionen realisiert. Insgesamt wurden 2.003 Personen über 18 Jahre nach einem Zufallsverfahren ausgewählt und telefonisch befragt.

Der quantitative Fragebogen entstand mit Unterstützung der GESIS und den Forschungsinstituten des BKA. Viele Fragen mussten neu entwickelt werden, bei anderen konnte auf bereits vorhandene Untersuchungen zurückgegriffen werden, wie zum Beispiel die Hannoversche Korruptionsskala (Litzcke et al. 2012), das Eurobarometer (European Commission 2011, 2013) und die BaSiD-Befragung (Birkel et al. 2014). Außerdem wurden politikwissenschaftliche Standardinstrumente eingebunden. Der Fragebogen bündelt Erfahrungen aus bisherigen sozialwissenschaftlichen Erhebungen, kriminologischen als auch politikwissenschaftliche Theorien. Der Fragebogen umfasst Themen wie die allgemeine Einschätzung, Wahrnehmung und Einstellung zu Korruption. Es wurde außerdem nach eigenen Erfahrungen mit Korruption gefragt. Des Weiteren wurde das Institutionenvertrauen erfasst, die Persönlichkeitsmerkmale, Maße der Kontrollüberzeugungen sowie das Politikinteresse. Soziodemografische Fragen schlossen die Befragung ab. Es wurde ein Pretest durchgeführt, von besonderer Bedeutung war ein qualitativer Labor-Pretest zur Prüfung des Erhebungsinstruments. Die Durchführung der Bevölkerungsumfrage im Februar und März 2015 oblag einem externen Befragungsinstitut. Detaillierte Ausführungen zur Befragung finden sich im Beitrag von Landrock, Best und Pforr in diesem Buch (Seite 61 ff.).

Soziodemografische Merkmale der Stichprobe		
	Absolute Angaben	Relative Angaben in Prozent
Geschlecht (n=2.003)		
Männlich	1.080	53,9
Weiblich	923	46,1
Alter (n=1.988)		
18-25 Jahre	244	12,27
26-35 Jahre	328	16,50
36-45 Jahre	305	15,34
46-55 Jahre	489	24,60
56-65 Jahre	340	17,10
Über 65 Jahre	282	14,20
Wohnort der Befragten (n=1.995)		
Bremen	10	0,5
Saarland	24	1,2
Hamburg	40	2,0
Schleswig-Holstein	50	2,5
Mecklenburg-Vorpommern	58	2,9
Thüringen	62	3,1
Brandenburg	66	3,3
Sachsen-Anhalt	70	3,5
Rheinland-Pfalz	98	4,9
Berlin	108	5,4
Sachsen	144	7,2
Hessen	146	7,3
Niedersachsen	172	8,6
Baden-Württemberg	241	12,1
Bayern	327	16,4
Nordrhein-Westfalen	379	19,0

Tabelle 1: Beschreibung der Stichprobe

Nach Abschluss der Befragung und Aufbereitung der Daten durch die GESIS standen die Daten im Juni 2015 für eine Auswertung zur Verfügung.

Von den 2.003 Befragten waren 923 Probanden weiblich (46 Prozent) und 1.080 männlich (54 Prozent). Damit entspricht die Stichprobe nicht umfänglich dem aktuellen Bild der deutschen Bevölkerung, dennoch ist die Stichprobe repräsentativ, da der Datensatz gewichtet wurde. Die Altersspanne der Befragten

liegt zwischen 18 und 92 Jahren. Der Wohnort der Befragten ist während der Telefoninterviews postleitzahlengenau erfasst worden. Im Rahmen der Beschreibung der deskriptiven Ergebnisse findet die Auswertung ausschließlich auf Länderebene statt. Die regionale Verteilung lässt darauf schließen, dass 75 Prozent der Befragten aus den alten Bundesländern kommen und jeder Vierte aus den neuen⁵. Zu den soziodemografischen Merkmalen führt Tabelle 1 aus.

Den deskriptiven Auswertungen folgten multivariate Analysen. Dazu wurde ein theoretisches Rahmenmodell erstellt und mithilfe einer linearen Regression überprüft. Siehe hierzu Abbildung 2 (Auszug).

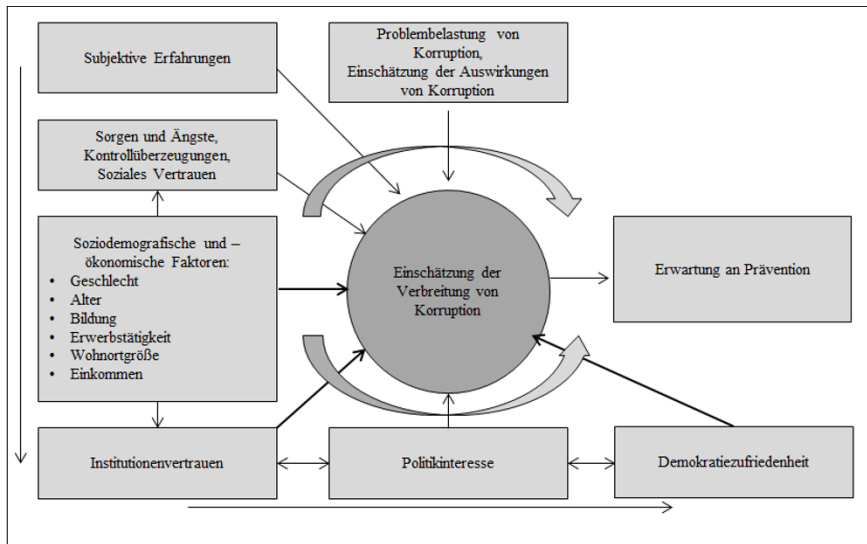


Abbildung 2: Theoretisches Rahmenmodell

Die qualitativen Interviews erfolgten unter wiederbefragungsbereiten Probanden. Die Wiederbefragungsbereitschaft wurde bei etwa jedem Zweiten ($n=1.011$) am Ende des Telefoninterviews erfragt. Knapp 75 Prozent bejahten diese Frage inklusive Kontakt- und Namensspeicherung. Somit standen für die qualitativen Interviews 756 Probanden zur Verfügung. Auf Basis der bereits vorliegenden quantitativen Daten der Bevölkerungsbefragung soll durch qualitative Interviews und Analysen die Korruptionswahrnehmung innerhalb der Bevölkerung vertiefend erklärt werden. Sie geben weitere Anregungen für die Interpretation von

5 Das Bundesland Berlin wird hier zu den neuen Bundesländern gezählt.

erwarteten, aber auch unerwarteten Ergebnissen. Der Probandenauswahl ging eine Clusteranalyse voraus, um verschiedene Gruppen von Befragten zu identifizieren. Für die Berechnung der hierarchischen Clusteranalyse wurde die Ward-Methode (quadrierte Distanzen) verwendet. Im Ergebnis konnten insgesamt sechs Cluster bestimmt werden. Nach der Entwicklung eines Leitfadens und einer Probandenauswahl nach Clusterzugehörigkeit, Region und Urbanisierungsgrad konnten letztendlich 21 Personen für ein qualitatives Face-to-Face-Interview gewonnen werden. Eine ausführliche Beschreibung der Clusterbildung findet sich im Beitrag von Landrock, Best und Pforr in diesem Buch (Seite 61 ff.).

Alle Interviewtransskripte wurden anschließend zur qualitativen Datenanalyse in MAXQDA eingepflegt. Mithilfe eines Kategoriensystems wurden die Interviews ausgewertet und interpretiert.

3 Befunde

Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse der quantitativen Bevölkerungsbefragung zur Wahrnehmung von Korruption und Korruptionsprävention in KMU und Kommunalverwaltungen, ergänzt durch weitere Institutionen (Bundesregierung, politische Parteien, Großunternehmen und Justiz), vorgestellt. Dabei geht es einleitend um allgemeine deskriptive Befunde, die anschließend durch die Ergebnisse der linearen Regression erweitert werden.

Die bisherigen theoretischen wie auch empirischen Studien lassen vermuten, dass die Wahrnehmung der Korruptionsrisiken in Deutschland durch die Bevölkerung eher auf ein vielschichtiges, schwer zu untersuchendes Bedingungsgefüge basiert. Dies findet auch in dieser Untersuchung seine Bestätigung.

3.1 Informationsgrad und Korruptionsrisiken

Ausgangspunkt der Untersuchung bildet die Frage, inwiefern sich der einzelne Bürger über das Thema Korruption informiert fühlt. Ein Großteil der Bevölkerung (40 Prozent) gab an, überhaupt nicht oder schlecht informiert zu sein. Ein bedeutsamer Teil der Befragten (36 Prozent) konnte sich nicht verorten und beantwortet diese Frage mit „weder gut noch schlecht“. Dagegen sagt nur knapp jeder Vierte, dass er sich gut oder sehr gut zum Thema Korruption informiert fühle (vgl. Abbildung 3).

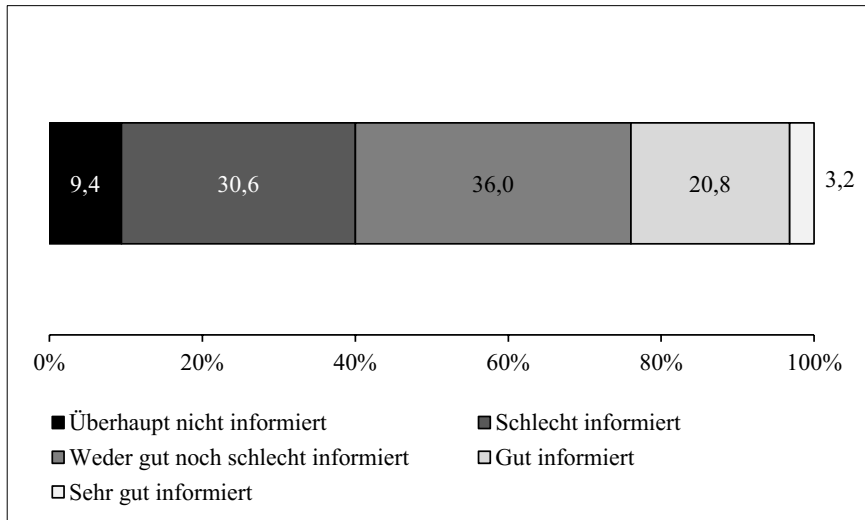


Abbildung 3: Subjektive Informiertheit (n=1.990)

Die Einschätzung des eigenen Grades der Informiertheit fällt eher negativ aus. Ergänzend kann mit Blick auf die Befunde der qualitativen Interviews darauf verwiesen werden, dass die in den Medien viel besprochenen Korruptionsskandale zur Kenntnis genommen werden. Insoweit fehlt es aber an einer sachlichen Wissensvermittlung. Die Probanden mahnen eine bessere, eine umfassendere Aufklärung der Ursachen und zu den Folgen von Korruption an.

Neben der subjektiven (Selbst-)Einschätzung sollte auch eine objektive Einordnung des Wissenstandes erfolgen. Hierzu wurden Szenarien⁶ im Fragebogen vorgestellt, die von den Befragten dahingehend bewertet werden sollten, ob die beschriebenen Handlungen als strafbare Korruption gelten oder ob diese nicht hierunter fallen. Eine Ausweichkategorie, insbesondere für die Graubereiche (Maß der Sozialadäquanz unklar) wurde ebenso angeboten. Dabei lässt sich feststellen, dass die Bevölkerung tatsächlich strafbares Verhalten von nicht strafbarem unterscheiden kann. Mehrheitlich wurden die als strafbar einzuordnenden Szenarien von der Bevölkerung richtig bewertet und als Korruption identifiziert. Weiterhin gelang den Befragten die Unterscheidung zwischen KMU und Kommunen. Auch die Rechtsprechung unterscheidet beim Maß der Sozialadäquanz

⁶ Es wurden Szenarien vorgelegt, die entweder konkret als Korruption bzw. keine Korruption eingestuft werden konnten, aber auch solche, die im Graubereich liegen und für die es bisher keine gefestigte Rechtsprechung gibt.

der gewährten und angenommenen Vorteile zwischen diesen Akteuren. Für Kommunen gelten niedrigere Werte als tolerabel.

Weiterhin wurde nach einer Einschätzung gefragt, ob und in welcher Höhe Unternehmen und Kommunen Gelder bzw. Geschenke annehmen dürfen. Etwas weniger als die Hälfte gab an, dass bei Kommunen gar keine Geschenke/ Geldwerte angenommen werden dürften. Demgegenüber sagte knapp ein Viertel aller Befragten selbiges für kleine und mittelständische Unternehmen. Etwas mehr als ein Drittel, und damit die Mehrheit der Befragten, schätzt, dass KMU zwischen 11 und 50 Euro als Grenzwert in den Vorschriften für Geschenkannahme festgelegt haben. Weitaus weniger Personen schätzen höhere Werte als tolerabel ein, wobei fast fünf Prozent angeben, dass es für Mitarbeiter der KMU keine Obergrenze gäbe. Lediglich 0,4 Prozent geben Gleiches für Kommunen an. Diese unterliegen einer Fehlvorstellung. Die Antworten auf die Fragen zu den Szenarien und den Geldannahmeregelungen zeigen ein anderes Bild als jene zur subjektiven Informiertheit. Der Wissensstand der Bevölkerung zur Korruption und die damit einhergehende Fähigkeit der Beurteilung strafbaren Verhaltens sind weitestgehend positiv zu bewerten. Korruption, veranschaulicht durch Beispiele, ist den Befragten näher als diese selbst vermuten. Insoweit erscheint eine grundlegende Sensibilisierung der Bevölkerung gegeben.

Die Frage nach der eigenen Korruptionserfahrung verneinte jedoch die weit überwiegende Mehrheit der Probanden (96 Prozent). Lediglich eine Minderheit (vier Prozent), gab an, dass sie bereits mit einer Situation in Berührung gekommen sei, die sie als Korruptionsversuch einstufen würde. In den ergänzenden qualitativen Interviews fand die Gruppe mit eigener Erfahrung besondere Berücksichtigung, jedoch war das Antwortverhalten anders als erwartet. Selbst bei den Probanden, die in der ersten Befragung von Korruptionsfällen berichteten, musste festgestellt werden, dass sie sich im weiteren Verlauf nur selten daran erinnerten. Häufig waren es uneindeutige Handlungsweisen oder Bagatellen. Folglich ist in der weiteren Analyse der eigene Erfahrungshorizont, die eigene Viktimisierung, nur sehr eingeschränkt bis gar nicht geeignet, Berücksichtigung zu finden.

Hierzu steht in einem Widerspruch die Wahrnehmung des Korruptionsrisikos in Deutschland. Ein Großteil der Befragten (knapp 57 Prozent) meint, es gäbe eine Zunahme von Korruption in den letzten drei Jahren.

Bei der Einschätzung der Verbreitung von Korruption innerhalb der Justiz, der öffentlichen Verwaltung, kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU), der Bundesregierung, Großunternehmen und politischen Parteien nehmen die Befragten eine deutliche Differenzierung zwischen den einzelnen Institutionen und Akteuren vor (vgl. Abbildung 4). Eine geringe Verbreitung von Korruption in der Justiz nehmen knapp 57 Prozent an. Damit ist die Justiz mit Abstand der

Bereich mit der geringsten Verbreitung von Korruption in der Wahrnehmung der Bevölkerung. Demgegenüber stehen die Bereiche der Großunternehmen und die politischen Parteien. Jeweils über 60 Prozent der Befragten geben für diese Bereiche an, dass Korruption hier eher stark verbreitet sei. Bei den KMU geben mehr als die Hälfte der Befragten eine mittelmäßige Verbreitung an und nur 14 Prozent vermuten in KMU eine starke Korruptionsverbreitung. Die Verbreitung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung schätzen etwas über 40 Prozent der Befragten als mittelmäßig ein. Dass Korruption in der öffentlichen Verwaltung eher stark verbreitet sei, sagen rund 23 Prozent der befragten Personen.

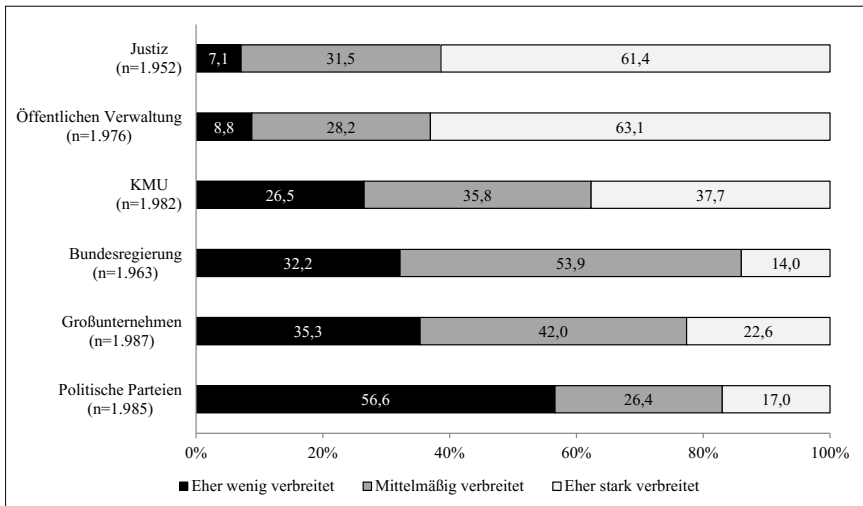


Abbildung 4: Wahrnehmung der Verbreitung von Korruption

Des Weiteren gaben die Befragten Auskunft darüber, für wie problematisch sie die Folgen von Korruption für unterschiedliche Bereiche einschätzen. Dies umfasste auch die eigene Betroffenheit. Als besonders problematisch werden die Auswirkungen für alle anderen Institutionen eingeschätzt, außer für sich selbst. Jeder Dritte gibt an, dass er die Folgen von Korruption für sich selbst als nicht problematisch wahrnimmt. Negative Auswirkungen von Korruption werden also eher für andere als für sich selbst gesehen (vgl. Abbildung 5).

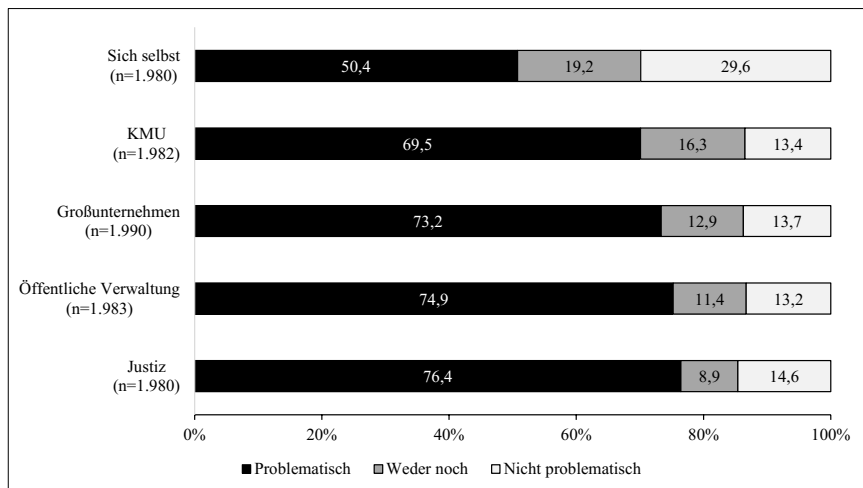


Abbildung 5: Einschätzung von Auswirkungen der Korruption

Die Risiken für die einzelnen gesellschaftlichen Subsysteme werden ganz unterschiedlich eingestuft, gleiches trifft auch auf die Bewertung der Bewältigungsmöglichkeiten zu. Der Justiz wird hierbei sehr viel häufiger eine hohe Kompetenz bei der Bewältigung der Korruptionsrisiken zugestanden. Fast 60 Prozent der Befragten gaben an, dass die Justiz fähig bzw. sehr fähig sei. Auf der anderen Seite sind aus Sicht der Bevölkerung die politischen Parteien am wenigsten fähig, gegen Korruption vorzugehen (34 Prozent). Die Kompetenz der Korruptionsbekämpfung wird bei KMU von etwas mehr als der Hälfte der Befragten als mittelmäßig eingestuft. Nur 19 Prozent der Befragten schätzen KMU bei der Korruptionsbekämpfung als fähig ein. Die Fähigkeit der öffentlichen Verwaltung wird größtenteils als mittelmäßig eingestuft (35 Prozent). Aber immerhin 29 Prozent der Befragten sind der Meinung, dass die Verwaltung qualifiziert sei und 14 Prozent schätzen sie als sehr fähig ein. (Vgl. Abbildung 6)

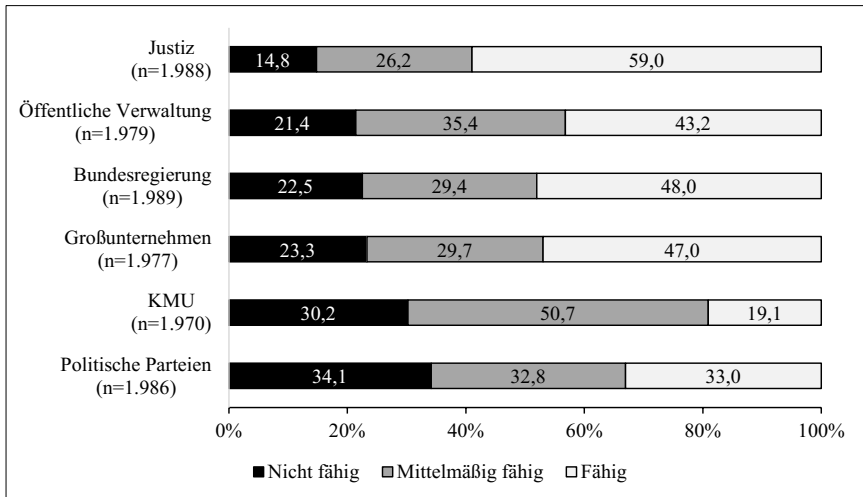


Abbildung 6: Kompetenz der Institutionen bei der Korruptionsbekämpfung

Nicht nur die Fähigkeit für eine effektive Korruptionsprävention ist relevant, sondern auch die Zuschreibung der Verantwortlichkeit für diese durch die Bevölkerung. Auch hier werden Unterschiede zwischen den Institutionen deutlich. In Abbildung 7 sind die Ergebnisse dazu aufgeführt, aufsteigend sortiert nach dem Maß der Verantwortung („überhaupt nicht“ und „kaum verantwortlich“). Die Bevölkerung schreibt KMU und Polizei die geringste Verantwortung für die Bekämpfung von Korruption zu. Etwa 36 Prozent meinen, dass KMU überhaupt nicht oder kaum verantwortlich für die Korruptionsbekämpfung seien. Zumindest eine geteilte Verantwortung wird der öffentlichen Verwaltung von der Mehrheit den Befragten zugeschrieben. 57 Prozent der Befragten nehmen insoweit keine bzw. kaum Einschränkungen vor; bejahen auch eine alleinige Verpflichtung. Der Bundesregierung (70 Prozent) und der Justiz (67 Prozent) werden hingegen vermehrt überwiegende und besondere Verantwortung zugesprochen.

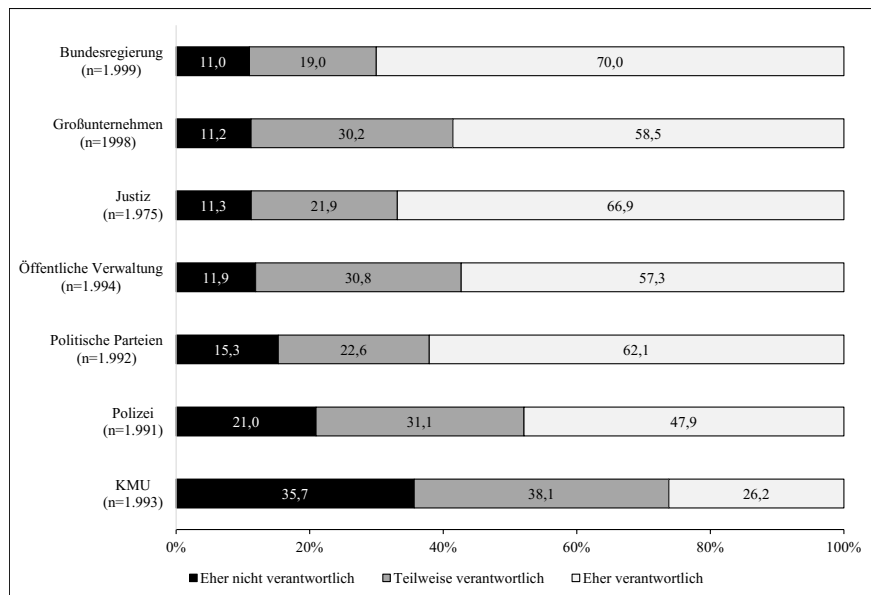


Abbildung 7: Zuständigkeit für Korruptionsprävention

3.2 Korruptionswahrnehmung, Institutionenvertrauen und Demokratiezufriedenheit

Bereits in den vorangegangenen Kapiteln wurde auf die These, dass Institutionenvertrauen und Demokratiezufriedenheit in einem Zusammenhang mit Korruptionswahrnehmung stehen, eingegangen. Dieser These wird im Folgenden nachgespürt.

Die Frage, die es zum Institutionenvertrauen zu beantworten gilt, lautet: „Wie viel Vertrauen haben Sie in folgende Institutionen?“. Etwas mehr als die Hälfte der Bürger bringt KMU (sehr) großes Vertrauen entgegen. Damit werden KMU im Vergleich zu den weiteren untersuchten Institutionen/ Organisationen als am vertrauenswürdigsten eingestuft. Etwas weniger Vertrauen wird dem öffentlichen Bereich mit den Institutionen Justiz, Kommunalverwaltungen und Bundesregierung entgegengebracht. Der Justiz wiederum wird etwas mehr Vertrauen geschenkt als der öffentlichen Verwaltung und der Bundesregierung. Der öffentlichen Verwaltung schreiben die meisten Probanden (45 Prozent) „etwas Vertrauen“ zu. Großes bis sehr großes Vertrauen wird der Verwaltung von ins-

gesamt 29 Prozent entgegengebracht. Weitaus weniger Vertrauen haben die Befragten in Großunternehmen und politische Parteien. Über zwei Drittel der Befragten vertrauen den Großunternehmen überhaupt nicht oder nur sehr wenig. Bei politischen Parteien ist es sogar mehr als die Hälfte. Interessanterweise lässt sich an dieser Stelle ein enormer Unterschied innerhalb des Wirtschaftsbereiches feststellen. Die Bevölkerung bringt dem Mittelstand und Großunternehmen ein unterschiedlich hohes Vertrauen entgegen. (Vgl. Abbildung 8)

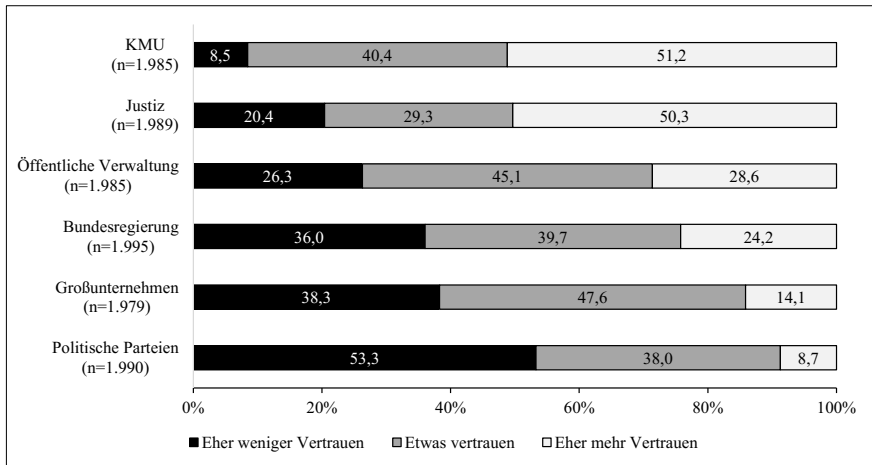


Abbildung 8: Institutionenvertrauen

Die Frage nach der Demokratiezufriedenheit beantwortet die größte Gruppe der Befragten (29 Prozent) mit dem Wert 5 auf einer 7er-Skala. Abbildung 9 zeigt außerdem deutlich, dass die Mehrheit der Bevölkerung (62 Prozent) (eher) zufrieden mit der Demokratie in Deutschland ist.

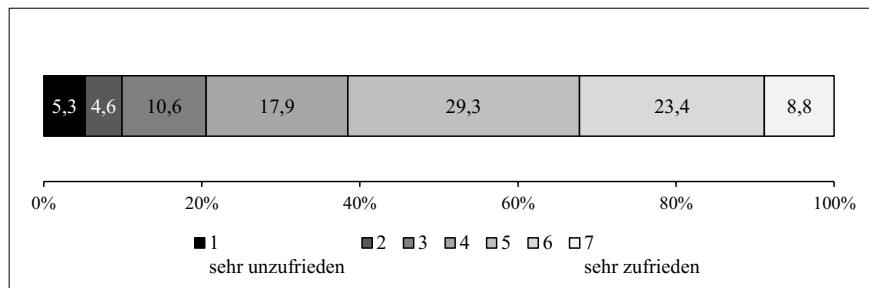


Abbildung 9: Demokratiezufriedenheit (n=1.997)

Der Annahme folgend, dass die sozioökonomischen Daten einen Einfluss auf die Korruptionswahrnehmung haben könnten (Pázmándy 2010), wurde auch im Rahmen der Auswertungen dieser Zusammenhang in Kommunalverwaltungen und KMU mittels Korrelationsmaße überprüft. Die sozioökonomischen Daten umfassen das Geschlecht, das Alter, die Bildung, die Art der Beschäftigung wie auch die Wohnortgröße des Befragten. Bei keiner Variable konnte ein nennenswerter Zusammenhang mit Korruptionswahrnehmung in KMU festgestellt werden. Weder das Geschlecht, die Bildung noch die Art der Beschäftigung oder die Wohnortgröße der Befragten haben einen signifikanten Einfluss auf die Wahrnehmung von Korruption in KMU. Auch der Einfluss dieser sozioökonomischen Faktoren auf die Korruptionswahrnehmung in Kommunalverwaltungen ergab keinen nennenswerten Zusammenhang. Lediglich ein schwacher Zusammenhang ergibt sich zwischen dem Geschlecht und der Korruptionswahrnehmung (Somers-d=0,119). Demnach neigen Frauen zu einer höheren Korruptionswahrnehmung in Kommunalverwaltungen als Männer.

Da die sozioökonomischen Faktoren nur einen sehr geringen bis gar keinen Zusammenhang mit der Korruptionswahrnehmung in KMU als auch Kommunalverwaltungen seitens der Bevölkerung zeigen, werden nachfolgend weitere Thesen untersucht.

Dem Institutionenvertrauen wird ein großer Einfluss auf die Wahrnehmung von Korruption zugeschrieben (Morris/Klesner 2010). Die Ergebnisse belegen einen mittelstarken Zusammenhang zwischen Korruptionswahrnehmung in KMU und Kommunalverwaltung und dem Vertrauen in die jeweilige Institution. Der Zusammenhang scheint bei den Kommunalverwaltungen insgesamt etwas stärker (Somers-d=-0,395). Je mehr Vertrauen der Kommunalverwaltung geschenkt wird, desto weniger verbreitet wird dort Korruption wahrgenommen. Somit lässt sich hier schlussfolgern, dass ein höheres Vertrauen in die Verwaltung mit einer geringeren Korruptionswahrnehmung in der jeweiligen Institution

einhergeht. Die Ergebnisse für die KMU lassen darauf schließen, dass ein höheres Vertrauen in KMU mit einer geringeren Korruptionswahrnehmung in KMU einhergeht (Somers- $d=-0,216$). Darüber hinaus wird geprüft, ob ein Zusammenhang zwischen Korruptionswahrnehmung und Demokratiezufriedenheit besteht. Hier zeigt sich ein geringer negativer Zusammenhang bei den Kommunalverwaltungen (Somers- $d=-0,159$). Dagegen ist keine Korrelation bezüglich Demokratiezufriedenheit und Wahrnehmung von Korruption in KMU ersichtlich (Somers- $d=-0,05$).

Eine Erweiterung der Analyse über die Regression komplettiert die hier vorgestellten Befunde. Ausgangspunkt für die multivariaten Untersuchungen stellt das bereits vorgestellte theoretische Rahmenmodell (siehe Abbildung 2) dar. Die Einschätzung der Verbreitung von Korruption in verschiedenen Institutionen ist dabei die abhängige Variable. Es wird angenommen, dass diese zum einen von politischen Faktoren, wie dem Institutionenvertrauen und der Demokratiezufriedenheit, beeinflusst wird. Zum anderen besteht die Annahme, dass die subjektive Erfahrung mit Korruption sowie sozioökonomische und soziodemografische Faktoren auf die Korruptionswahrnehmung wirken.

Der Determinationskoeffizient R^2_{adj} beträgt 0,214 für das vorliegende Modell der Kommunalverwaltungen. Bis auf die Variable der subjektiven Erfahrung mit Korruption haben alle Modellvariablen einen signifikanten Einfluss auf die Wahrnehmung, unterscheiden sich jedoch deutlich in ihrer Erklärungskraft. Das Institutionenvertrauen hat einen stark signifikanten negativen Einfluss auf die Wahrnehmung. Daraus lässt sich ableiten: Je höher das Vertrauen in Kommunalverwaltungen ist, desto niedriger ist dort die Wahrnehmung von Korruption. Auch die subjektive Auswirkung von Korruption hat einen stark signifikanten, jedoch positiven Einfluss auf die Wahrnehmung der Korruption: Je schwerer die negativen Folgen von Korruption für sich selbst eingeschätzt werden, desto stärker wird auch Korruption in Kommunalverwaltungen wahrgenommen.

Die Demokratiezufriedenheit hat einen schwach signifikanten negativen Einfluss auf die Wahrnehmung. Je höher die Zufriedenheit mit der Demokratie ist, desto niedriger ist die Wahrnehmung der Korruption in Kommunalverwaltungen. Insgesamt zeigt der Vergleich der drei Variablen, dass bei einer Steigerung der Demokratiezufriedenheit um eine Einheit, die Wahrnehmung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung um -0,071 Standardabweichungen sinkt. Bei Steigerung der subjektiven Auswirkung von Korruption um eine Einheit steigt die Korruptionswahrnehmung um 0,089. Bei einer Steigerung des Institutionenvertrauens in der öffentlichen Verwaltung um eine Einheit sinkt die Wahrnehmung der Korruption stärker: um -0,392 Standardabweichungen.

Für die KMU zeigen sich folgende Ergebnisse: Der Determinationskoeffizient R^2_{adj} beträgt 0,077 für das vorliegende Modell. Damit haben die unabhän-

gigen Variablen insgesamt nur eine sehr geringe Erklärungskraft für die Zielvariable (Wahrnehmung von Korruption). Bis auf die Demokratiezufriedenheit haben alle Modellvariablen einen signifikanten Einfluss auf die Wahrnehmung der Korruption in KMU. Das Institutionenvertrauen weist als einzige Variable einen hochsignifikanten Einfluss auf. Bei einer Steigerung des Institutionenvertrauens um eine Einheit sinkt die Wahrnehmung der Korruption um -0,237 Standardabweichungen unter Konstanthaltung aller übrigen Variablen. Es lässt sich also annehmen, dass ein erhöhtes Vertrauen in KMU mit einer geringeren Wahrnehmung von Korruption in diesen einhergeht. Das Merkmal der subjektiven Auswirkung von Korruption (Selbstwahrnehmung) ist signifikant mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von unter einem Prozent. Die Steigerung der Einschätzung der Auswirkungen von Korruption für sich selbst um eine Einheit führt zu einer Steigerung der Wahrnehmung der Korruption um 0,083 Standardabweichung. Die subjektive Erfahrung von Korruption hat einen schwach positiven Einfluss auf die Wahrnehmung der Korruption. Es handelt sich dabei um eine Dummy-Variable: Eine subjektive Erfahrung mit Korruption führt zu einem geringen Anstieg der Wahrnehmung von Korruption in KMU. Aufgrund der Tatsache, dass so wenige Personen in der Befragung eine subjektive Erfahrung mit Korruption angegeben haben und der Zusammenhang nur sehr schwach ist, bleibt diese Annahme unberührt. (Vgl. Tabelle 2)

	Wahrnehmung der Korruption in	
	Kommunalverwaltung	KMU
Subjektive Auswirkung von Korruption	0,089*** (3,31)	0,083** (2,87)
Subjektive Erfahrung	0,038 (1,8)	0,061* (2,65)
Demokratiezufriedenheit	-0,071* (-2,43)	-0,012 (-0,38)
Institutionenvertrauen	-0,392*** (-12,56)	-0,237*** (-7,66)
Geschlecht	-0,086** (-3,27)	-0,042 (-1,51)
Alter	0,003 (0,09)	0,008 (0,24)
Berufliche Bildung	-0,007 (-12,9)	0,007 (0,27)
Beschäftigung	-0,006 (-0,18)	-0,05 (-1,59)
Wohnortgröße	-0,054* (-2,08)	-0,014 (-0,5)
N	1826	1824
Korrigiertes R ²	0,214	0,077

Tabelle 2: Lineare Regression

(Standardisierte beta-Koeffizienten; T-Statistiken in Klammern,

*p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001)

3.3 Zusammenfassung und Schlusswort

Die Ergebnisse für KMU und Kommunalverwaltungen zeigen, dass die Bevölkerung einen differenzierten Blick zur wahrgenommenen Korruptionsbelastung und Korruptionspräventionsarbeit in den einzelnen Institutionen hat. Während die Korruptionswahrnehmung in der öffentlichen Verwaltung insgesamt etwas höher ist als die in den KMU, wird der Verwaltung bei der Korruptionsbekämpfung eine höhere Kompetenz zugeschrieben. Ebenso wird den Kommunalverwaltungen eine weitaus höhere Verantwortung bei der Bekämpfung von Korruption zugesprochen.

Weiterhin ist aus einem Vergleich der Regressionsmodelle zu erkennen, dass die Erklärungskraft der gewählten unabhängigen Variablen für die Wahrnehmung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung deutlich größer ist. Sie führt, unter Berücksichtigung der Modellparameter und Beobachtungseinheiten, zu einer höheren Varianzaufklärung. Die Demokratiezufriedenheit spielt in diesem Modell nur bei der öffentlichen Verwaltung eine Rolle. Die subjektive Erfahrung hingegen nur bei KMU, allerdings in einem nur sehr schwachen Maße. Das Institutionenvertrauen und die subjektiven Auswirkungen von Korruption sind für beide Modelle signifikante Einflüsse, jedoch stärker für die Wahrnehmung der Korruption in der Kommunalverwaltung. Das Institutionenvertrauen nimmt eine besondere Rolle bei der Wahrnehmung der Korruption in diesen beiden gesellschaftlichen Bereichen im Modell ein.

Die Ergebnisse und Annahmen vorheriger Studien konnten zum Teil bestätigt werden. So hängt die eigene Korruptionserfahrung nur in sehr schwachem Maße mit der Wahrnehmung von Korruption zusammen. Ob die subjektive Erfahrung folglich auch die Kriminalitätsfurcht bezüglich Korruption erhöht, bleibt aufgrund der geringen Fallzahl in diesem Bereich ungeklärt. Weiterhin haben sozioökonomische und soziodemographische Faktoren nur einen sehr geringen bis gar keinen Einfluss auf die Korruptionswahrnehmung. Diese wird vielmehr von dem Vertrauen in Institutionen sowie von der Demokratiezufriedenheit beeinflusst.

Anhand der Aussagen über die subjektive Informiertheit und die eigene Korruptionserfahrung, welche mit den Ergebnissen der qualitativen Interviews ergänzt werden können, lässt sich schlussfolgern, dass die Bevölkerung eher wenige Berührungspunkte mit dem Thema Korruption hat und der Bedarf an weiteren Informations- und Aufklärungsinitiativen besteht. Korruption wird zwar von der Bevölkerung als Problem erkannt und wahrgenommen, allerdings nicht mit Auswirkungen auf die eigene Person. Korruption wird grundsätzlich negativ von den Befragten bewertet. Sie schürt Misstrauen und das Gefühl von Ungerechtigkeit. Damit einhergehende Unsicherheiten in der Bevölkerung können schwerwiegende Folgen für deren eigenes Verhalten generieren. Dies umfasst deliktische Verhaltensweisen ebenso wie einen Rückzug aus der demokratischen Zivilgesellschaft. Da Korruptionswahrnehmung sehr viel mehr vom Vertrauen in gesellschaftliche Institutionen sowie von der Zufriedenheit mit der Demokratie abhängig ist, ist es umso wichtiger, weiterhin Transparenz zu gewähren und Aufklärung bspw. durch die Regierung für die Bevölkerung zu betreiben.

4 Literaturverzeichnis

- Armbrorst, Andreas (2014): Kriminalitätsfurcht und punitive Einstellungen: Indikatoren, Skalen und Interaktionen. In: *Soziale Probleme*. 25. 1. 105-142.
- Birkel, Christoph/Guzy, Nathalie/Hummelsheim, Dina/Oberwittler, Dietrich/Pritsch, Julian (2014): Der Deutsche Viktimisierungssurvey 2012. Erste Ergebnisse zu Opfererfahrungen, Einstellungen gegenüber der Polizei und Kriminalitätsfurcht. Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht A7 10/2014.
- Boers, Klaus (1991): Kriminalitätsfurcht. Über den Entstehungszusammenhang und die Folgen eines sozialen Problems. Pöfgen: Centaurus.
- European Commission (2011): Special Eurobarometer 374. Corruption Report. URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf. Zuletzt geprüft am 07.12.2016.
- European Commission (2013): Special Eurobarometer 397. Corruption Report. URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf. Zuletzt geprüft am 07.12.2016.
- Frevel, Bernhard (2003): Polizei, Politik und Medien und der Umgang mit dem bürgerschaftlichen Sicherheitsgefühl. In: *Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit*. 4. 321-336.
- Gabriel, Ute (1998): Furcht und Strafe: Kriminalitätsfurcht, Kontrollüberzeugungen und Strafordernungen in Abhängigkeit von der Erfahrung krimineller Viktimisierung. Baden-Baden: Nomos.
- Hirtenlehner, Helmut (2006): Kriminalitätsfurcht - Ausdruck generalisierter Ängste und schwindender Gewissheiten? In: *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. 58. 2. 307-331.
- Hummelsheim, Dina (2011): (Un-)Sicherheitswahrnehmung und Lebenszufriedenheit in Deutschland. Empirische Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung. URL: <http://www.sifo-dialog.de/sifo-wAssets/docs/unterlagen-veranstaltungen/unterlagen-kongress-2013/Praesentationen/Praesentation-Hummelsheim.pdf>. Zuletzt geprüft am 03.06.2015.
- Litzcke, Sven/Linssen, Ruth/Maffenbeier, Sina/Schilling, Jan (2012): *Korruption: Risikofaktor Mensch: Wahrnehmung-Rechtfertigung-Meldeverhalten*. Berlin: Springer.
- Morris, Stephen D./Klesner, Joseph L. (2010): Corruption and trust: Theoretical considerations and evidence from Mexico. In: *Comparative political studies*. 43. 10. 1258-1285.
- Olteanu, Tina (2011): Die EU und das postsozialistische Europa am Ende der Korruptionsskala: Hinterlassenschaft oder eine Frage der Wahrnehmung? In: *Achathaler et al. (2011)*. 203-220.
- Park, Heungsik/Blenkinsopp, John (2011): The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction. In: *International Review of Administrative Sciences*. 77. 2. 254-274.
- Pázmándy, Matthias (2010): Measuring Corruption – Socio-economic determinants of corruption perception and the role of corruption experience. URL: http://othes.univie.ac.at/12818/1/2010-12-08_0302055.pdf. Zuletzt geprüft am 06.12.2016.
- Pázmándy, Matthias (2011): Erlebte Korruption als Korruptionsindikator - Neue Chancen für die Messung von Korruption am Beispiel europäischer Erhebungen. In: *Achathaler et al. (2011)*: 191-201.
- Pfeiffer, Christian/Windzio, Michael/Kleimann, Matthias (2005): Media use and its impacts on crime perception, sentencing attitudes and crime policy. In: *European journal of criminology*. 2. 3. 259-285.
- Reuband, Karl-Heinz (2009): Kriminalitätsfurcht. Erscheinungsformen, Trends und soziale Determinanten. In: *Lange et al. (2009)*: 233-252.
- Rothstein, Bo (2013): Corruption and Social Trust: Why the Fish Rots from the Head Down. In: *Social Research: An International Quarterly*. 80. 4. 1009-1032.
- Rothstein, Bo/Uslaner, Eric M. (2005): All for All: Equality, Corruption, and Social Trust. In: *World Politics*. 58. 1. 41-72.

- Rudolph, Udo (2013): Motivationspsychologie kompakt. Weinheim, Basel: Beltz.
- Seligson, Mitchell A. (2006): The Measurement and Impact of Corruption Victimization. Survey Evidence from Latin America. In: World Development. 34. 2. 381–404.
- Transparency International (2013): Global Corruption Barometer 2013. URL: <http://www.transparency.org/gcb2013/report/>. Zuletzt geprüft am 06.12.2016.
- Uslaner, Eric M. (2002): The moral foundations of trust. Cambridge: University Press.

Korruptionsprävention in deutschen Unternehmen und Städten

Daniela Trunk & Sigrid Hiller

1 Ausgangslage

Korruption in deutschen Unternehmen sowie die Verbreitung dieses Delikts in der öffentlichen Verwaltung gerät von Zeit zu Zeit in den Blick. Es entspannen sich öffentliche Diskurse über Häufigkeit und Intensität. Es ist, überschaut man mehrere Jahre die Medienberichte, jedoch kein Dauerthema. Einzelne Skandale, wie die Kölner „Müllaffäre“ Ende der 1990er bzw. Anfang der 2000er-Jahre oder der um die „schwarzen Kassen“ bei Siemens 2006, werden über einen längeren Zeitraum begleitet, teilweise sehr intensiv und investigativ. Jedoch erfolgt keine darüber hinausgehende Berichterstattung, die sich u.a. Fragen nach der Korruptionsbelastung in der deutschen Wirtschaft oder der öffentlichen Verwaltung oder unter Parteien im Allgemeinen nähert und danach fragt, was denn auf präventiver wie repressiver Ebene hiergegen getan wird.

Nichtsdestotrotz beobachten die Akteure der gesellschaftlichen Subsysteme die Reaktionen auf die bekanntgewordenen Einzelfälle. Nationale, besonders aber das US-amerikanische Ermittlungsverfahren gegen Siemens und die ggf. damit einhergehenden Verurteilungen und Bußgeldverhängungen, der Imageschaden, der durch eine negative Presse entstehen kann, aber auch das obiter dictum des BGH vom 17.07.2009 (Az 5 StR 394/08) führten und führen zu einer Sensibilisierung der Unternehmen wie auch der Kommunen bzgl. der gesellschaftlichen wie auch der möglichen eigenen Nachteile des Korruptionsdelikts.

Konsequent, seit Jahren werden Kriminalitätspräventionskonzepte in Unternehmen und Kommunen diskutiert und in weiten Teilen auch implementiert. Der Schwerpunkt der Unternehmen liegt hierbei immer noch auf einer allgemeinen Compliance. Bei den Kommunen wird Korruptionsprävention ein eigenständiger Wert zugesprochen.

Aus wissenschaftlicher Sicht schließen sich hier insbesondere folgende Fragen an: In welchem Umfang wird das Problempotential des Korruptionsdelikts von den Vertretern der Unternehmen und der Kommunen tatsächlich erkannt, inwieweit und unter welchen Voraussetzungen stellt man sich diesen Herausfor-

derungen und welche Konsequenzen ergeben sich für die Korruptionsprävention in den Unternehmen und Kommunen. Nachfolgend stehen die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie die kleinen und mittelgroßen Städte in Deutschland im Blickpunkt. Für den Wirtschaftsstandort Deutschland ist der Mittelstand von herausragender Bedeutung. Die geschäftlichen Beziehungen werden regional wie überregional, häufig auch auf internationaler Ebene gepflegt. Es bestehen enge Kooperationen mit öffentlichen Instituten, Behörden und Kommunen. Des Weiteren erscheinen die Akteure - KMU und Kommunen - mit Blick auf die Ressourcen, also der Leistungsfähigkeit in einem weiteren Sinne, und der quantitativen wie qualitativen Bedeutung für Deutschland vergleichbar.

Trotz ihrer herausragenden Bedeutung der KMU sowie der kleinen und mittelgroßen Städte widmen sich die bisherigen kriminologischen Forschungsarbeiten diesen nur in einem sehr bescheidenen Umfang. Auch scheinen die Themen der Korruption und der Korruptionsprävention von eher untergeordneter Bedeutung. Es existieren nur sehr wenige theoretische wie auch empirische Untersuchungen.

Das Ausmaß der Korruption zu ermessen ist ein müßiges Unterfangen. Studien, die diesen Versuch bei Unternehmen oder Städten unternahmen, sind mit großem Aufwand, zuweilen mit nicht wenigen Kompromissen bzgl. des wissenschaftlichen Standards ins Feld gegangen. Letztlich kann diese Pionierarbeit lediglich erste vorsichtige Tendenzen sichtbar machen. Dennoch sind sie hoch zu schätzen. Es ist ein erster Schritt, das Feld zu erschließen. Insoweit versteht sich auch die vorliegende Untersuchung als Grundlagenforschung, deren Fokus allerdings die Korruptionsprävention ist. Auch insoweit liegen allenfalls erste Puzzleteile der Forschung vor. – Für den Bereich der Korruptionsprävention im weiteren Sinne fokussieren Studien vor allem Großunternehmen. Diese nehmen eine Vorreiterrolle bei der Installation von Compliancesystemen ein, zu denen auch Korruptionsprävention gehören kann.

Über die Korruptionsbelastung in Deutschland liegen ebenfalls wenig belastbare Schätzungen oder Hellfeldstatistiken vor, die nur ein sehr vages Bild wiedergeben können. Seit dem Jahr 2008 verändert sich in der Hellfeldstatistik die Verteilung der Verfahren. Während in den Jahren zuvor weit überwiegend die öffentliche Verwaltung polizeiliche Ermittlungen auf sich zog, stieg der Anteil der Verfahren gegen Wirtschaftsunternehmen sprunghaft an, und überstieg 2010 anteilmäßig die Korruptionsverfahren gegen die öffentliche Verwaltung deutlich (BKA, Bundeslagebild, div. Jahrgänge; Hedayati/Bruhn 2015: 11). Parallel entwickeln sich seit dem auch Präventionskonzepte in Großunternehmen, die die Rechtstreue, das heißt, die Compliance der Mitarbeiter und damit der Unternehmen als Gesamtheit stärken sollen. Diese Entwicklung ist auch aus

kriminologischer wie kriminalistischer Perspektive von Bedeutung. Bereits mehr als ein Jahrzehnt zuvor mahnte Bannenberg (2002) die Verstärkung der Korruptionsprävention auf der Mesoebene, also der des Unternehmens an.

Die thematische Auseinandersetzung mit Korruption erhöht auf Mitarbeiterebene die Sensibilität bzgl. Korruption im Unternehmen. Damit verbunden sei eine erhöhte Wahrnehmung des Delikts so Hedayati und Bruhn (2015; vgl. auch PwC 2013, 2016). In der Kriminologie ist dieser Effekt als Kontrollparadox bekannt.

Hedayati und Bruhn (2015) vertiefen die Frage, welche nicht intendierten Effekte aus Sicht der Polizei in der Zusammenarbeit mit Großunternehmen mit der Implementation eines Compiencesystems einhergehen. Vorausgegangene qualitative Untersuchungen verwiesen darauf, dass unternehmensinterne Compiencesysteme die Abschottung nach außen verstärken und Ermittlungen durch staatliche Institutionen erschweren können (Schmidt 2012). Die Vergleichsstudie des BKA (Hedayati/Bruhn 2015) kann diese Entwicklung nicht ausschließen, konstatiert aber mehrheitlich eine Intensivierung der Zusammenarbeit bei Korruptionsermittlungen. Jedoch steht dem gegenüber, dass mit steigender Unternehmensgröße die Anzeigenquote deutlich abnimmt. Bezüglich der präventiven Arbeit stellen sie fest, dass insoweit nur in einem sehr viel geringeren Maße ein Ausbau der Beziehungen erfolge. Aus Sicht der Unternehmen sei hinderlich, dass kaum Ansprechpartner bei der Polizei bekannt seien. Grundsätzlich wird aber ein Interesse an externer Expertise, auch der Expertise der Polizei bekundet.

Die Perspektive der Wirtschaft findet in den Untersuchungen von PwC (div. Jahrgänge), welche in Zusammenarbeit mit der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (MLU) durchgeführt werden, verstärkt Berücksichtigung. Auch diese Erhebungen adressieren in der Regel deutsche Großunternehmen. Im Jahr 2010 erfolgte darüber hinaus eine Erhebung in der deutschen Bundes- und in den Landesverwaltungen sowie auf regionaler Ebene. Für die Entwicklung der Kriminalitätsbelastung in der öffentlichen Verwaltung kann die Erhebung keinen eindeutigen Trend für den Bereich der Korruption feststellen, während Kriminalität in der Selbstauskunft der Großunternehmen rückläufig sei (PwC 2013).

Insgesamt berichten die Behörden jedoch von weniger Korruption als die Wirtschaftsunternehmen (PwC 2010). Auffällig ist, dass die Korruptionsbelastung für den eigenen Arbeitsbereich deutlich positiver dargestellt wird als für andere Behörden, also für die öffentliche deutsche Verwaltung im Allgemeinen. Ein Viertel der Befragten gibt an, dass die Vorteilsannahme in deutschen öffentlichen Verwaltungen (sehr) häufig vorkomme, für sich selbst halten es jedoch nur 10 Prozent für (sehr) wahrscheinlich. Die Prävalenz der Bestechlichkeit wird von 19 Prozent der Befragten für Deutschland als (sehr) häufig eingestuft, für ihre eigene Behörde vermuten jedoch nur 6 Prozent, dass das Risiko der Bestech-

lichkeit (sehr) wahrscheinlich sei (PwC 2010: 17). Bestechungsversuche von Unternehmen seien höher als die von Privatpersonen (PwC 2013: 13)

Die Kriminalitätsprävention im Wirtschaftssektor steht ebenfalls seit Jahren im Blickfeld der Erhebungen von PwC und MLU (PwC div. Jahrgänge). Die Anzahl der Unternehmen mit Präventionsinstrumenten, sogar mit -konzepten, stieg an. 2013 verfügten drei Viertel der befragten Großunternehmen über ein Compliance-Programm. Jedoch evaluierten lediglich 38 Prozent dieses bzgl. seiner Wirksamkeit. Zu den Standardinstrumenten gehören dabei das Mehr-Augen-Prinzip und regelmäßige Schulungen korruptionsgefährdeter Funktions-träger (73 Prozent, PwC 2013). In der Literatur stößt man immer wieder auf die Nennung dieser Instrumente. Neben dem Mehr-Augen-Prinzip wird dabei auch die Personalrotation als wirksames Instrument angepriesen (so bspw. auch Vahlenkamp/Knauß 1995: 52). Dies verwundert, da eine Effektevaluation i. e. S. bisher für keines der Instrumente vorliegt.

Unabhängige Erhebungen zu den in öffentlichen Verwaltungen eingesetzten Präventionsinstrumenten oder gar -konzepten liegen bisher nicht vor. Es gibt Selbsteinschätzungen wonach gut 60 Prozent der in Bundes- und Landesverwaltung Tätigen ihre Behörde als gut vorbereitet einschätzen, den Risiken zu begegnen. Anders bewertet dies die Bevölkerung. Nur jeder Dritte teilt dieses positive Selbstbild (PwC 2013: 26).

Eine Erhebung im Bereich der mittelständischen Unternehmen realisierte Deloitte 2011. Nach einer Selbstbeurteilung verfügt etwas weniger als die Hälfte der befragten Unternehmen (48 Prozent) über ein eigenes Compliance-Management-System (CMS), weitere 18 Prozent planen die Einführung eines solchen. Allgemeine Kriminalitätsprävention findet demnach auch in einem nicht unbedeutenden Umfang im Mittelstand statt. Inwieweit dies auch Korruptionsprävention umfasst, wird nicht deutlich. Neben dem CMS gaben 46 Prozent der Unternehmen an, auch noch einen Ansprechpartner zu Compliance-Fragen benannt zu haben. (Deloitte 2011). Auch hier bleibt offen, was sich tatsächlich an (Einzel-)Maßnahmen dahinter verbirgt.

Neben den wenigen empirischen Arbeiten finden sich in der Kriminologie im noch weitaus geringeren Umfang theoretische Analysen zur Phänomenologie, zum Bedingungsgefüge und zu Möglichkeiten der Korruptionsprävention. Dies verwundert, hat doch Sutherland (1949) bereits vor siebzig Jahren die Aufmerksamkeit der Kriminologen auf Wirtschaftsstraftaten gelenkt. Eine Auseinandersetzung mit den kriminologischen Theorien kann sich lohnen, nur beispielhaft seien hier die Anomietheorie (Merton 1968; Messner/Rosenfeld, 1994), der Framingansatz von Esser (2001), die Controll-Balance-Theorie (Tittel, 1995) genannt. Klassische Ansätze wie der Labelingansatz (Sack 1972), die Age Graded Theory (Sampson/Laub 1993), aber auch neuere Theorien wie die sozialkon-

struktivistische Kriminalitätstheorie (Hess/Scheerer 2004) oder die voluntaristische Kriminalitätstheorie (Hermann 2003) haben in der bisherigen Forschung in keinem nennenswerten Umfang Eingang gefunden. Analytische Adaptionen liegen zur Anomietheorie nach Merton vor (Thiel 2012: 172 f.), zur Principal-Agent-Theory (Schefczyk 2015: 114) und zum Rational-Choice-Ansatz (Litzcke/Linsen et al. 2012: 23f.). Insoweit findet jedoch weniger die Mesebene der gesellschaftlichen Akteure als vielmehr die Mikroebene des Individuums Beachtung.

Die zugrunde liegende Forschungsarbeit zielt auf die Schließung empirischer wie auch kriminaltheoretischer Lücken, wobei nachfolgender Artikel die Empirie in den Blick nimmt.

2 Methodik

Den Schwerpunkt bilden quantitative Befragungen innerhalb der KMU und Kommunalverwaltungen, welche den Fragen nachgehen, inwiefern Korruption sowohl intern als auch extern wahrgenommen wird und welche präventiven Maßnahmen in der eigenen Organisation Anwendung finden. Diese Ergebnisse sind u.a. mittels eines Expertenworkshops¹ interpretiert und anschließend durch qualitative Experteninterviews (Antikorruptionsbeauftragte in KMU und Stadtverwaltungen) reflektiert worden. Der mixed-methods Ansatz erlaubt die Beantwortung komplexer Fragestellungen.

Die quantitative Erhebung (Realisierung: Februar - März 2015) sah eine Online- oder Offline-Teilnahme durch die Probanden vor. Insgesamt sind 2.500 KMU und 1.437 Stadtverwaltungen zur Teilnahme eingeladen worden. Bei den KMU konnte ein Rücklauf von etwa 11 Prozent, bei den Stadtverwaltungen von 49 Prozent erreicht werden.

Die kontaktierten KMU verfügen über mehr als 50 und über maximal 499 Mitarbeiter und haben ihren Hauptfirmensitz in Deutschland. Adressat in jedem Unternehmen war der Antikorruptionsbeauftragte (soweit vorhanden), alternativ konnte die Unternehmensleitung antworten. Die Stichprobenziehung erfolgte über die be direct Datenbank. Hieraus ergaben sich auch Informationen über die Branchenzugehörigkeit des Unternehmens sowie über den Jahresumsatz und die Rechtsform.

Die Auswahl der Gemeinden erfolgte nach der Größe. Die Stichprobe umfasst alle Städte mit 10.000 bis 100.000 Einwohnern in Deutschland (n=1.437). Auch hier richtet sich die Erhebung vorrangig an den jeweiligen Antikorrup-

1 Teilnehmer des Workshops waren (externe) Experten aus NGOs, der Wissenschaft und der Praxis.

onsbeauftragten, alternativ wurde der (Ober-) Bürgermeister um die Teilnahme gebeten. (Details vgl. Beitrag Landrock/Best/Pforr im selben Band S. 61 ff.)

Messinstrument

Da die Befragungen in KMU und Kommunalverwaltungen eine Vergleichbarkeit gewährleisten sollen, sind die jeweiligen Fragebögen analog zueinander entwickelt worden. Die wenigen Differenzen basieren u. a. auf Unterschiede in der Struktur und im normativen Kontext.

Stichprobenbeschreibung

Mehr als die Hälfte der Unternehmen, die an der Erhebung teilgenommen haben, lassen sich Kleinstunternehmen (50 - 99 Mitarbeiter) zuordnen, knapp 30 Prozent haben zwischen 100 und 199 Mitarbeiter und etwa 20 Prozent der Unternehmen gehören mit bis zu 500 Mitarbeitern dem Mittelstand an.

Neben der Unternehmensgröße ist auch der Jahresumsatz aus dem Jahr 2013 erfragt worden, wobei die Kategorisierung in Anlehnung an die Europäische Union erfolgte (Söllner 2016). Trotz der überwiegenden Mehrheit an Kleinstunternehmen, haben im Jahre 2013 nur etwa 13 Prozent einen Jahresumsatz von unter 2 Millionen Euro erwirtschaftet. Etwas mehr als ein Drittel der KMU setzte zwischen 2 und 10 Millionen Euro um und knapp 40 Prozent sogar zwischen 10 und 50 Millionen Euro. Immerhin knapp 12 Prozent erwirtschafteten mehr als 50 Millionen Euro.

Das älteste Unternehmen, welches sich an der Untersuchung beteiligte, war zum Zeitpunkt der Erhebung 197 Jahre alt, das jüngste Unternehmen 3 Jahre. Im Mittel hatten die Unternehmen zum Erhebungszeitpunkt eine Marktzugehörigkeit von 43 Jahren. (Vgl. Tabelle 1)

Nach der subjektiven Einschätzung zur wirtschaftlichen Lage im Vergleich zum Vorjahr (2014) befragt, gibt nur etwa jedes zehnte Unternehmen an, dass diese sich verschlechtert habe. Die überwiegende Mehrheit (62 Prozent) bewertet diese als gleich geblieben und etwa jedes vierte Unternehmen sieht sich wirtschaftlich bessergestellt als im Vergleich zum Vorjahr.

Zwei Drittel der befragten Unternehmen geben an, dass sie in Geschäftsbeziehungen mit Großunternehmen stehen. An öffentlichen Ausschreibungen nimmt nur jedes dritte Unternehmen teil.

Die Größenverteilung der Kommunalverwaltungen innerhalb der Stichprobe ist mit der der KMU vergleichbar. Mindestens jede zweite Kommunalverwaltung ist den kleineren Städten mit 25.000 Einwohnern zuzuordnen. Die übrigen Verwaltungen (31 Prozent) leiten größere Kommunen mit bis zu 100.00 Einwohnern.

Übersicht zur Erhebung in KMU		
	Häufigkeit absolut	Gültige prozentuale Verteilung
Unternehmensgröße/Anzahl Mitarbeiter		
50-99	152	53,3
100-199	82	28,8
200-499	51	17,9
Jahresumsatz 2013²		
Unter 2 Millionen Euro	36	13,4
Unter 10 Millionen Euro	94	35,1
Unter 50 Millionen Euro	106	39,6
50 Millionen Euro und mehr	32	11,9
Wirtschaftliche Lage im Vergleich zum Vorjahr		
Verschlechtert	26	9,3
Gleich geblieben	174	61,9
Verbessert	81	28,8
Geschäfte mit Großunternehmen		
Ja	183	66,5
Nein	92	33,5
Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen		
Ja	94	33,6
Nein	186	66,4
Unternehmensalter	Minimum- Maximum	Median – Mittelwert
in Jahren	3 - 197	30 – 42,99

Tabelle 1: Struktur der KMU

Entsprechend der Einwohnerzahl der jeweiligen Kommune verteilt sich auch die Mitarbeiterzahl in der Kernverwaltung. 72 Prozent der befragten Kommunen arbeiten mit weniger als 150 Mitarbeitern innerhalb der Kernverwaltung, etwa 20 Prozent haben zwischen 150 und weniger als 350 Mitarbeitern und etwas weniger als 10 Prozent verfügen über mehr als 350 Mitarbeiter. Mit Blick auf den Implementationsgrad der Korruptionspräventionsmaßnahmen wird vermutet, dass mit steigender Mitarbeiterzahl die Wahrscheinlichkeit zunimmt, dass in der

2 Kategorien sind an die Empfehlung der Europäischen Kommission vom 06.05.2003 angelehnt: (2003/361/EG)

Kernverwaltung die personellen Ressourcen gegeben sind, einen Antikorruptionsbeauftragten zu benennen. (Vgl. Tabelle 2)

Übersicht zur Erhebung in Kommunalverwaltungen		
	Häufigkeit absolut	Gültige prozentuale Verteilung
Einwohnerzahl der Kommune		
Weniger als 25.000 Einwohner	483	69,2
Weniger als 100.000 Einwohner	215	30,8
Mitarbeiter in der Kernverwaltung		
Weniger als 150 Mitarbeiter	503	72,1
Weniger als 350 Mitarbeiter	137	19,6
350 Mitarbeiter und mehr	58	8,3

Tabelle 2: Struktur der Kommunalverwaltung

3 Befunde

Nachfolgend wird zuvörderst auf die Ergebnisse der Erhebung unter den KMU und so dann auf die der Städte eingegangen. Auf ausgewählte Gemeinsamkeiten und Unterschiede wird im Anschluss näher eingegangen. Korruptionsprävention findet in beiden Subsystemen statt, doch in welchem Ausmaß und mit welcher Ausrichtung ist ebenso zu hinterfragen wie die Qualität bzw. die Wirksamkeit der Instrumente.

3.1 Korruptionsprävention in deutschen KMU

Korruptionsprävention betreibt ein Unternehmen – so ist zu vermuten – mit Nachdruck, welches Korruption als Risiko für sich, ggf. auch für die Gesellschaft erkennt. Nach den Folgen von Korruption befragt, zeigt sich, dass deutsche KMU dies unter anderem als eigenes Problem wahrnehmen, aber vorrangig werden die mit Korruption einhergehenden Folgen für andere als problematisch gesehen. Dies wird vor allem für die Großunternehmen so eingeschätzt.

Über 90 Prozent der befragten Unternehmen schätzen die Folgen von Korruption für Großunternehmen als (sehr) problematisch ein, für sich selbst hinge-

gen lediglich 66 Prozent. Die Korruptionsfolgen für die öffentliche Verwaltung und Bundesregierung werden vom Klein- und Mittelstand ebenfalls als (sehr) problematisch beurteilt. (Vgl. Grafik 1)

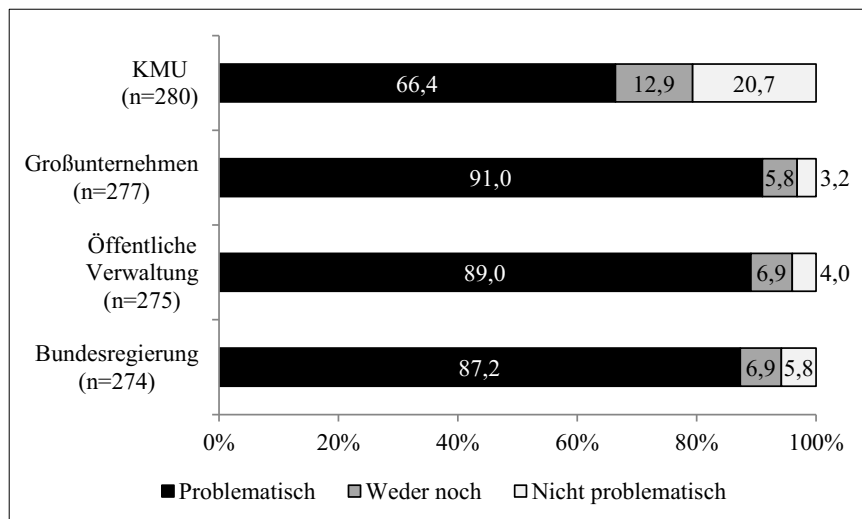


Abbildung 1: Einschätzung der Problematik von Korruptionsfolgen durch KMU

Vorliegendes Ergebnis deckt sich mit denen anderer Forschungsarbeiten (siehe oben, S. 42). Die Hintergründe sind noch näher zu beleuchten. Ein Erklärungsansatz könnte sein, dass es sich um ein Phänomen des „Blinden Flecks“ (Luhmann 1989: 10) handelt. Es könnte sich (auch) um einen Abwehrmechanismus handeln, um eigene kriminelle Handlungen bzw. Verhaltensweisen aus dem eigenen Unternehmen zu bagatellisieren und zu rationalisieren (Sykes/Matza 1958). Dies zu vertiefen, kann hier leider nicht geleistet werden. Jedoch geht dieser Befund mit der Vermutung einher, dass die Investitionen in die Korruptionsprävention auf Ebene der KMU in den letzten Jahren nicht wesentlich an Bedeutung gewonnen haben dürften.

In der hier zugrunde liegenden Erhebung gaben 87 Prozent der befragten Unternehmen an, mindestens eins der vorgestellten Präventionsinstrumente einzusetzen (vgl. Tabelle 3). Trotz der Vielfältigkeit an möglichen Präventionsmaßnahmen, die vor allem durch Beraterfirmen immer wieder in den Mittelpunkt gestellt werden (vgl. PwC u.a.) zeigt sich, dass vor allem ein Instrument angewendet wird: das Mehr-Augen-Prinzip (87 Prozent). Eine konzeptuelle Bünde-

lung von Maßnahmen ist dagegen selten. Ein Compliance-Management-System ist wie auch in der Erhebung von Deloitte 2011 fünf Jahre später noch nicht der Standard in KMU. Positiv ist herauszustellen, dass vermehrt Risikoanalysen zu gefährdeten Bereichen der Unternehmen stattfinden und immerhin jedes dritte KMU über Regeln für Mitarbeiter verfügt, wie sie sich im Korruptionsverdachtsfall verhalten sollen. Damit sind die KMU auf einem richtigen Weg. Für Unternehmen scheinen nach wie vor, soweit sie einen Mehrwert für sich darin erkennen, allgemeine Complianceregeln vorzugswürdig. In der Erhebung 2011 (Deloitte 2011) verfügten 46 Prozent der Unternehmen über einen internen Ansprechpartner zu Compliancefragen. In der vorliegenden Erhebung waren in 32 Prozent der KMU interne Ansprechpartner zu Korruptionsfragen benannt.

Eine schnelle Orientierung, welche Verhaltensweisen seitens der Unternehmensleitung toleriert werden, kann eine Richtlinie geben, die den Wert zulässiger Vorteile bestimmt. In den befragten KMU verfügen 45 Prozent über eine solche Richtlinie. Davon haben knapp 10 Prozent verankert, dass keinerlei geldwerte Geschenke angenommen werden dürfen, knapp 14 Prozent erlauben Geschenke bis zu einem Wert von 10 Euro. Jedes fünfte Unternehmen akzeptiert bis zu 50 Euro und zwei Prozent erlauben auch eine Annahme von Geschenken, wenn sie einen höheren Wert als 50 Euro haben. Mehrheitlich dürfte damit dem rechtlichen Spielraum, den die Sozialadäquanz als Maßstab bietet, gerecht werden. Offen bleibt bei diesen Richtlinien häufig, in welchen Relationen sie stehen. Das heißt, dass u. U. eine Genauigkeit vorgegeben wird, die tatsächlich nicht existiert. Mitarbeiter können dann dennoch in Dilemmasituationen geraten. Wie häufig dürfen bspw. Vorteile durch einen Zuwendenden in der tolerierten Höhe angenommen werden oder in welchem Zeitfenster? Für die kontextbezogene, individuelle Beratung wäre ein Korruptionsbeauftragter dennoch wünschenswert.

Erstaunlich ist, dass die am häufigsten umgesetzten Maßnahmen von den Unternehmen selbst kritisch gesehen werden. Als bewährte Maßnahme gilt demnach nicht vorrangig das Vier-Augen-Prinzip, sondern die regelmäßige Fortbildungen für Mitarbeiter, gefolgt von der Personalrotation. In der Umsetzung folgte man vermutlich Praxisvorbildern und sich immer wieder wiederholenden Empfehlungen aus der Literatur oder von Beratungsfirmen. Eine Bedarfsanalyse geht der Implementation regelmäßig nicht in den KMU voraus, so dass es an lebensweltorientierten und evidenzbasierten Maßnahmen mangelt (siehe auch Meyer/Frevel im selben Band, Seite 79 ff.).

Aus den Expertengesprächen ergibt sich, dass der hohe Umsetzungsstand einzelner Maßnahmen, insbesondere des Vier-Augen-Prinzips daraus resultiert, dass sie relativ unkompliziert und kostengünstig umgesetzt werden können. Dieser Ansatz wird den tatsächlichen, spezifischen Risiken eines Unternehmens nicht gerecht. Zweifel an der Wirksamkeit von Präventionsinstrumenten, die

nicht nach einer Bedarfs- bzw. einer Risiko- und Schwachstellenanalyse ausgewählt und zielgerichtet implementiert wurden, erscheinen berechtigt. Unternehmen laufen Gefahr finanzielle und personelle Ressourcen zu binden, ohne intendierte Effekte zu erreichen, ohne dass dies betriebswirtschaftlich sinnvoll ist. Hier besteht Optimierungsbedarf.

Präventionsmaßnahme	Umsetzung in Unternehmen		Bewährte Maßnahme
	%	absolut	%
Mehr-Augen-Prinzip	86,5	244	29,5
Risikoanalyse zu gefährdeten Bereichen	46,5	131	9,9
Festlegung von Regeln für Mitarbeiter bei Korruptionsverdacht	35,9	101	17,8
Interne Ansprechpartner	32,3	91	12,2
Feste Vorgaben zur Korruptionsprävention für Geschäftspartner	18,9	53	7,5
Regelmäßige Prüfung der Wirksamkeit der AKM	16,4	46	6,5
Regelmäßige Fortbildungen für Führungspersonen	13,5	38	10,5
Zentrale Speicherung von Daten	13,2	37	2,7
Personalrotation	11,3	32	34,4
Regelmäßige Fortbildungen für Mitarbeiter	11,0	31	54,8
Externe Ansprechpartner	9,9	28	7,1
Elektronische Hinweisgebersysteme	8,9	25	8,0

Tabelle 3: Präventionsmaßnahmen in KMU

3.2 Korruptionsprävention in deutschen Städten

Das Problembewusstsein bzgl. der Korruptionsrisiken in den deutschen Städten ist in dem Punkt vergleichbar, dass in Bezug auf andere öffentliche Institutionen ein leicht höheres Risiko angenommen wird (Grafik 2). Doch davon abgesehen, ist den Befragten ein höherer Sensibilisierungsgrad zu unterstellen. Leider konnte aus Sachzwängen keine dezidierte Erhebung zu einzelnen Verwaltungsebenen erfolgen.

Besonders problematisch bewerten Kommunalverwaltungen die Folgen von Korruption für Großunternehmen (88 Prozent), für KMU sehen dies 77 Prozent. Für sich selbst schätzen die Kommunalverwaltungen die Korruptionsfolgen als ähnlich problematisch ein wie für die Bundesregierung (84 Prozent).

Diese Unterschiede lassen sich u.a. mit unterschiedlicher medialer Darstellung erklären. So werden Korruptionsskandale großer Unternehmen überregional in der Presse besprochen, wohingegen über in Korruption involvierte KMU eher vereinzelt, und wenn in den regionalen Zeitungen berichtet wird. Der eigene Erfahrungshorizont (Lebenswelt) könnte aber ebenso einen Erklärungsansatz darstellen. Dies kann hier jedoch nicht näher ausgeführt werden.

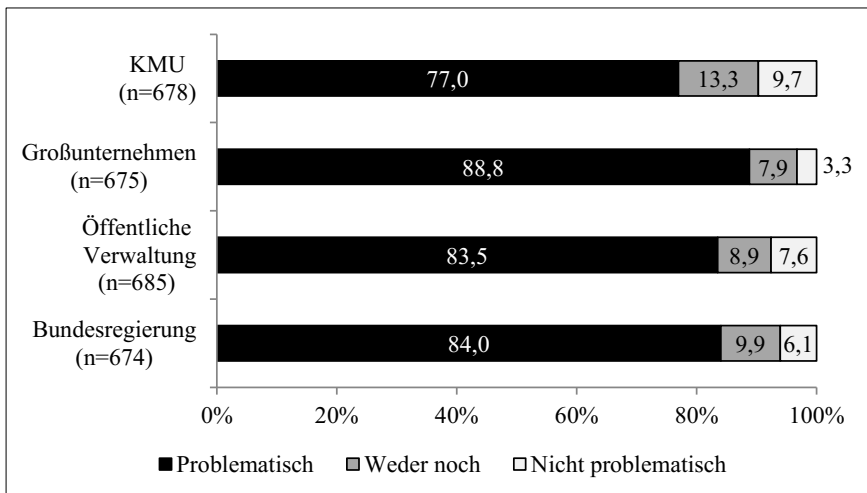


Abbildung 2: Einschätzung der Problematik von Korruptionsfolgen durch Stadtverwaltungen

Mit dem erhöhten Grad der Sensibilisierung könnte auch eine stärkere präventive Arbeit der Städte verknüpft sein. Knapp 92 Prozent der Städte haben zumindest ein Instrument implementiert. Auch hier ist es das Vier-Augen-Prinzip.

Präventionsmaßnahme	Umsetzung in Kommunalverwaltung		Bewährte Maßnahme
	%	absolut	%
Mehr-Augen-Prinzip	91,8	635	33,5
Festlegung von Regeln für Mitarbeiter bei Korruptionsverdacht	61,7	424	27,8
Interne Ansprechpartner	56,4	390	13,3
Risikoanalyse zu gefährdeten Bereichen der Behörde	22,4	153	9,2
Feste Vorgaben zur Korruptionsprävention für Geschäftspartner	17,4	118	6,8
Regelmäßige Fortbildungen für Führungspersonen	16,3	112	10,7
Regelmäßige Prüfung der Wirksamkeit der Antikorruptionsmaßnahmen	16,2	111	9,0
Regelmäßige Fortbildungen für Mitarbeiter	13,4	92	48,9
Zentrale Speicherung von Daten	11,2	77	12,2
Externe Ansprechpartner	9,5	65	7,7
Personalrotation	5,1	35	17,1
Elektronische Hinweisgebersysteme	4,2	29	6,9

Tabelle 4: Präventionsmaßnahmen in Städten

Eine stärkere konzeptionelle Ausrichtung der Präventionsarbeit als bei den KMU ist bei den Städten jedoch nicht zu vermerken.

Neben dem Vier-Augen-Prinzip werden bei den Einzelmaßnahmen zwei weitere von jeweils mehr als der Hälfte aller befragten Kommunen umgesetzt. Über einen internen Ansprechpartner zu Korruptionsfragen verfügen 56 Prozent. Knapp 62 Prozent haben Regeln veröffentlicht, wie sich Mitarbeiter im Falle eines Korruptionsverdachts verhalten sollen.

Darüber hinaus halten 79 Prozent der befragten Städte eine spezielle Regelung zur Annahme von Geschenken vor. Knapp die Hälfte dieser Städte bestimmen, dass gewährte Vorteile bis zu einem Wert von 10 Euro angenommen werden dürfen und etwa 20 Prozent erlauben sogar Werte i. H. v. 50 Euro. Etwas mehr als 11 Prozent hat festgelegt, dass keinerlei Geschenke entgegengenommen werden dürfen. Ebenso wie bei den KMU bleibt jedoch häufig ungeklärt, auf welchen Zeitraum und auf welche Kontexte sich diese Richtlinien beziehen.

Bemerkenswert ist, dass ein interner Ansprechpartner und Regeln zum Verhalten im Korruptionsverdachtsfall nach der Einschätzung der Mehrheit der städtischen Vertreter nicht zu den bewährten Maßnahmen gehören. Auch das Vier-Augen-Prinzip wird lediglich von einem Drittel positiv gesehen. Insoweit deckt sich dies mit der Bewertung der Vertreter der KMU. Als hilfreich erweisen sich regelmäßige Fortbildungen für Mitarbeiter. – Die interviewten Experten sehen hier einen Wermutstropfen. Das Interesse der Mitarbeiter an Schulung ist eher gering ausgeprägt. – Auf dem dritten Rang folgt die Festlegung von Regeln, wie sich Mitarbeiter bei einem Korruptionsverdacht verhalten sollen. Umsetzung finden nicht selten Maßnahmen, die sich auf die Vorgaben der Landesverwaltung beziehen und daher mit geringerem organisatorischem Aufwand realisierbar sind. Sie basieren auf einer Blaupause. Eine Anpassung auf die Bedarfe der einzelnen Stadt erfolgt nicht. Insoweit ist die Situation mit der in den KMU vergleichbar. Die Bedenken bzgl. der Wirksamkeit der eingesetzten Präventionsinstrumente können nur wiederholt werden.

3.3 KMU und kleine Städte: Akteure auf Augenhöhe, aber mit unterschiedlicher Ausgangsposition.

Die Ausgangsbedingungen bei KMU und Kommunen unterscheiden sich auf normativer Ebene. Seitens der Verwaltung ist Korruption bereits seit Jahrzehnten in der Diskussion. Seit den frühen 1970er-Jahren gibt es die Amtsträgerkorruption als Straftatbestand. Erst seit 1997 finden sich auch Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr im Strafgesetzbuch. Die normativen Voraussetzungen unterscheiden sich jedoch. Die Wirtschaft genießt einen weiteren Handlungsrahmen über das Wertungsmerkmal der Sozialadäquanz. Im wirtschaftlichen Kontext sind materielle Zuwendungen und sonstige Vorteile eher

toleriert, wenn sie in der Branche das Übliche nicht übersteigen, wohingegen bei der öffentlichen Verwaltung die Toleranzgrenze häufig im Bereich von fünf bis zehn Euro liegt, also beinahe gegen Null geht.

Die öffentliche Verwaltung sieht sich einer ganzen Reihe von Richtlinien und Handlungsempfehlungen im Bereich der Korruptionsprävention gegenüber. Eine Vorreiterrolle übernahm hier die Bundesebene. In der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre wurde die Entwicklung, auch unter Eindruck internationaler Standards, vorangetrieben. Umfassende Präventionskonzepte erfuhren jedoch bei ihrer Anwendung auf die unteren Ebenen, auf die Landesverwaltungen und die Regionalverwaltungen ein Herunterbrechen auf einen kleineren Kanon von Instrumenten. Zuweilen blieb eine Empfehlung von Einzelinstrumenten. Konzeptionelle Ausarbeitungen sind selten. Korruptionsbekämpfungsgesetze auf Landesebene finden sich fast nicht. Lediglich Nordrhein-Westfalen verfügt über ein solches.

KMU erfahren über das Strafrecht in Ermangelung einer Verbandsstrafe keinen nennenswerten Druck. Es bleiben das Ordnungswidrigkeitenrecht und die Erwartungshaltung von Großunternehmen gegen KMU als Subunternehmen. Die Erwartungshaltung der Großunternehmen ist häufig beeinflusst von internationalen Verfahren, Gesetzen und allgemeinen Compliancestandards wie sie auch Wirtschaftsberatungsfirmen u. a. als Enthaltungsinstrument empfehlen. Die Zusammenarbeit mit Großunternehmen ist ein Faktor, der die Implementation von Antikorruptionsmaßnahmen in KMU positiv beeinflussen kann.

Es scheint jedoch wahrscheinlich, dass Großunternehmen insoweit nicht selten die Position eines Multiplikators einnehmen. Auch in Deutschland setzen mittlerweile öffentliche Ausschreibungen die Einhaltung von Compliancestandards voraus. Großunternehmen, die sich häufiger um öffentliche Großaufträge bewerben, müssen selbst dieser Erwartung gerecht werden, vermitteln diese Erwartungshaltung aber auch an die Subunternehmen, die zu einem bedeutenden Teil von den KMU gestellt werden.

In der hier zugrunde liegenden Stichprobe stehen ca. 67 Prozent der Unternehmen in einer Geschäftsbeziehung zu Großunternehmen (vgl. Tabelle 1). Lediglich ein Drittel bewirbt sich direkt um Aufträge der öffentlichen Verwaltung (ebd.). Wenn, erscheint also eine vermittelte Erwartungshaltung über Großunternehmen wahrscheinlicher. Allerdings genügt man diesen anscheinend auch mit fragmentarischer Korruptionsprävention.

Die Gesamtschau der Befunde unterstreicht, dass in KMU und Kommunen überwiegend eine basale Sensibilität für das eigene Risiko der Korruption besteht und die negativen Folgen nicht negiert werden. Über Korruptionsprävention in Form von Einzelmaßnahmen verfügen sowohl KMU wie auch Kommunen. Der zeitliche Vorsprung der deutschen Städte wirkt sich nach den Befunden der

aktuellen Erhebung jedoch nicht im erheblichen Maß auf den Implementationsgrad der präventiven Instrumente und der Qualität der Präventionsverfahren aus. Die KMU stehen vergleichsweise nicht schlechter da.

3.4 *Resümee*

Im zurückliegenden Jahrzehnt hat es große Anstrengungen seitens der Leitungsebenen und der Dachverbände von kleinen und mittelgroßen Städten sowie von kleinen und mittelständischen Unternehmen gegeben, präventiv gegen Korruption vorzugehen, sei es gegen Bestechung aus der eigenen Institution wie auch Bestechlichkeit der eigenen Mitarbeiter. Empfehlungen, Handreichungen und Richtlinien gibt es sehr viele. Sie können als Orientierung dienen. Doch für die KMU und die Städte gilt es noch immer, eine eigene Bedarfsanalyse voranzustellen. Ohne den Input der angewandten Wissenschaft bleibt es aber eine (unlösbar?) große Herausforderung, Risiko- und Schwachstellenanalysen durchzuführen und Konzepte zu entwickeln, die gleichermaßen dem Alltag von Verwaltung und Wirtschaft gerecht werden wie auch wirksam sind. Das zu Grunde liegende Forschungsprojekt kann als praxisorientiertes Verbundprojekt einen wichtigen Beitrag hierzu leisten.

4 **Literatur**

- Bannenberg, Britta (2002): Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse. Neuwied: Luchterhand
- Bundeskriminalamt (BKA, Hrsg.): Bundeslagebilder Korruption 2000-2015. Auf: https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Korruption/korruption_node.html, abgerufen am 13.12.2016
- Deloitte (2011): Compliance im Mittelstand. Deloitte & Touche GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
- Esser, Hartmut (2001): Soziologie. Spezielle Grundlagen. Band 6: Sinn und Kultur. Frankfurt a.M.: Campus
- Europäische Union (2003): Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleineren und mittleren Unternehmen. Auf: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:124:0036:0041:de:PDF>, abgerufen am 28.10.2016
- Graeff, Peter/Grieger, Jürgen (Hrsg.) (2012): Was ist Korruption? Begriffe, Grundlagen und Perspektiven gesellschaftswissenschaftlicher Korruptionsforschung. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Hedayati, Hamta / Bruhn, Heike (2015): Compliance-Systeme und ihre Auswirkungen auf die Verfolgung und Verhütung von Straftaten der Wirtschaftskriminalität und Korruption. Wiesbaden: Bundeskriminalamt
- Hermann, Dieter (2003): Werte und Kriminalität_ Konzeption einer allgemeinen Kriminalitätstheorie. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

- Hess, Henner/Scheerer, Sebastian (2004): Theorie der Kriminalität. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 43: Kriminalsoziologie, S. 69-92.
- Jansen, Stephan A./Priddat, Birger P. (Hrsg) (2005): Korruption. Unaufgeklärter Kapitalismus – Multidisziplinäre Perspektiven zur Funktion und Folgen der Korruption, Wiesbaden: Springer
- Litzcke, Sven/Linssen, Ruth/Maffenbeier, Sina/Schilling, Jan (2012): Korruption: Risikofaktor Mensch. Wahrnehmung – Rechtfertigung – Meldeverhalten. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Luhmann, Niklas (1989): Reden und Schweigen. In: Luhmann, Niklas/ Peter Fuchs (Hg.): Reden und Schweigen. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 7-20.
- Merton (1968): Sozialstruktur und Anomie. In: Sack, Fritz/ König, René (Hrsg.): Kriminalsoziologie. Frankfurt am Main, S. 283–313.
- Messner, Steven F./Rosenfeld, Richard (1994): Crime and the American Dream, Belmont: Wadsworth.
- PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (2010): Kriminalität im öffentlichen Sektor. Auf der Spur von Korruption & Co. Frankfurt am Main: PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft & Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.
- PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (2013): Wirtschaftskriminalität und Unternehmenskriminalität 2013. Frankfurt am Main: PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft & Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.
- Sack, Fritz (1972): Definition von Kriminalität als politisches Handeln. Der labeling approach. In: Kriminologisches Journal 4. 1. 3-31.
- Sampson, Robert/Laub, John (1993): Crime in the making: pathways and turning points through life. Cambridge, MA. Harvard University Press.
- Schefczyk, Michael (2005): Paradoxe Korruption. In: Jansen et al.: 103-122
- Schmidt, Holger (2012): Der Compliance-Officer. Partner oder Gegenspieler der Ermittlungsbehörden bei der Bekämpfung von Korruption in Deutschland? Masterarbeit DHPol.
- Söllner, René (2016): Der deutsche Mittelstand im Zeichen der Globalisierung, auf: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/2016/02/DeutscherMittelstand_02_2016.pdf?__blob=publicationFile, abgerufen am 11.10.2016.
- Sutherland, Edwin H. (1949): White Collar Crime, New York, Holt Rinehart and Winston
- Sykes, Gresham M./Matza, David (1958): Techniques of Neutralization: A theory of Delinquency. In: American Social Review, 22, 664-670
- Thiel, Stephanie (2012): Korruption als Forschungsthema der Kriminologie. In: Graeff (2012): 169-188
- Tittle, Charles (1995): Control Balance: Toward a General Theory of Deviance. Boulder. Colorado: Westview Press
- Vahlenkamp, Werner/Knauß, Ina (1995): Korruption – Hinnehmen oder Handeln? BKA-Forschungsreihe, Weimar: Weimardruck.

Methodisches Vorgehen bei den Akteursbefragungen sowie der Bevölkerungsbefragung im RiKo-Projekt

Uta Landrock, Henning Best & Klaus Pffor

1 Forschungsziel und Studiendesign

Das Forschungsziel des Gesamtprojektes ist die Ausarbeitung eines systemübergreifenden Risikomanagements der Korruption. Mit einer Bevölkerungsbefragung wurde die Wahrnehmung und Bewertung von Korruptionsrisiken und des Risikomanagements von Unternehmen, Kommunen und Polizei aus Sicht der Bevölkerung erhoben. Das Risikomanagement in Unternehmen und Kommunen unter Berücksichtigung polizeilicher Aspekte wurde durch eine Befragung von Unternehmen sowie von Kommunalverwaltungen erfasst. Es wurden somit Individualdaten von Bürgerinnen und Bürgern, Daten von Vertreterinnen und Vertretern kleiner und mittlerer Unternehmen und Vertreterinnen und Vertretern von Kommunen erhoben werden.

Die Bevölkerungsbefragung erfolgte zunächst als telefonische Repräsentativbefragung der deutschen Wohnbevölkerung. Auf Basis einer Auswertung dieser quantitativen Studie wurden qualitative Vertiefungsinterviews geführt, um einen genaueren Einblick in die Bewertungs- und Deutungsmuster hinsichtlich der Wahrnehmung und Bewertung von Korruption zu erhalten.

Um das Risikomanagements von Korruption in Unternehmen und Kommunen zu erforschen, sollte die Wahrnehmung des Korruptionsrisikos auf Akteursebene erfasst werden. Mittels der ebenfalls repräsentativen Befragungen der Unternehmen und Kommunalverwaltungen sollten Faktoren identifiziert werden, die eine Kommunikation und Kooperation begünstigen und in Handlungskonzepte überführt werden können. Die Unternehmen und Kommunen wurden in einem Multi-Mode-Design schriftlich-postalisch und online befragt.

Bei der Durchführung der Umfragen wurden unterschiedliche Erhebungsmethoden miteinander kombiniert. Auf Akteursebene wurden die Unternehmen und Kommunen in einem Mixed-Mode-Design sowohl schriftlich-postalisch als auch online quantitativ mit dem Ziel befragt, bei effizientem Ressourceneinsatz eine möglichst hohe Antwortrate und hierdurch einen geringen Nonresponse-Bias zu erhalten.

Bei der Bevölkerungsbefragung gab es ebenfalls Kombinationen, hier wurden qualitative und quantitative Verfahren angewendet. Die quantitative Bevölkerungsbefragung erfolgte telefonisch, dabei wurden Dual-Frame-Stichproben zur Einbindung von Mobiltelefonnummern in den telefonischen Survey verwendet. Hierdurch konnten auch Personen ohne Festnetzanschluss in die Befragung mit einbezogen werden. Zusätzlich erfolgte eine qualitative Befragung der Bevölkerung. Die Kombination quantitativer und qualitativer Verfahren in einem Mixed-Method-Design ermöglicht einen erweiterten Blick auf Zusammenhänge und Strukturen der Wahrnehmung von Korruption.

Eine entscheidende Voraussetzung für das Gelingen des Gesamtprojektes ist die Durchführung von empirischen Studien, die möglichst unverzerrte Daten erheben und somit den Total Survey Error minimieren (Anderson et al. 1979; Groves 1989). Um das zu erreichen müssen Fehler vermieden werden, die dazu führen, dass die erhobenen Werte von den tatsächlichen Werten der untersuchten Befragten abweichen.

Um Forschungsdaten mit geringstmöglicher Verzerrung zu erhalten, wurden bei der Gestaltung der schriftlich-postalischen bzw. der Onlinebefragung die Empfehlungen der „Total Design Method“ von Dillman (1978) und dessen Weiterentwicklung zur „Tailored Design Method“ (TDM, Dillman 2000) umgesetzt. Dillman schuf mit der TDM ein Verfahren zur Erhöhung der Rücklaufquoten bei schriftlichen Befragungen, welches den gesamten Prozess der Datenerhebung – angefangen bei der Fragebogenentwicklung bis hin zur Taktung der Kontaktierung der Zielpersonen – im Blick hat, aktuelle Entwicklungen insbesondere hinsichtlich des Aspekts von Onlinebefragungen finden ebenso Berücksichtigung (Dillman 1978, Dillman 2000).

Die neuesten wissenschaftlichen Methoden wurden sowohl bei der Durchführung der Onlinebefragungen (Couper 2008; Tourangeau et al. 2013) als auch bei Umsetzung der Mixed-Mode-Surveys der Unternehmen und Kommunalverwaltungen (Dillman et al. 2008) angewendet. Das gilt ebenso für die Kombination von quantitativen und qualitativen Verfahren (Creswell und Plano Clark 2010).

Für die Qualität der Befragungen spielen die Fragen, die gestellt werden, ebenso eine wichtige Rolle wie die Art der Befragungen (Groves et al. 2004). Erforderlich waren folglich eine informierte Fragebogengestaltung und Frageformulierung, die Durchführung von kognitiven Pretests und Feldpretests sowie die anschließende umfassende Organisation und Betreuung der Feldarbeit. Damit wurden die Voraussetzungen geschaffen, unverzerrte Daten zu erheben und somit den Total Survey Error zu minimieren.

In diesem Beitrag besprechen wir zuerst das methodische Vorgehen bei den Bevölkerungsbefragungen. Danach beschreiben wir die Akteursbefragungen in

den Unternehmen und Kommunen. Im abschließenden Fazit wird die Eignung des methodischen Vorgehens diskutiert.

2 Die Bevölkerungsbefragungen

2.1 Die repräsentative Bevölkerungsbefragung

Um die Wahrnehmung der Verbreitung und Prävention von Korruption und die Bewertung des Korruptionsrisikos in der Bevölkerung erfassen zu können, wurde eine repräsentative Bevölkerungsbefragung durchgeführt. Dazu wurden von den Projektpartnern an der MLU Halle zunächst die wichtigsten Konzepte für die telefonische Bevölkerungsbefragung entwickelt und operationalisiert.

Ein Teil der entwickelten Fragen wurden vor Beginn der Datenerhebung im GESIS Pretestlabor einem kognitiven Pretest unterzogen. Dazu wurden insgesamt 20 Interviews mit Pretestfragen, quotiert nach Geschlecht, Alter und Bildung, realisiert. Unter Einbeziehung der Ergebnisse des kognitiven Pretests wurde der Fragebogen für die telefonische Bevölkerungsbefragung fertiggestellt und dem Erhebungsinstitut LINK übergeben. Das LINK-Institut hat zu Beginn seiner Arbeit einen Feldpretest mit 50 Personen durchgeführt. Nach der Auswertung des Feldpretests wurde der Fragebogen finalisiert. Der finale Fragebogen enthält etwa 50 Fragen zu folgenden Themen:

- Informiertheit über Korruption
- Annahme von Geschenken
- Wahrnehmung von Korruption
- Einschätzungen der Auswirkungen von Korruption
- Korruptionsentwicklung in Deutschland
- Kompetenz der Institutionen bei der Bekämpfung von Korruption
- Bewertung bestehender Präventionsmaßnahmen
- Zuständigkeit von Korruptionsprävention
- Subjektive Korruptionserfahrungen
- Institutionenvertrauen und politisches Vertrauen
- Akzeptanz von Korruption
- Soziales Vertrauen
- Politikinteresse
- Demokratieunzufriedenheit
- Soziodemographische Fragen
- Wiederbefragungsbereitschaft

Die telefonische Bevölkerungsbefragung basiert auf einer Zufallsstichprobe. Dabei handelt es sich um eine Dual-Frame-Stichprobe für Telefonbefragungen, die aus 64,4 Prozent Festnetznummern und 35,6 Prozent Mobilfunknummern besteht. Im Festnetzbereich wurde die Zielperson zufällig mittels der Next-Birthday-Methode ausgewählt. Im Mobilfunkbereich wurde derjenige, dem das Handy gehört als Zielperson definiert.

Während der Feldphase vom 11. Februar 2015 bis einschließlich 21. März 2015 konnten 2.003 Telefoninterviews realisiert werden. Ein Interview dauerte im Mittel 24:49 Minuten (Standardabweichung: 6:18), das kürzeste Interview dauerte 12:30 Minuten und das längste Interview dauerte 59:15 Minuten.

Im Anschluss an die Erhebung wurde vom LINK-Institut ein Designgewicht berechnet. Das ist erforderlich, um die unterschiedlichen Wahrscheinlichkeiten, in die Stichprobe zu gelangen, auszugleichen. Beispielsweise hat jemand, der sowohl per Festnetz als auch mobil telefonisch zu erreichen ist, eine höhere Wahrscheinlichkeit in die Stichprobe zu gelangen als jemand, der ausschließlich per Festnetz oder ausschließlich mobil zu erreichen ist. Ohne Korrektur wäre die Bedingung einer Zufallsstichprobe nicht erfüllt, dass alle Mitglieder der Grundgesamtheit die gleiche Befragungswahrscheinlichkeit haben. Mit dem Designgewicht, das die Anzahl der Nummern, unter denen der Befragte erreichbar ist und die Haushaltsgröße sowie die Kennzahlen der Brutto- und Nettostichprobe berücksichtigt, werden die Inklusionswahrscheinlichkeiten korrigiert und die Teilstichproben des Festnetz- und Mobilfunk-Frame können zusammengeführt werden.

Bei der repräsentativen Bevölkerungsbefragung wurde eine Rücklaufquote von 11,9 Prozent erzielt (RR6¹ gemäß AAPOR 2008), wie Tabelle 1 zu entnehmen ist. Die Rücklaufquote von 11,9 Prozent ergibt sich aus der Proportionalisierung von Festnetz- und Mobilfunk-Frame².

Zum Ende des Telefoninterviews wurde etwa die Hälfte der Befragten zu ihrer Wiederbefragungsbereitschaft befragt. Von den 1.011 zufällig ausgewählten Befragten, denen die Frage nach der Wiederbefragungsbereitschaft gestellt wurde, haben sich 756 Befragte dazu bereit erklärt und ihre Telefonnummer zur Kontaktaufnahme zur Verfügung gestellt.

1 Diese Rücklaufquote berücksichtigt vollständig und überwiegend vollständig beantwortete Befragungen, stichprobenneutrale Ausfälle finden keine Berücksichtigung und werden aus der Bruttoausgangsstichprobe entfernt.

2 $((12,0\% \times 1.273) + (11,6\% \times 730)) / 2.003 = 11,9\%$

	Festnetz-Frame		Mobilfunk-Frame	
Bruttoausgangsstichprobe	49.807	100%	27.520	100%
Stichprobenneutrale Ausfälle ¹	39.179	78,7%	21.204	77,0%
<i>Verfügbare Ausgangsstichprobe</i>	10.628	100%	6.316	100%
Telefonische Verweigerungen	8.914	83,9%	5.126	81,2%
Abbrüche	96	0,9%	78	1,2%
Nicht erreicht (weniger als 10 Kontaktversuche)	189	1,8%	253	4,0%
Noch offene Termine	156	1,5%	129	2,0%
<i>Nettostichprobe</i>	1.273	12,0%	730	11,6%

¹ kein Anschluss oder Faxnummer, kein Privathaushalt, nach 10 Kontaktversuchen nicht erreicht, weitere Ausfälle wie Sprachprobleme, Krankheit etc., in der Feldzeit nicht erreichbar

Tabelle 1: Rücklauf der quantitativen Bevölkerungsbefragung

Um einen genaueren Einblick in die Bewertungs- und Deutungsmuster hinsichtlich der Korruptionsrisiken und des Risikomanagements in der Bevölkerung zu erhalten, wurden zunächst mit den Daten der Bevölkerungsbefragung Clusteranalysen durchgeführt. Die Clusteranalyse ist ein Verfahren des Data Mining, mit welchem Gruppen in den Daten identifiziert werden sollen, die sich hinsichtlich zentraler Merkmale voneinander unterscheiden. Das Ziel war somit die Identifizierung verschiedener Gruppen von Befragten; basierend auf diesen Gruppen sollte in den nächsten Schritten auch die Auswahl geeigneter Probanden für die qualitative Vertiefungsbefragung erfolgen.

Die Berechnung der hierarchischen Clusteranalyse erfolgte mit der Ward-Methode unter Verwendung quadrierter Distanzen. In die Clusteranalyse wurden folgende Variablen einbezogen: Erfahrungen des Befragten mit Korruption, Grad der Informiertheit über Korruption, wahrgenommene Verbreitung von Korruption in verschiedenen Institutionen und Organisationen sowie wahrgenommene Kompetenz dieser Institutionen und Organisationen bei der Bekämpfung von Korruption.

Im Ergebnis konnten sechs Cluster identifiziert werden. Zur Beschreibung der Cluster sind insbesondere zwei Variablen hilfreich: die wahrgenommene Verbreitung von Korruption in den verschiedenen Institutionen und Organisationen sowie die wahrgenommene Kompetenz dieser Institutionen und Organisationen bei der Bekämpfung von Korruption.

	Wahrgenommene Kompetenz	Wahrgenommene Verbreitung	Bezeichnung des Clusters
Cluster 1	-	+	Nicht zuversichtliche Besorgte
Cluster 2	(+)	0	Leicht zuversichtliche durchschnittlich Besorgte
Cluster 3	-	-	Nicht zuversichtliche Unbesorgte
Cluster 4	+	+	Zuversichtliche Besorgte
Cluster 5	+	-	Zuversichtliche Unbesorgte
Cluster 6	-	+	Erfahrene nicht zuversichtliche Besorgte

Die verwendeten Zeichen haben folgende Bedeutung: - bedeutet unterdurchschnittlich, 0 bedeutet durchschnittlich, (+) bedeutet leicht überdurchschnittlich und + bedeutet überdurchschnittlich, jeweils verglichen mit dem Gesamtdurchschnitt.

Tabelle 2: Charakterisierung der Cluster

Der Grad der Informiertheit zeichnet sich durch eine recht geringe Varianz aus. Weil keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Gruppen bestehen, ist diese Variable nicht geeignet, zwischen verschiedenen Gruppen bzw. Clustern von Befragten zu differenzieren. Die Personen, die angegeben haben, schon selbst Erfahrung mit Korruption gemacht zu haben, bilden ein Extracuster, welches ausschließlich aus Personen mit Korruptionserfahrung besteht.

Tabelle 2 informiert über die Charakterisierung der einzelnen Cluster. Das Cluster 1 zeichnet sich dadurch aus, dass die Kompetenz der Institutionen bei der Bekämpfung von Korruption als unterdurchschnittlich wahrgenommen wird, während die Verbreitung von Korruption in den Institutionen als überdurchschnittlich wahrgenommen wird, insofern kann man von den „nicht zuversichtlichen Besorgten“ sprechen. Bei Cluster 2 handelt es sich um die „leicht zuversichtlichen durchschnittlich Besorgten“ und bei Cluster 3 um die „nicht zuversichtlichen Unbesorgten“. Cluster 4 wiederum ist durch die „zuversichtlichen Besorgten“ charakterisiert, bei Cluster 5 sind es die „zuversichtlichen Unbesorgten“ und Cluster 6 umfasst die „erfahrenen nicht zuversichtlichen Besorgten“.

Die verschiedenen Cluster unterscheiden sich hinsichtlich der Verteilung relevanter soziodemographischer Merkmale, wie Tabellen 3a und b entnommen werden kann. Diese Verteilungen bzw. Mittelwerte unterscheiden sich signifikant, wie die Chi-Quadrat- bzw. Varianzanalysen gezeigt haben.

	Gesamt	Nicht sichtliche Besorgte	zuver- sichtige Be- sorgte	Leicht sichtliche durchschnittlich Besorgte	zuver- sichtige	Nicht sichtliche Un- besorgte	zuver- sichtige Un- besorgte
Anzahl	1.840		396		513		355
Anteil	100		22		28		19
Männer %	52		53		51		55
Alter J.	50		52		50		52
Abitur %	39		34		37		44
West %	76		74		76		74
HH-Netto- Eink. €	3.259		2.995		3.232		3.324
Vollzeit- erwerb %	50		46		50		50
Selbst. %	14		15		10		16
Beamte %	8		8		7		8

Tabelle 3a: Soziodemographische Merkmale der Cluster (Cluster 1-3)

	Gesamt	Zuversichtliche Besorgte	Zuversichtliche Unbesorgte	Erfahrene nicht zuversichtliche Besorgte
Anzahl	1.840	260	228	88
Anteil	100	14	12	5
Männer %	52	39	61	65
Alter J.	50	44	50	42
Abitur %	39	33	54	41
West %	76	75	83	85
HH-Netto- Eink. €	3.259	2.795	3.943	3.980
Vollzeit- erwerb %	50	45	52	77
Selbst. %	14	10	15	29
Beamte %	8	4	14	8

Tabelle 3b: Soziodemographische Merkmale der Cluster; Fortsetzung (Cluster 4-6)

Während die Befragten der Clustern 1 bis 3, also die „*nicht zuversichtlichen Besorgten*“, die „*leicht zuversichtlichen durchschnittlich Besorgten*“ und die „*nicht zuversichtlichen Unbesorgten*“ hinsichtlich der betrachteten soziodemographischen Merkmale keine Auffälligkeiten oder deutliche Abweichungen von den jeweiligen Verteilungen bzw. Mittelwerten aufweisen, ist das bei den Clustern 4 bis 6 nicht der Fall. Das Cluster 4 der „*zuversichtlich Besorgten*“ weist einen überdurchschnittlichen Frauenanteil auf, der Anteil der Befragten mit Abitur ist leicht unterdurchschnittlich und das Haushaltseinkommen sowie der Anteil an Beamten sind unterdurchschnittlich. Das Cluster 5, die „*zuversichtlichen Unbesorgten*“, umfasst einen überdurchschnittlichen Anteil an Abiturienten, und ebenso ein jeweils überdurchschnittliches Haushaltseinkommen und Beamtenanteil. Das Cluster 6, die Gruppe der „*erfahrenen nicht zuversichtlichen Besorgten*“, zeigt einen überdurchschnittlichen Männeranteil und ein jüngeres Durchschnittsalter. Der Anteil der Befragten mit Wohnsitz West ist überdurchschnittlich hoch. Das gleiche gilt für das Einkommen sowie den Anteil an Vollzeitbeschäftigten und Selbständigen.

2.2 Die qualitativen Vertiefungsinterviews

Das Ziel der qualitativen Vertiefungsstudie bestand darin, einen genaueren Einblick in die Bewertungs- und Deutungsmuster hinsichtlich Korruptionsrisiken und Risikomanagement in der Bevölkerung zu erhalten.

Um in den Vertiefungsinterviews eine hinreichende Vielfalt der Probanden zu gewährleisten, erfolgte deren Identifikation auf Basis ihrer Clusterzugehörigkeit, pro Cluster sollten mindestens drei Personen befragt werden. Da für die qualitative Vertiefungsbefragung nur diejenigen Personen angesprochen werden durften, die in der quantitativen Befragung ausdrücklich eine wiederholte Kontaktaufnahme erlaubt und dafür ihre Telefonnummer angegeben haben, enthält Tabelle 4 die Anzahl der Befragten, die einem Rekontakt zugestimmt haben und deren Kontaktdaten vorliegen; aus diesem Personenkreis konnten die Befragten für die qualitativen Vertiefungsinterviews rekrutiert werden.

Als weiteres Kriterium bei der Identifikation geeigneter Probanden wurde die regionale Verteilung der Probanden berücksichtigt. Das bezieht sich zum einen auf die Verteilung über die verschiedenen Regionen Deutschlands hinweg und zum anderen darauf, sowohl Personen aus dicht, mittel oder gering besiedelten Regionen in den Vertiefungsinterviews zu berücksichtigen. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass der Grad der Urbanisierung einen Unterschied für die Wahrnehmung und Bewertung von Korruptionsrisiken macht. Unter Verwendung des Gemeindeverzeichnisses des statistischen Bundesamtes konnten, der

Cluster	Anzahl der Fälle	Anzahl der Befragten, die einem Rekontakt zugestimmt haben und deren Kontaktdaten vorliegen
Nicht zuversichtliche Besorgte	396	148
Leicht zuversichtliche durchschnittlich Besorgte	513	193
Nicht zuversichtliche Unbesorgte	355	140
Zuversichtliche Besorgte	260	95
Zuversichtliche Unbesorgte	228	93
Erfahrene nicht zuversichtliche Besorgte	88	37
Anzahl	1.840	706

Tabelle 4: Verteilung der Befragten über die Cluster

Definition von EUROSTAT folgend, den Postleitzahlen der Befragten aus der quantitativen Befragung der entsprechende Grad der Urbanisierung zugeordnet werden.

Für die Interviewreisen wurden zunächst sieben Regionen ausgewählt. Bei der Auswahl der Regionen wurden solche Regionen ausgewählt, in denen zum einen viele mögliche Interviewteilnehmer leben und in denen zum anderen die Entfernungen zwischen dicht, mittel und gering besiedelten Regionen – im Sinne der Wirtschaftlichkeit der Reiseorganisation – so gering wie möglich sind. Diese sieben Regionen wurden deshalb ausgewählt, weil sie weite Teile Deutschlands abdecken und es erlauben, pro Reise mehrere Interviewtermine mit verschiedenen Gruppen von Befragten aus verschiedenen Urbanisierungsgraden zu realisieren.

Neben der Clusterzugehörigkeit und der Region konnten keine weiteren Merkmale der möglichen Interviewpartner berücksichtigt werden, da sich bereits aus der Kombination der Cluster und des Urbanisierungsgrades 18 Kombinationen ergeben und bei der projektierten Fallzahl von 20 Interviews weitere Merkmale nicht variiert werden konnten.

Unter Berücksichtigung der genannten Kriterien wurden 18 mögliche Zielpersonen identifiziert, darüber hinaus wurden für jede diese Zielpersonen mögliche Ersatzpersonen ermittelt. Das Ziel war, diese 18 Zielpersonen für die Vertiefungsinterviews zu rekrutieren. Wenn das nicht möglich war, sollten die Ersatz-

personen kontaktiert werden. In den Fällen, in denen auch die Ersatzpersonen nicht zur Verfügung standen, sollte auf den Pool aller potenziell möglichen Teilnehmer zurückgegriffen werden, um die anvisierte Anzahl an Interviews bei hinreichender Varianz der Gruppen und Regionen zu realisieren.

Der Interviewleitfaden für die qualitative Befragung der Bevölkerung wurde gemeinsam mit den Projektpartnern an der MLU Halle entwickelt, er umfasst die Themenfelder Wahrnehmung von Korruption, Bewertung von Korruption, Erwartungen an die Prävention von Korruption, Lebenszufriedenheit und Einschätzung der politischen Situation.

Zur Finalisierung des Leitfadens wurden zwei Pretestinterviews durchgeführt, mit dem Ziel, zu einer Einschätzung der Interviewdauer zu gelangen, aber auch um die Verständlichkeit der Fragen zu prüfen. Die zwei Pretestinterviews dauerten etwa 30 Minuten bzw. 35 Minuten, so dass der Leitfaden nicht gekürzt werden musste. Weiterhin konnten keine Verständnisprobleme o.ä. festgestellt werden.

Die Feldphase begann am 16.02.2016 und endete am 04.04.2016. Vor dem Interview wurden die Teilnehmer jeweils über den Ablauf des Interviews informiert und haben die Einverständniserklärung unterschrieben. Alle Teilnehmer haben der Audioaufzeichnung der Interviews zugestimmt. Nach dem Interview wurde notiert, ob und welche dritte Personen anwesend waren, ob und welche Störungen und ob und welche Verständigungsprobleme aufgetreten sind.

Es konnten 21 Interviews realisiert und damit die Datenerhebung erfolgreich abgeschlossen werden. Ein Interview dauerte im Durchschnitt 35 Minuten, wobei das kürzeste Interview 21 Minuten und das längste Interview 57 Minuten dauerte. Die Verteilung der Interviews nach den zentralen Auswahlkriterien der Gruppen- bzw. Clusterzugehörigkeit und dem Grad der Verstädterung sowie der Herkunftsregion kann Tabelle 5 entnommen werden. Es konnten in 17 der 18 möglichen Kombinationen aus Clusterzugehörigkeit und Grad der Verstädterung Interviews geführt werden³:

3 Lediglich die Kombination aus leicht erhöhter wahrgenommener Kompetenz bei mittlerer wahrgenommener Verbreitung in einer gering besiedelten Region bleibt ohne Interview.

TP [†]	Clusterzugehörigkeit	Urbanisierung	Region
TP01E	Nicht zuversichtliche Besorgte	dicht	Norden
TP07	Nicht zuversichtliche Besorgte	mittel	Westen
TP05E	Nicht zuversichtliche Besorgte	gering	Osten
TP14	Leicht zuversichtliche durchschn. Besorgte	dicht	Westen
TP20	Leicht zuversichtliche durchschn. Besorgte	mittel	Osten
TP02E	Nicht zuversichtliche Unbesorgte	dicht	Osten
TP04E	Nicht zuversichtliche Unbesorgte	mittel	Osten
TP40	Nicht zuversichtliche Unbesorgte	gering	Norden
TP03E	Zuversichtliche Besorgte	dicht	Osten
TP41	Zuversichtliche Besorgte	dicht	Süden
TP06E	Zuversichtliche Besorgte	mittel	Süden
TP09E	Zuversichtliche Besorgte	mittel	Westen
TP07E	Zuversichtliche Besorgte	gering	Süden
TP53	Zuversichtliche Unbesorgte	dicht	Süden
TP54	Zuversichtliche Unbesorgte	dicht	Süden
TP58	Zuversichtliche Unbesorgte	mittel	Süden
TP61	Zuversichtliche Unbesorgte	gering	Osten
TP08E	Erfahrene nicht zuversichtliche Besorgte	dicht	Osten
TP63	Erfahrene nicht zuversichtliche Besorgte	dicht	Norden
TP67	Erfahrene nicht zuversichtliche Besorgte	mittel	Süden
TP69	Erfahrene nicht zuversichtliche Besorgte	gering	Norden

[†] Die kontaktierten Personen wurden durchnummeriert. Bei den mit E gekennzeichneten Personen handelt es sich um Personen, die als Ersatz rekrutiert wurden, weil die ursprünglich identifizierten Zielpersonen für ein Interview nicht zur Verfügung standen.

Tabelle 5: Clusterzugehörigkeit und regionale Merkmale

	Männlich	Weiblich	Gesamt
30-39 Jahre	1	3	4
40-49 Jahre	3	2	5
50-59 Jahre	3	5	8
60 und älter	3	1	4
Gesamt	10	11	21

Tabelle 6: Verteilung der realisierten Interviews nach Alter und Geschlecht

Tabelle 6 enthält die Verteilung der realisierten Interviews nach Alter und Geschlecht der Interviewteilnehmer. Nach der Datenerhebung wurden die 21 Vertiefungsinterviews für die Auswertung aufbereitet und transkribiert.

3 Die Akteursbefragungen

3.1 Methodisches Vorgehen bei den Befragungen der Unternehmen und Verwaltungen

Bei den repräsentativen Befragungen der Unternehmen und Kommunalverwaltungen handelt es sich um Akteursbefragungen, diese hatten die Erhebung der Wahrnehmung des Korruptionsrisikos auf Akteursebene zum Ziel. Auf Ebene der Akteure sollten sowohl die Wahrnehmung des Korruptionsrisikos erfasst als auch das Risikomanagement der Korruption und Korruptionsprävention bzw. das Korruptionsmanagement in Unternehmen und Kommunen erhoben und ausgewertet werden. Auf diese Weise konnte eine Identifizierung von Faktoren erfolgen, welche die Kommunikation und Kooperation begünstigen und in Handlungskonzepte im Sinne des Risikomanagements der Korruption bzw. der Korruptionsprävention überführt werden können. Zielperson der Befragungen war jeweils der Antikorruptionsbeauftragte oder der Leiter des Unternehmens bzw. der Kommunalverwaltung.

Um die für die weitere Projektarbeit benötigten Daten zu erheben, wurde für beide Surveys ein aufwändiger Mixed-Mode-Ansatz verfolgt. Die Unternehmen und die Kommunalverwaltungen wurden sowohl schriftlich-postalisch als auch online befragt, d.h. es sind sowohl Papierfragebögen also auch eine Onlinebefragungsplattform zum Einsatz gekommen. Die Kombination von Onlinesurvey und postalischer Befragung sollte bei effizientem Ressourceneinsatz hohe Antwortraten ermöglichen. In die Befragung der Unternehmen wurde zusätzlich ein Experimentaldesign implementiert, mit dem Modeeffekte gemessen werden sollten.

Dazu wurde das Sampling in sechs Gruppen aufgeteilt. Diese enthielten zu den verschiedenen Zeitpunkten (Einladung, 1. Erinnerung, 2. Erinnerung) entweder nur den Papierfragebogen, den Papierfragebogen und einen Teilnahmecode für die Onlinebefragung oder nur den Teilnahmecode der Onlinebefragung. Es konnten Erkenntnisse darüber gewonnen werden, in welchen Erhebungsmodi die Rücklaufquoten je nach Art der Ansprache stärker ansteigen. In der Kommunenbefragung wurde kein Experiment realisiert.

Im Vergleich zur Bevölkerungsbefragung war bei der Befragung der Unternehmen sowie der Kommunalverwaltungen die Betreuung der schriftlichen Befragungen sehr aufwändig, da hier mehrere Erinnerungen zu versenden waren. Neben der Vorbereitung der entsprechenden Dokumente wurde hierfür der Abgleich des jeweiligen Rücklaufs aus der postalischen und der webbasierten Befragung realisiert. Die Teilnehmer der postalischen Befragungen erhielten neben der postalischen Einladung auch bis zu zwei Erinnerungsschreiben und ein Dankeschreiben.

Bei der Entwicklung der Fragebögen wurden diese mit den Projektpartnern an der MLU Halle und an der TU Kaiserslautern sowie mit Praktikern aus Kommunen und Wirtschaft im Sinne einer qualitativen Expertenbefragung diskutiert. Hierdurch erhielten die beteiligten Wissenschaftler wichtige Impulse und Einschätzungen aus der Praxis.

Im Sinne der Vergleichbarkeit der Ergebnisse wurden in der Unternehmens- und in der Kommunenbefragung zum überwiegenden Teil die gleichen Informationen erhoben. Der Fragebogen der Unternehmen umfasst dabei etwa 50 Fragen, der Fragebogen der Kommunen umfasst etwa 40 Fragen. Zentral waren insbesondere folgende Themen:

- Position im Unternehmen bzw. in der Verwaltung
- Antikorruptionsbeauftragter oder Übernahme der Aufgaben eines Antikorruptionsbeauftragten
- Maßnahmen zur Korruptionsprävention
- Einschätzung der Folgen von Korruption
- Regelung über die Annahme von Geschenken
- Evaluation der Maßnahmen zur Korruptionsprävention
- Auftreten von Korruptionsverdachtsfällen
- Polizeiliche Ermittlungen und Ermittlungsbehörden
- Anzahl der Mitarbeiter im Unternehmen bzw. in der Behörde
- Merkmale des Unternehmens bzw. der Behörde
- Soziodemographische Fragen
- Wiederbefragungsbereitschaft

Der Fragebogen für die Unternehmen enthielt zusätzlich Fragen zur Beurteilung von Korruptionsprävention allgemein sowie zur wirtschaftlichen Situation des Unternehmens. Im Fragebogen für die Kommunen wurde zusätzlich die Anzahl der Einwohner in der Kommune erfragt.

3.2 Die Befragung der kleinen und mittleren Unternehmen

Der Titel der Unternehmensbefragung lautet *Korruptionsprävention und Risikomanagement in kleinen und mittleren Unternehmen*. Die Unterscheidung unterschiedlicher Unternehmensklassen erfolgt – im Rahmen des Projektes – anhand der Mitarbeiterzahl. Als kleine und mittlere Unternehmen (KMU) werden dabei die Unternehmen definiert, die zwischen 50 und 499 Mitarbeiter haben.

Für die Unternehmensbefragung sollten 2.500 KMU ausgewählt werden. Als Samplinggrundlage wurde eine regelmäßig aktualisierte Datenbank der kleinen und mittelständischen Unternehmen (inklusive Informationen zur Mitarbeiterzahl) benötigt. Hier kristallisierte sich heraus, dass die verlässlichsten Angaben von privatwirtschaftlich arbeitenden Dienstleistern zu erhalten waren. Dementsprechend wurde ein kommerzieller Anbieter, be.direct, mit der Ziehung der Unternehmensstichprobe beauftragt.

Die Feldphase begann am 02. Februar 2015, es zeichnete sich zunächst ein zögerlicher Rücklauf ab. Um den Rücklauf der Unternehmensbefragung zu erhöhen, wurde eine telefonische Nachfassaktion durchgeführt. Die Samplinggrundlage bildeten 900 Firmen, die unter Ausschluss des bisherigen Rücklaufs aus dem Gesamtsample zufällig ausgewählt wurden. Insgesamt konnten fast 500 Firmen telefonisch erreicht werden. Von diesen bekundeten 93 grundsätzliches Interesse an der Studie und baten um die erneute Zusendung der Befragungsunterlagen. Zum Ende der Feldphase am 27. April 2015 konnte ein Rücklauf von 286 Fragebögen festgestellt werden (Tabelle 7). Das entspricht einer Rücklaufquote von 11,5 Prozent (RR6⁴ gemäß AAPOR 2008). Es sind 184 ausgefüllte Papierfragebögen eingegangen und 102 Onlinebefragungen wurden beendet.

4 Diese Rücklaufquote berücksichtigt vollständig (N=271) und überwiegend vollständig (N=15) beantwortete Befragungen, stichprobenneutrale Ausfälle finden keine Berücksichtigung und werden aus der Bruttoausgangsstichprobe entfernt.

	Anzahl	Prozent
Bruttoausgangsstichprobe	2.500	100%
Stichprobenneutrale Ausfälle ¹	20	0,8%
<i>Verfügbare Ausgangsstichprobe</i>	2.480	100%
Kein Rücklauf	2.127	85,8%
Verweigerungen	34	1,4%
Abbrüche	33	1,3%
<i>Nettostichprobe</i>	286	11,5%

¹ Adresse unbekannt

Tabelle 7: Rücklauf der Befragung der KMU

3.3 Die Befragung der Kommunalverwaltungen

Bei der Befragung *Korruptionsprävention und Risikomanagement in Verwaltungen kleiner und mittlerer Kommunen* erfolgte die Auswahl der Kommunen anhand der Einwohnerzahl. Als Zielgruppe wurden eigenständige Gemeinden mit 10.000 bis 99.999 Einwohnern definiert. Kreisfreie Städte wurden aus dem Sample gestrichen. Die entsprechenden Informationen über die Einwohnerzahl und den Status als kreisfreie Stadt konnte dem Gemeindeverzeichnis des Statistischen Bundesamtes entnommen werden. Es gibt in Deutschland 1.437 eigenständige Gemeinden ohne kreisfreie Städte mit einer Einwohnerzahl von 10.000 bis 99.999 Einwohnern, die demzufolge die Bruttoausgangsstichprobe bilden.

Als Samplinggrundlage wurde eine Datenbank aller eigenständigen Kommunen der Bundesrepublik Deutschland benötigt. Die verlässlichsten Angaben zu den Anschriften aller deutschen Kommunen waren über die statistischen Ämter der einzelnen Bundesländer zu erhalten. Die entsprechenden Angaben wurden in Form einer koordinierten Abfrage über das Statistische Landesamt Baden-Württemberg bezogen und die einzelnen Adressdatensätze zur Ansprache der Kommunen aufbereitet. Zielperson war auch bei dieser Akteursbefragung der Antikorruptionsbeauftragte oder der Leiter der Behörde.

Die Feldphase startete am 17. Februar 2015 endete am 2. April 2015. Insgesamt haben 701 Kommunalverwaltungen an der Befragung teilgenommen und die Befragung vollständig bzw. überwiegend vollständig beendet, damit wurde

	Anzahl	Prozent
Bruttoausgangsstichprobe	1.437	100%
Stichprobenneutrale Ausfälle ¹	5	0,3%
<i>Verfügbare Ausgangsstichprobe</i>	1.432	100%
Kein Rücklauf	677	47,3%
Verweigerungen	22	1,5%
Abbrüche	32	2,2%
<i>Nettostichprobe</i>	701	49,0%

¹ Adresse unbekannt

Tabelle 8: Rücklauf der Befragung der Kommunen

eine Responserate (RR6⁵ gemäß AAPOR 2008) von 49,0 Prozent erreicht, wie Tabelle 8 entnommen werden kann.

Es sind 401 ausgefüllte Papierfragebögen eingegangen und 301 Onlinebefragungen wurden beendet. Sowohl bei der Bevölkerungsbefragung als auch bei den Akteursbefragungen unter den Unternehmen und Kommunen wurde jeweils eine Rücklaufquote von mindestens zehn Prozent angestrebt, um das Forschungsziel des Projektes, die Ausarbeitung eines systemübergreifenden Risikomanagements der Korruption, erreichen zu können. Dieser Wert wurde in allen drei Befragungen erreicht.

4 Fazit

Das Forschungsziel des Gesamtprojektes bestand darin, ein systemübergreifendes Risikomanagement der Korruption auszuarbeiten. Um zum Erreichen dieses Ziels beizutragen, wurde in den Teilprojekten 1 und 2 zum einen eine repräsentative Bevölkerungsbefragung durchgeführt, mittels derer die Wahrnehmung und Bewertung des Korruptionsrisikos in der Bevölkerung erhoben wurde. Ergänzend durchgeführte qualitative Vertiefungsinterviews erlauben einen genaueren Einblick in die Bewertungs- und Deutungsmuster hinsichtlich der Korruptionsrisiken und des Risikomanagements in der Bevölkerung. Zum anderen wurde die Wahrnehmung des Korruptionsrisikos auf Akteursebene erfasst, dazu wurden ebenfalls repräsentative Befragungen der Unternehmen und Kommunalverwal-

5 Diese Rücklaufquote berücksichtigt vollständig (N=646) und überwiegend vollständig (N=55) beantwortete Befragungen, stichprobenneutrale Ausfälle finden keine Berücksichtigung und werden aus der Bruttoausgangsstichprobe entfernt.

tungen durchgeführt. Erhoben wurde das Risikomanagement der Korruption und Korruptionsprävention bzw. das Korruptionsmanagement in den Unternehmen und Kommunen.

Handlungsleitend bei allen Arbeitsschritten der Datenerhebungen sowohl in der Bevölkerung als auch in Unternehmen und Kommunen war die Gewinnung möglichst unverzerrter Daten. Das betraf insbesondere die Entwicklung der Fragebögen, die Durchführung von Pretests, die Kontaktierung der Zielpersonen, aber auch die Begleitung bzw. das Monitoring der Feldphasen. Es wurden die aktuellsten wissenschaftlichen Methoden angewendet, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die erhobenen Werte möglichst nicht bzw. möglichst geringfügig von den tatsächlichen Werten der untersuchten Befragten abweichen.

Eine weitere Voraussetzung dafür, einen möglichst umfassenden Einblick in die Wahrnehmung des Korruptionsrisikos bzw. der Korruptionsprävention auf Ebene der Bevölkerung bzw. der Akteure in Unternehmen und Kommunen zu erhalten, war die Kombination verschiedener Methoden. Die Unternehmen und Kommunen wurden in einem Mixed-Mode-Design sowohl schriftlich-postalisch als auch online quantitativ befragt. Dadurch konnte mit effizientem Ressourceneinsatz die angestrebte Rücklaufquote von mindestens zehn Prozent erreicht werden. Bei der Bevölkerungsbefragung wurden qualitative und quantitative Verfahren kombiniert. Das ermöglichte einen erweiterten Blick auf Zusammenhänge und Strukturen bezüglich der Wahrnehmung von Korruption.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich das methodische Vorgehen für die Durchführung der Repräsentativbefragungen als angemessen und geeignet erwiesen hat, eine hohe Datenqualität zu erzielen. Somit wurden die Voraussetzungen für die Erreichung des Forschungsziels des Gesamtprojektes geschaffen.

5 Literatur

- American Association for Public Opinion Research (AAPOR) (2008): Standard Definitions. Final Dispositions of Case Codes and Outcome Rates for Surveys. Lenexa: AAPOR.
- Anderson, Ronald/Kasper, Judith/Frankel, Martin (Hrsg.) (1979): Total survey error. Applications to improve health surveys. San Francisco: Jossey-Bass
- Couper, Mick P. (2008): Designing Effective Web Surveys. Cambridge: Cambridge University Press.
- Creswell, John W./Plano Clark, Vicki L. (2010): Designing and Conducting Mixed Methods Research. London: Sage
- Dillman, Don A. (1978): Mail and Telephone Surveys. The Total Design Method. New York: John Wiley & Sons
- Dillman, Don A. (2000): Mail and internet surveys. The tailored design method. New York: Wiley
- Dillman, Don A./Smyth, Jolene D./Christian, Leah M. (2008): Internet, Mail, and Mixed-Mode Surveys. Hoboken: John Wiley & Sons

- Groves, Robert M. (1989): *Survey Errors and Survey Costs*. New York: John Wiley & Sons
- Groves, Robert M./Fowler, Floyd, J./Couper, Mick P./Lepkowski, James M./Singer, Eleanor/Tourangeau, Roger (2004): *Survey Methodology*. Hoboken: John Wiley.
- Tourangeau, Roger/Conrad, Frederick G./Couper, Mick P. (2013): *The Science of Web Surveys*. Oxford: Oxford Univ. Press.

Analysegeleitete, evidenzbasierte und lebensweltorientierte Korruptionsprävention

Maike Meyer & Bernhard Frevel

1 Einleitung

Bereits seit den achtziger und neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts wird der Bekämpfung von Korruption in Deutschland größere Aufmerksamkeit zuteil. Sowohl in Behörden der öffentlichen Verwaltung als auch in Wirtschaftsunternehmen wurden Vorkehrungen getroffen, mit denen vor allem angestrebt wird, dem Phänomen vorzubeugen. Diese erfahren jedoch in der Fachliteratur erhebliche Kritik. Bemängelt wird unter anderem, dass Maßnahmen lediglich auf Grundlage von Plausibilitätsannahmen implementiert werden und weder theoretisch, noch empirisch fundiert sind (Linssen et al. 2015: 24). Zudem handele es sich bei den getroffenen Vorkehrungen zumeist um eine unsystematische Bündelung von vage gehaltenen Einzelmaßnahmen, deren Wirksamkeit nur selten wissenschaftlich nachgewiesen ist (Sorgatz 2012: 17). In den meisten Fällen sind sie einer gezielten Wirkungsforschung auf Grund ihrer mangelnden Systematisierung gar nicht erst zugänglich (Meyer et al. 2010: 84). Hinzu kommt, dass die analytische Brücke zwischen den Vorkehrungen und deren Wahrnehmung und Akzeptanz seitens der handelnden Personen als Adressaten¹ in der Praxis oft nicht geschlagen wird, sodass die Besonderheiten der einzelnen Anwender und deren Handlungsalltag im Rahmen von Korruptionsbekämpfung kaum Berücksichtigung finden. So gab beispielsweise über ein Drittel der Beschäftigten öffentlicher Verwaltungen in einer Befragung an, dass sie die Richtlinien zur Korruptionsbekämpfung kaum akzeptieren (PricewaterhouseCoopers AG 2010: 38 ff.).

Diese Kritikpunkte waren grundlegend für das Teilprojekt „Analysegeleitete, evidenzbasierte und lebensweltorientierte Korruptionsprävention“. Ausgangspunkt des Projektes war die These, dass Korruptionspräventionsansätze erfolgssarm bzw. -los sind, wenn sie nicht die richtigen Adressaten aufgrund einer angemessenen Gefährdungsanalyse erreichen, nicht hinreichend in ihren Gestaltun-

1 Zugunsten der besseren Lesbarkeit wird in diesem Beitrag die männliche Form verwendet. Sämtliche personenbezogenen Bezeichnungen sind jedoch geschlechtsneutral zu verstehen.

gen und Wirkungen überprüft und als wirksam bestätigt wurden sowie nicht die individuellen und betrieblichen bzw. behördlichen Voraussetzungen der Adressaten berücksichtigen. Umgekehrt formuliert bedarf es einer analysegeleiteten (Kohl 2012), evidenzbasierten (Sherman et al. 2002) und lebensweltorientierten (Kraus 2013) Korruptionsprävention, um Akzeptanz zu finden, Wirkung zu entfalten und sowohl auf Geber- wie auch auf Nehmerseite korruptiver Beziehungen Handlungsänderungen zu erzielen.

Im Rahmen des Teilprojekts wurden das Auftreten und die Bekämpfung von Korruption in Kommunalverwaltungen sowie in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) fokussiert. Für die Studie wurde ein qualitativ ausgerichtetes Forschungsdesign gewählt, in dessen Kontext zahlreiche empirische Erhebungen durchgeführt wurden. Ein Überblick hierüber wird im folgenden Kapitel gegeben. Aufbauend auf wesentlichen Erkenntnissen dieser Erhebungen werden anschließend die Konzepte der analysegeleiteten, evidenzbasierten und lebensweltorientierten Korruptionsprävention konkretisiert. Schließlich wird ein übergreifendes Fazit gezogen.

2 Studie

Im Rahmen des Forschungsprojekts wurden zunächst Anforderungen an Korruptionsbekämpfungsstrategien formuliert, Ansätze der Korruptionsprävention als spezifische Form der Kriminalprävention systematisiert sowie Handlungskonzepte nach analytischen Kategorien ausgewertet. Dabei wurde die von Richter und Naulin (2011) auf Grundlage empirischer Studien entwickelte „Anti Corruption Wall“ zu Grunde gelegt. Richter und Naulin (2011: 17) zufolge umfasst eine wirkungsvolle Antikorruptionsstrategie sechs Handlungskomplexe: Analyse, Kontrolle, Prävention, Personal/ Integrität, Compliance/ Regelüberwachung, Forensik/ Kriminalistik. Anhand dieser Kategorien wurden vorliegende empirische Erkenntnisse mittels einer Meta-Studie analysiert. Im Hinblick auf die Bekämpfung von Korruption in Kommunalverwaltungen wurden außerdem 65 zufällig ausgewählte Behörden kontaktiert und nach den dortigen Vorkehrungen zur Korruptionsprävention gefragt bzw. entsprechende Konzepte angefordert. Insgesamt haben 22 Kommunen auf die Anfrage reagiert. Dies entspricht einem Rücklauf von 33,8 Prozent.

Darauf aufbauend wurden Experten zur Thematik befragt (Bogner/Menz 2005a; Meuser/Nagel 2005). Mit den Experteninterviews wurde insbesondere angestrebt, weitere Erkenntnisse im Hinblick auf den Status Quo sowie eine auf Expertenwissen basierende Bewertung der Korruptionsbekämpfung in Kommunalverwaltungen und KMU zu gewinnen. Es wurden insgesamt fünf Experten

interviewt, die sich im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit schwerpunktmäßig mit Korruption und ihrer Bekämpfung beschäftigen. Hierbei handelt es sich um Hildegard Reppelmund (Referentin beim Deutschen Industrie- und Handelskammertag), Dr. Carsten Giersch (Partner bei Berlin Risk Limited), Wolfgang Schauensteiner (Rechtsanwalt und Unternehmensberater), Ulrike Löhr (Rechtsanwältin und Beraterin öffentlicher Verwaltungen) sowie Dr. Helmut Brocke (AG Leiter Kommunen bei Transparency International).

Anschließend wurden problemzentrierte Interviews (Witzel 2000) und Gruppendiskussionen (Bohnsack et al. 2006) in sechs nordrhein-westfälischen Kommunalverwaltungen sowie in sieben Unternehmen aus Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen geführt. Zum einen handelt es sich hierbei um die Verwaltungen der zwei Mittelstädte A und B (20.000-100.000 Einwohner), der drei kleineren Großstädte C, D und E (100.000-500.000 Einwohner) sowie der großen Großstadt F (über 500.000 Einwohner). Hier wurden 34 Einzelinterviews sowie vier Gruppendiskussionen mit insgesamt 22 Teilnehmern geführt. Interviewt wurden Antikorruptionsbeauftragte, Personen der Verwaltungsspitze und von Personalräten sowie Sachbearbeiter. Bei den Unternehmen handelt es sich um eine Bank mit rund 350 Mitarbeitern (Unternehmen T), zwei Bauunternehmen mit 280 (Unternehmen U) bzw. 500 (Unternehmen V) Mitarbeitern, ein Unternehmen aus dem Bereich Medizintechnik mit rund 30 Mitarbeitern (Unternehmen W), ein Unternehmen aus dem Bereich Informationstechnik mit rund 60 Mitarbeitern (Unternehmen X), ein weiteres Bauunternehmen mit rund 250 (Unternehmen Y), sowie ein aus einem KMU herausgewachsenes Großunternehmen aus dem Bereich Telekommunikation mit rund 5.700 Mitarbeitern (Unternehmen Z). Hier wurden insgesamt 30 Einzelinterviews sowie vier Gruppendiskussionen mit insgesamt 21 Teilnehmern geführt. Interviewt wurden Antikorruptionsbeauftragte, Führungskräfte, Personen aus Betriebsräten sowie Mitarbeiter. Im Rahmen dieser Erhebungen wurden insbesondere folgende Themenbereiche diskutiert: Korruptionsbegriff, Korruptionserfahrungen, Korruptionsrisiken, Problembewusstsein und Problemsensibilität, bisherige Handlungsansätze, Bekanntheit und Nutzung von Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen, Einstellungen zum Bedarf von Korruptionsbekämpfung, Bewertung von Akzeptanz und Wirkung von Korruptionsbekämpfung sowie ggf. Gründe für fehlende Aktivitäten. Unter anderem wurde damit angestrebt, Anforderungen an eine akzeptanzorientierte Korruptionsprävention zu identifizieren, Probleme der Umsetzung von Maßnahmen im Hinblick auf Adressatengenaugigkeit, Relevanzvermittlung, Wirkung und Kontrollmechanismen zu erkennen sowie Bedingungen zur Verankerung und Weiterentwicklung von Korruptionsprävention festzustellen.

3 Korruptionspräventionsstrategien

Im Rahmen des Forschungsprojekts wurde davon ausgegangen, dass Strategien zur Bekämpfung von Korruption analysegeleitet, evidenzbasiert sowie lebensweltorientiert sein sollten, damit sie Akzeptanz finden, Wirkung entfalten und sowohl auf Geber- wie auch auf Nehmerseite korruptiver Beziehungen Handlungsänderungen erzielen. Die drei Konzepte werden nachfolgend im Einzelnen theoretisch erläutert und auf Grundlage der Forschungserkenntnisse konkretisiert.

3.1 Analysegeleitete Korruptionsprävention

Die in der öffentlichen Verwaltung sowie in der Wirtschaft getroffenen Vorkehrungen zur Bekämpfung von Korruption erfahren in der Fachliteratur erhebliche Kritik. Bemängelt wird unter anderem, dass Maßnahmen auf Grundlage von Plausibilitätsannahmen implementiert werden und weder theoretisch, noch empirisch fundiert sind (Linssen et al. 2015: 24), was im Rahmen von Kriminalprävention durchaus üblich, allerdings insbesondere vor dem Hintergrund mangelnder Ressourcen bedenkenswert ist.

„[D]oing, rather than knowing, appears to be the mantra guiding the crime prevention activities of most politicians and practitioners. The thought that doing without knowing may sometimes make the situation even worse seems to rarely enter the equation.“ (Wikström 2007: 60)

Zudem handelt es sich bei den getroffenen Vorkehrungen zumeist um eine unsystematische Bündelung von vage gehaltenen Einzelmaßnahmen. So kritisieren auch Bannenberg und Schaubenstein (2007: 218), dass es sich bei Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption zumeist um „Insellösungen“ handelt, „die untereinander nicht abgestimmt sind“. Richter und Naulin (2011: 12) weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass eine unsystematische Implementierung einzelner Maßnahmen nur „einen trügerischen Schutz“ vor Korruption bietet (Richter/Naulin 2011: 12).

Um Korruption wirksam zu begegnen bedarf es entsprechend zunächst der Entwicklung systematischer Konzepte. Ein solches Konzept, „[bildet] die Grundlage für alle Maßnahmen und [sichert] so ein strukturiertes, in sich abgestimmtes und flächendeckendes Vorgehen“ (Bekemann 2007: 7). Ein Konzept wird hier definiert als „theoretisch wie empirisch gut begründeter Handlungsplan, der so konkret wie möglich angibt, was von wem für wen warum (d.h. mit welcher theoretischen und empirischen Begründung) und wie (d.h. mit welchen Mitteln,

Methoden und Techniken) getan werden soll, um unter explizierten Rahmenbedingungen vorgängig legitimierte Ziele zu erreichen“ (Bildt-Wieser/Scheplitz 2010). Ein wirksames Vorgehen gegen Korruption kann dieser Definition folgend nicht auf Plausibilitätsannahmen fußen, sondern bedarf theoretischer sowie empirischer Fundierung: „[W]e need a stronger emphasis on knowing (what to do) rather than just keep on doing without knowing“ (Wikström 2007: 75). In diesem Zusammenhang wird hier das Konzept der analysegeleiteten Korruptionsprävention vorgeschlagen.

3.1.1 Theoretischer Hintergrund

Das Konzept der „analysegeleiteten Kriminalprävention“ (Kohl 2012) knüpft an Ansätze des Intelligence-Led Policing (ILP) an. „[I]ntelligence-led policing is a business model and a managerial philosophy where data analysis and crime intelligence are pivotal to an objective, decision-making framework that facilitates crime and problem reduction, disruption and prevention through both strategic management and effective enforcement strategies that target prolific and serious offenders“ (Ratcliffe 2008: 6). Kern des Ansatzes der analysegeleiteten Kriminalprävention ist die Forderung „Intelligence“ im Sinne von aufbereiteten handlungsrelevanten Informationen zu generieren und aus diesen auf effektive und effiziente Aktivitäten der Prävention wie auch der Repression und Intervention zu schließen. „Intelligence“ wird als Produkt der Sammlung, Evaluation und Analyse von Informationen verstanden. Konzepte im Sinne des ILP können für die deutsche Kriminalprävention nutzbar gemacht werden, „indem Erfahrungen, Evaluationen, aber auch Probleme betrachtet und so die Potenziale erkannt werden, die in der aktuellen deutschen Situation positive Impulse geben können“ (Kohl 2012: 274). Kohl (ebd.: 274) erläutert in diesem Zusammenhang auch eine konkrete Vorgehensweise: „Zu Beginn der eigentlichen präventiven Arbeit sollte eine gründliche Analyse des betreffenden Raumes bzw. des Problems erfolgen, auf deren Grundlage dann mit den vorhandenen oder neu hinzuzuziehenden Partnern eine Lösung erarbeitet werden muss. Diese maßgeschneiderten Lösungsstrategien sollten dann auf das erkannte Problem angewandt werden, am Schluss des Projekts sollte eine Evaluation stehen, um das Erreichte (oder eben auch nicht Erreichte) zu dokumentieren, Best Practice auch anderen zugänglich zu machen oder aus den gemachten Fehlern lernen zu können“.

Zur Bekämpfung von Korruption wurde eine Reihe von Analysemaßnahmen entwickelt, die von Richter und Naulin (2011: 89 ff.) ausführlich beschrieben werden. „Das konkrete Ziel [von Analysemaßnahmen] ist die Identifizierung von korruptionsgefährdeten Bereichen und Abläufen sowie der Schnittstellen,

die zur Implementierung von Maßnahmen wirksam und geeignet sind“ (Richter/Naulin 2011: 78). Die wohl relevantesten Analysen sind dabei Schwachstellen- und Risikoanalysen sowie Prozessanalysen. Schwachstellen- und Risikoanalysen zielen darauf ab, korruptionsgefährdete Aufgaben und Tätigkeiten zu identifizieren und Aufschluss über die Wirksamkeit vorhandener Sicherungssysteme und Maßnahmen in einem Unternehmen zu geben (ebd.: 111). Grundsätzlich wird dabei ein zweistufiges Verfahren empfohlen (Bundesministerium des Inneren 2012: 4): Zunächst gilt es, die Korruptionsgefährdung aller Arbeitsplätze durch eine Risikoabfrage zu prüfen (Schwachstellenanalyse), anschließend sollen die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete sowie vorhandene Sicherungssysteme über eine Risikoanalyse ermittelt werden. Darauf aufbauend gilt es dann, einen Gefährdungsatlas zu erstellen, welcher „die Grundlage für eine risikoangepasste Umsetzung von Maßnahmen“ bildet (Richter/Naulin 2011: 116). Im Rahmen von Prozessanalysen ist weiter zu prüfen, ob Prozesse wie geplant ablaufen, ob es Schwachstellen in den Abläufen gibt, wie diese Schwachstellen definiert werden können, ob erforderliche Kontrollmaßnahmen implementiert wurden und an welcher Stelle ggf. Kontroll- und Präventionsmaßnahmen installiert werden sollten. Entsprechende Analysen werden auch in Handlungsempfehlungen verschiedener Institutionen hervorgehoben (siehe z.B. Initiativkreis Korruptionsprävention Bundesverwaltung/Wirtschaft 2013).

3.1.2 Empirische Erkenntnisse

Die bisherige Forschung weist darauf hin, dass Programme und Maßnahmen zur Verhinderung von Wirtschaftskriminalität in KMU bislang wenig verbreitet sind (KPMG AG 2013; Result Group/F.A.Z.-Institut 2014). Die Erkenntnisse dieser Studie bestätigen dies: Lediglich in drei der sieben Unternehmen, in welchen im Rahmen dieser Studie Erhebungen durchgeführt wurden, wurden Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption implementiert — und dies erst relativ aktuell. Bei einem dieser Unternehmen handelt es sich zudem um ein Großunternehmen, welches vor rund 20 Jahren als KMU gegründet wurde. Dass sich KMU mit der Implementierung von Korruptionsbekämpfungsstrategien „schwer tun“, beschreiben auch die befragten Experten. Sie führen dies unter anderem auf ein fehlendes Problembewusstsein, die Furcht vor hohen Kosten, hohem zeitlichen Aufwand, zunehmender Bürokratisierung der Geschäftsabläufe und damit einhergehend Ablehnung und Unzufriedenheit seitens der Beschäftigten zurück. Sie beschreiben zudem, dass Unternehmen zumeist erst dann bereit sind, über entsprechende Maßnahmen nachzudenken, wenn ein Schadensfall eingetreten ist. Auch in den Unternehmen wird die fehlende Handlungsbereitschaft im Hinblick

auf die Bekämpfung von Korruption mit fehlenden personellen, finanziellen und zeitlichen Ressourcen, jedoch auch damit, dass Korruption als eher geringes Problem eingestuft wird.

Im Vergleich dazu sind kommunale Verwaltungen zwar deutlich besser aufgestellt – so waren in fast allen betrachteten Behörden Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung implementiert – gleichwohl können auch hier noch Defizite konstatiert werden. Die befragten Experten kritisieren beispielsweise das Fehlen systematischer und fundierter Konzepte. Probleme werden zudem in kleineren Kommunalverwaltungen gesehen, in welchen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung – so beispielsweise die Personalrotation – oftmals gar nicht praktikabel sind. Zudem werden auch in der öffentlichen Verwaltung fehlende Ressourcen konstatiert. Insbesondere um ressourcengerecht zu handeln sollten Schwachstellen-, Risiko- und Prozessanalysen durchgeführt werden.

Giersch: „Die große Herausforderung ist zunächst, dass mit begrenzten Ressourcen trotzdem ein effektives Compliance-System aufbaut wird. (...) Und das kann man eigentlich nur dann machen, wenn man nach den wichtigsten Risiken priorisiert. Das heißt also Risiken identifizieren und dann priorisieren.“

In KMU erfahren entsprechende Maßnahmen bisher kaum Aufmerksamkeit. Systematische Analysen finden in keinem der betrachteten Unternehmen Anwendung. In zwei Unternehmen wurden lediglich Risikoeinschätzungen von den Compliance-Beauftragten und der Geschäftsführung vorgenommen. Forschungserkenntnisse bestätigen dies: Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG AG zeigte beispielsweise in einer Studie, in deren Rahmen telefonische Befragungen in 300 mittelständischen Unternehmen und 32 Großunternehmen durchgeführt wurden, dass nur in rund einem Drittel der Unternehmen Risiken systematisch erfasst und bewertet werden (KPMG AG 2013).

Auch in Kommunalverwaltungen scheinen entsprechende Analysen allerdings kaum verbreitet zu sein, was zumindest im Hinblick auf die Behörden aus NRW, wo die Festlegung korruptionsgefährdeter Bereiche gesetzlich vorgeschrieben ist, verwunderlich ist. Schwachstellen- und Risikoanalysen werden beispielsweise nur von etwa einem Drittel der insgesamt 27 betrachteten Behörden berücksichtigt. Hinzu kommt, dass es an der Beschreibung konkreter Vorgehensweisen zur Analyse von Risiken mangelt und an der Umsetzung selbiger daher gezweifelt werden kann. Das Fehlen entsprechender Analysen wird insbesondere auf fehlende Ressourcen sowie fehlende Erfahrungen zurückgeführt.

A-C²: „Also bei uns gilt im Augenblick immer noch der Grundsatz: Alle Arbeitsplätze sind korruptionsgefährdet, aber wir werden einfach aus Ressourcengründen, das haben wir mal in einer internen Besprechung festgelegt, jetzt auch nicht für jeden Arbeitsplatz, so eine Risikoanalyse durchführen können.“

A-B: „Ich wäre dankbar für konkrete Hilfestellungen, wie kann ich möglichst zielgerichtet Risiken erkennen, bewerten und dann eben bestmöglich abfangen. Stichwort Risikomanagement. Also ich hätte zum Beispiel Schwierigkeiten jetzt zielgerichtet zu analysieren, zu evaluieren: Wo sind jetzt besonders sensible Bereiche? Und die Identifizierung ist ja nur der erste Schritt. Also welche Maßnahmen sind dann überhaupt möglich, denkbar?“

In den Städten A, D und F wurden zum Zeitpunkt der Erhebungen Risikoanalysen durchgeführt. Hierbei wurden jeweils die Führungskräfte einzelner Bereiche gebeten, eine Risikoeinschätzung für ihren Bereich vorzunehmen. Dieses Vorgehen wird von einigen Befragten allerdings kritisch gesehen.

MF2-A: „Es kann nicht sein, für mich ist es eigentlich unmöglich, dass von einem Bereich Zettel rumgeschmissen werden, mittlerweile mit dem PC, mit den E-Mail-Konten. Es findet ja nichts Persönliches mehr statt. Dann wird das vorgestellt: So und so denken wir uns das Blättchen aus, das geben wir jetzt in die Bereiche und macht mal. Schreibt mal von eins bis fünf da Zahlen rein. So, und dann wird das per E-Mail weiter gehauen, da wird eine Terminfrist gegeben und dann: Lieber Bereichsleiter oder lieber Abteilungsleiter oder sonst was, mach mal. So und dann macht man da Zahlen rein. Dann wird da eine Tabelle ausgerechnet. Dann heißt es plötzlich: Ja, wir müssen mit Sie noch mal sprechen, da stimmt irgendwas nicht. So, und dann überlegen sie sich das noch mal, suchen das Gespräch noch mal, verändern die Zahlen, gehen mit diesen veränderten Zahlen da rein und dann hören sie, dann sitzen da sechs Leute um sie drumherum, die rechnen plötzlich neu und sagen: Ja, sie sind jetzt vom Ranking von ganz hinten nach ganz vorne gekommen.“

Von Seiten der Experten wird in diesem Zusammenhang ein stärkerer Einbezug der Mitarbeiter empfohlen.

Giersch: „Viele Informationen über Korruption liegen ja im Unternehmen vor. Unternehmen wissen ja, welche Mitarbeiter möglicherweise eher mit Korruption zu tun haben könnten, als andere. Das kann man feststellen, indem man entweder flächendeckend oder ganz gezielt die betreffenden Mitarbeiter befragt und mit einbezieht. (...) Man befragt sie, ob sie schon mit Korruption oder mit Situationen konfrontiert waren, die sie als Korruption bezeichnen wurden. (...) Der Effekt ist folgender: wenn sie befragt werden, entsteht ein Problembewusstsein, sie haben dann möglicherweise die Chance, sich rück zu versichern, eventuell, so wird die Sache dann bekannt. Oder sie verwickeln sich in Widersprüche und dann wird die Sache

2 Die Befragten werden mit Codes bezeichnet, die sich aus zwei Elementen zusammensetzen. Für die Position werden die Buchstaben A (Antikorruptionsbeauftragter), F. (Führungskraft), MF (Mittlere Führungskraft) und S (Sachbearbeiter/Mitarbeiter) angegeben, für die Kommunen die Buchstaben A-F bzw. für die Unternehmen die Buchstaben T-Z.

auch bekannt, Man wird ja darauf aufmerksam, wenn der Fragebogen nicht ganz konsistent beantwortet worden ist.“

Auch in Handlungsempfehlungen wird hervorgehoben, dass die „gemeinsame Entwicklung von Präventions-Maßnahmen mit den Bediensteten (...) sich als sinnvoll erwiesen [hat, da diese] oft genaue Kenntnis [haben], wo Schwachstellen liegen, und (...) vor Problemen und Schwierigkeiten warnen [können], die bei bestimmten Maßnahmen auftreten“ (Wohland 2002: 16). Gleichzeitig ermöglicht der Einbezug der Mitarbeiter die Erhöhung der Akzeptanz für und des Verständnisses von Korruptionsbekämpfung.

Nicht nur die Form der Erhebung von Schwachstellen und Risiken ist jedoch zu kritisieren, sondern auch die Inhalte. Im Rahmen der Abfragen werden vor allem objektive, tätigkeitsspezifische Faktoren erhoben, wie es auch in entsprechenden Richtlinien empfohlen wird. In Handlungsempfehlungen werden diesbezüglich häufige Außenkontakte, ein hoher Verfügungsrahmen, die Befugnis zur Erteilung von Aufträgen, Genehmigungen, u.Ä. oder die Bearbeitung von Vorgängen mit internen Informationen benannt (Bundesministerium des Inneren 2012: 4 f.). Diese Risiken sind laut Aussagen der Befragten über Maßnahmen wie das Vier-Augen-Prinzip oder Vergabereglements allerdings relativ gut abgesichert. Entsprechende Maßnahmen sind sowohl in Kommunalverwaltungen, als auch in KMU verbreitet. Die Erhebungen lassen aber vermuten, dass auch andere Faktoren relevant sind, so beispielsweise das Korruptionsverständnis oder die Problemsensibilität. Entscheidend ist zudem, wie die Einstellung von Führungskräften und insbesondere der Verwaltungsspitze gegenüber Korruption und ihrer Bekämpfung wahrgenommen wird. Daneben sehen die Befragten einen relevanten Faktor in der Zufriedenheit mit der Organisation, mit dem Arbeitsplatz und mit der Entlohnung. Schwachstellen- und Risikoanalysen sollten entsprechend über die alleinige Erfassung korruptionsbezogener Daten hinausgehen. Hier besteht zudem ein Anknüpfungspunkt zum Konzept der Lebensweltorientierung, welchem zufolge es gilt, soziale, ökologische und organismische Lebensbedingungen zu berücksichtigen. Eben solche Faktoren können jedoch nicht nur dadurch gewonnen werden, dass Führungskräfte eine subjektive Einschätzung zu Gefährdungen in ihrem Zuständigkeitsbereich abgeben. Wiederum ist hier daher darauf hinzuweisen, dass der Einbezug der Mitarbeiter als „Experten“ für ihren Tätigkeitsbereich relevant ist. Nicht nur vorgelagerte Analysen sind allerdings wichtig, sondern auch nachgelagerte.

Giersch: „Es geht ja nicht nur darum, dass man einmal die Risiken bestimmt und dann fünf Jahre lang nichts mehr macht, sondern es geht darum, dass man einen Prozess in Gang setzt, also ein ursprüngliches Risk Assessment aufsetzt, die Risiken analysiert, dann bewertet, Maßnahmen ergreift und dann kontinuierlich beobachtet, ob sich etwas verändert.“

In diesem Zusammenhang ist das Konzept der evidenzbasierten Korruptionsprävention relevant.

3.2 Evidenzbasierte Korruptionsprävention

In der Fachliteratur wird weiter kritisiert, dass es an empirischen Evaluationen fehlt, mit denen die Angemessenheit und Wirksamkeit ganzer Konzepte sowie einzelner Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption nachgewiesen werden kann (Sorgatz 2012: 17).

„Most interventions to prevent crime are based on untested ideas rather than upon systematic basic or applied research demonstrating that the interventions produce the intended effects and that they are cost-effective. They are rarely conceived and implemented by scientists or specialists in human and organizational engineering. Rather, they are conceived and initiated by administrators and practitioners of private organizations and government agencies who base them on their assumptions about what causes crime, what interventions will affect those causes, and how to organize and implement the intervention.“ (Reiss 1992: 6 f.)

Auch Dolata (2007: 248) konstatiert, dass in der systematischen „theoretischen sowie empirischen Überprüfung von Antikorruptionsprogrammen erheblicher Forschungsbedarf“ besteht. Die Anwendung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption wird zumeist nur auf Grundlage von Expertenaussagen legitimiert. In diesem Zusammenhang ist davon auszugehen, dass die Vorkehrungen einer gezielten Wirkungsforschung auf Grund ihrer mangelnden Systematisierung gar nicht erst zugänglich sind (Meyer et al. 2010: 84). Hier wird daher das Konzept der evidenzbasierten Korruptionsprävention vorgeschlagen.

3.2.1 Theoretischer Hintergrund

Ziel und Ansatz der evidenzbasierten Kriminalprävention wurden u.a. von Sherman et al. (2002: 405) ausgeführt und in der Frage gebündelt „What works, what doesn't, what's promising?“. Die Forschergruppe wurde 1996 beauftragt, einen Evaluationsbericht über öffentlich geförderte Kriminalpräventionsprogramme zu verfassen. Fundamental für ihre Forschungsarbeiten war die Annahme, dass effektive Prävention wissenschaftlicher Evidenz bedarf (ebd.: 1). Es wurde davon ausgegangen, dass die Kriminalprävention durch die Berücksichtigung in ihrer Wirksamkeit bestätigter Programme an Qualität gewinnt. Im so bezeichneten Sherman-Report wurden in diesem Zusammenhang über 500 evaluierte Programme mit dem Fokus auf ihre Wirksamkeit analysiert. Dabei wurden unter

anderem auch nationale Experten hinsichtlich ihrer Meinung zu den einzelnen Programmen befragt. Die Programme sollten dem methodischen Konzept folgend als wirksam, unwirksam oder vielversprechend eingestuft werden. Ein wesentliches Ergebnis der Studie ist, dass nur wenige präventive Projekte überhaupt wissenschaftlich in ihrer Wirksamkeit geprüft wurden und entsprechend nicht eingeordnet werden konnten.

Obgleich die Wirkungsforschung ein wesentlicher Bestandteil der Kriminalprävention ist, kommt dieser auch in Deutschland noch immer wenig Beachtung zu. Bannenberg und Rössner (2003: 115) sehen Ursachen dafür in mangelnden Ressourcen, einem zu geringen Engagement der Kriminologie sowie „der Angst der Praxis vor der Konfrontation mit dürftigen Ergebnissen des Bemühens“.

Auch Richter und Naulin (2011: 131 ff.) heben im Rahmen der „Anti Corruption Wall“ die Relevanz nachgelagerter Analysen hervor, die den Zweck haben, die Wirksamkeit der durchgeführten Maßnahmen regelmäßig zu überprüfen. Dem liegt die Erkenntnis zu Grunde, „dass sowohl die Kriminalität als auch die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen einem steten Entwicklungsprozess unterliegen“ (Richter/Naulin 2011: 132). Die Prüfung sollte ihnen zufolge vor allem auf die Abstimmung der Maßnahmen auf die tatsächlichen Abläufe und Verhältnisse, die Wirksamkeit der Maßnahmen in den implementierten Bereichen sowie die Erarbeitung weiterer Maßnahmenstrukturen ausgerichtet sein.

3.2.2 Empirische Erkenntnisse

In den betrachteten KMU werden Maßnahmenanalysen bisher nicht umgesetzt und auch in den Kommunalverwaltungen finden Maßnahmenanalysen wenig Beachtung. Lediglich in vier der insgesamt 27³ betrachteten Behörden wird die Wirksamkeit oder die Umsetzung von Maßnahmen überprüft. In der Stadt E werden aufbauend auf den Risikoanalysen Aufbau- und Funktionsprüfungen der internen Kontrollsysteme durchgeführt:

A-E: „Das andere ist, dass wir verwaltungsweit seit ungefähr sechs, sieben Jahren damit beschäftigt sind, Prüfungen zu machen, ob jeder Bereich ein internes Kontrollsystem hat und haben das unterteilt in zwei Arten. Das ist zu Beginn gewesen in den ersten Jahren, eine sogenannte Aufbauprüfung, das heißt wie ist die Struktur.

3 Hiermit sind die sechs Kommunalverwaltungen, in welchen die Interviews und Gruppendiskussionen durchgeführt wurden, sowie die 22 Kommunalverwaltungen, deren Vorkehrungen analysiert wurden, gemeint. Eine Verwaltung war in beiden Studienphasen vertreten, sodass sich die Zahl auf 27 reduziert.

Und dann werden wir gucken, ob zusätzliche Elemente der Prävention erforderlich sind. Und dann haben wir das zweite Element, weil das ja recht aufwendig ist, der sogenannten Funktionsprüfung. Die Funktionsprüfung erlaubt uns dann eben, relativ zügig, die bestehende Struktur dahingehend zu überprüfen, ob sie auch gelebt wird. Denn das beste Korruptions- oder Antikorruptionssystem hilft Ihnen nichts, wenn es umgegangen wird, das ist immer so.“

Von ähnlichen Analysen berichtete auch eine der im Rahmen der Analyse bestehender Vorkehrungen betrachteten Verwaltungen. Hier wurde im Jahr 2010 vom Rechnungsprüfungsamt eine stichprobenartige Umfrage von Führungskräften und sonstigen Beschäftigten im Hinblick auf die Umsetzung der Maßnahmen zur Korruptionsprävention durchgeführt. Die Ergebnisse der Umfrage geben Hinweise darauf, dass keineswegs alle Maßnahmen, die von den Städten zur Korruptionsprävention benannt werden, wirklich umgesetzt werden. Hiervon gehen auch die befragten Experten aus.

Es ist jedoch nicht nur relevant, zu überprüfen, ob die Maßnahmen umgesetzt werden und Korruptionsrisiken reduzieren, sondern auch zu überprüfen, ob sie auf Akzeptanz stoßen, denn die Akzeptanz seitens der Adressaten stellt eine Bedingung für die Wirksamkeit von Vorkehrungen zur Bekämpfung von Korruption dar (Bekemann 2007: 38). In diesem Zusammenhang ist das Konzept der lebensweltorientierten Korruptionsprävention relevant.

3.3 Lebensweltorientierte Korruptionsprävention

In der Fachliteratur wird weiter hervorgehoben, dass die Akzeptanz seitens der Adressaten für die Wirksamkeit von Vorkehrungen zur Bekämpfung von Korruption entscheidend ist (Bekemann 2007: 38). Die analytische Brücke zwischen den Vorkehrungen und deren Wahrnehmung und Akzeptanz seitens der handelnden Personen als Adressaten wird allerdings in der Praxis oft nicht geschlagen, sodass die Besonderheiten der einzelnen Anwender und deren Handlungsalltag im Rahmen der Korruptionsbekämpfung kaum Berücksichtigung finden. So gab beispielsweise über ein Drittel der Beschäftigten öffentlicher Verwaltungen in einer Befragung an, dass sie die Richtlinien zur Korruptionsbekämpfung kaum akzeptieren (PricewaterhouseCoopers AG 2010: 38 ff.). Um die Akzeptanz seitens der Adressaten zu fördern und damit die Wirksamkeit präventiver Programme zu erhöhen, ist es wichtig, die individuellen und arbeitsplatzbezogenen Voraussetzungen der Adressaten zu berücksichtigen. Dies heben auch Nation und Kollegen (2003: 453 f.) auf Grundlage einer systematischen Meta-Analyse von Kriminalprävention betreffenden Überblicksarbeiten hervor. In diesem Zusammenhang wird hier das Konzept der lebensweltorientierten Korruptionsprä-

vention vorgeschlagen (Meyer 2016a).

3.3.1 Theoretischer Hintergrund

Das Konzept der Lebensweltorientierung stammt aus der Jugendarbeit und wurde in den siebziger Jahren von Thiersch (1978) eingeführt. Thiersch (2012: 18 f.) sah ein Problem der Jugendhilfe darin, dass sie sich nicht in angemessenen Umfang damit auseinandergesetzt hat, „wie sich die Lebensverhältnisse und Schwierigkeiten in den heutigen gesellschaftlichen Strukturen und in der unmittelbaren Erfahrung derer, mit denen sie arbeitet, darstellen“. Das Leitinteresse der Jugendarbeit sah er in der Orientierung an der Lebenswelt der Adressaten.

Mit der Orientierung an der Lebenswelt wird ein Bezug auf die Lebensverhältnisse der Adressaten angestrebt, in welchen die Lebensbewältigung unterstützt wird, der Bezug auf individuelle, soziale und politische Ressourcen sowie der Bezug auf soziale Netzwerke und regionale Strukturen (Thiersch 2012: 5). Dabei wird davon ausgegangen, dass Lebensweltorientierung an den Grunddimensionen der Lebenswelt – der Zeit, dem Raum und den sozialen Bezügen – anknüpft. Dies konkretisiert sich Thiersch (ebd.: 30) zufolge in verschiedenen Handlungsmaximen: der Prävention, der Regionalisierung/Dezentralisierung, der Alltagsorientierung, der Integration und der Partizipation. Hilfen sollen zum einen frühzeitig, d.h. bevor sich Probleme verhärtet oder verdichtet haben, erfolgen (Prävention). Sie sollten außerdem gut erreichbar und zugänglich sein (Regionalisierung/Dezentralisierung) und sich am Alltag der Adressaten orientieren (Alltagsorientierung). Des Weiteren gilt als Handlungsmaxime, dass Angebote integrativ angelegt sein sollten, dass Angebote also offen gestaltet werden (Integration). Schließlich zielt das Konzept darauf ab, Mitbestimmungsmöglichkeiten zu sichern (Partizipation).

Das hier kurz umrissene Konzept hat sich dabei in den letzten vierzig Jahren zu einem festen Bestandteil der theoretischen und praktischen Diskurse der Sozialen Arbeit entwickelt. Bereits ab den neunziger Jahren kam jedoch erhebliche Kritik an dem zunehmend beliebigen Gebrauch und der mangelnden Präzision des Lebensweltbegriffs auf. So kritisieren beispielsweise Fuchs und Halfar (2000: 56), dass „der Begriff Lebenswelt ohne gründlichen Kontakt mit seinen phänomenologischen und sprachanalytischen Kontexten aufgegriffen“ wurde und mittlerweile „geschunden und abgemagert vor[liegt], nur noch tauglich zu suggerieren, man hätte mehr gesagt, wenn man statt vom Leben eines Jugendlichen von seiner Lebenswelt spricht“.

In Entgegnung auf diese Kritik stellt Kraus (2013: 152) dem Begriff der Lebenswelt den der Lebenslage gegenüber, welcher die äußeren Umstände fokus-

siert, denen ein Mensch begegnet. Darunter fasst er materielle Rahmenbedingungen wie beispielsweise Finanzmittel, immaterielle Ausstattung wie etwa soziale Netzwerke und auch die Ausstattung des Organismus des Menschen. Der Begriff der Lebenswelt betont entsprechend den Subjektcharakter, während der Begriff der Lebenslage die äußeren Rahmenbedingungen fokussiert. Dabei ist die Lebenswelt, dem konstruktivistischen Ansatz zufolge, eine subjektive Konstruktion, die unter den Bedingungen der Lebenslage vollzogen wird. Konkret definiert Kraus (ebd.: 153) die Begriffe wie folgt: „Als Lebenslage gelten die sozialen, ökologischen und organismischen Lebensbedingungen eines Menschen. Als Lebenswelt gilt die subjektive Wirklichkeitskonstruktion eines Menschen (welches dieser unter den Bedingungen seiner Lebenslage bildet)“.

Da die subjektive Wirklichkeitskonstruktion eines Menschen nicht direkt erfassbar ist, gilt es Kraus (ebd.: 153) zufolge, sich an der Lebenslage der Adressaten zu orientieren, „[s]chließlich konstruieren Menschen ihre Lebenswelt nicht im luftleeren Raum, sondern immer unter den Bedingungen ihrer Lebenslagen“. Entsprechend wird mit Lebensweltorientierung angestrebt zu erfassen, in welchen Rahmenbedingungen sich ein Mensch bewegt und wie er diese wahrnimmt. Entsprechend sind nur die Ausschnitte der subjektiven Wahrnehmung zugänglich, die von den Adressaten zugänglich gemacht werden und auf professioneller Basis interpretiert werden können.

3.3.2 Empirische Erkenntnisse

Antikorruptionsprogramme sind, trotz des erheblichen Schadens, der durch das Auftreten von Korruption hervorgerufen werden kann und obgleich immer mehr Unternehmen und Behörden von ihren Vertragspartnern entsprechende Maßnahmen fordern, in KMU bisher kaum verbreitet. Vorkehrungen zur Bekämpfung von Korruption werden zumeist erst dann getroffen, wenn ein Schadensfall eingetreten ist. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Das Fehlen entsprechender Vorkehrungen kann beispielsweise auf ein unzureichendes Problembewusstsein, die Furcht vor hohen Kosten, hohem zeitlichen Aufwand, zunehmender Bürokratisierung der Geschäftsabläufe und damit einhergehend Ablehnung und Unzufriedenheit seitens der Beschäftigten zurückgeführt werden (Meyer 2016b).

In Kommunalverwaltungen sind Vorkehrungen zur Bekämpfung von Korruption zwar vergleichsweise verbreitet, sie gehen allerdings mit erheblicher Kritik einher. So wurde im Rahmen der Interviews und Gruppendiskussionen mit Beschäftigten kommunaler Verwaltungen beispielsweise von „Präventionswahn“ und einer „Misstrauenskultur“ gesprochen. Bereits die Experten problematisierten dies.

Löhr: „Teilweise mangelt es in der Tat auch an Akzeptanz, weil natürlich vieles, was im Rahmen von Korruptionsprävention erfolgt, mit Mehrarbeit verbunden ist. Und wenn man sich dann klarmacht, dass natürlich Kommunalverwaltung in den letzten Jahren – man kann eigentlich sagen Jahrzehnten – immer Personal gespart hat, dann ist ein hoher Arbeitsdruck da. Und das führt natürlich dazu, dass die Mitarbeiter auch häufig sagen: Mein Gott, muss das denn sein? Müssen wir hier ein Vier-Augen-Prinzip haben? Muss jetzt noch jemand diese Entscheidung mittragen? Und so weiter. Das ist das eine. Das andere ist, dass auch an der fehlenden Akzeptanz erkennbar wird – ein Misstrauen. Eine Misstrauenskultur gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Also ich erlebe auch bei Veranstaltungen zum Thema Korruptionsprävention ist wieder, dass mir die Teilnehmer – die ganz allgemein aus der Verwaltung kommen – sagen: Mein Gott nochmal. Ich bin aber doch ehrlich und warum denn immer dieses Misstrauen? Und ich mache nichts verkehrt.“

Viele der Befragten kritisierten vor dem Hintergrund zunehmender Arbeitsverdichtung in kommunalen Verwaltungen den Umfang der Vorkehrungen zur Korruptionsbekämpfung. Die Vorkehrungen wurden in diesem Zusammenhang als ineffizient deklariert. Darüber hinaus beschrieben viele Befragte, dass sie die Vorkehrungen zur Bekämpfung von Korruption mit mangelndem Vertrauen in Verbindung bringen. Diesbezüglich wurde oftmals von einem „Generalverdacht“ gesprochen. Wenig Akzeptanz erfahren aus diesen Gründen beispielsweise die zentrale Vergabe, Kontrollen durch das Rechnungsprüfungsamt, das Vier-Augen-Prinzip und die Personalrotation. Daneben stoßen auch die Regelungen zur Annahme von Belohnungen und Geschenken auf wenig Akzeptanz. Problematisiert wird in diesem Zusammenhang vor allem die Ablehnung von geringwertigen Geschenken von dankbaren Bürgern sowie von langjährigen Vertragspartnern. Wie aber kommt es dazu?

In beiden Fällen – dem Fehlen von Vorkehrungen in KMU sowie der mangelnden Akzeptanz der Vorkehrungen in Kommunalverwaltungen – ist zunächst das Problembewusstsein der Mitarbeiter entscheidend. Die Erkenntnisse der Studie weisen auf ein eher gering ausgeprägtes Problembewusstsein hin. So wird beispielsweise die Notwendigkeit von Korruptionsbekämpfung von den meisten Befragten angezweifelt.

S3-A: „Angeblich will man damit die so genannte Korruption bekämpfen. Ich sehe die Notwendigkeit nicht.“

Entsprechende Äußerungen werden zumeist damit begründet, dass Korruption nicht als verbreitet erachtet wird. Die meisten Befragten berichteten davon, dass Korruption zwar „früher“ ein großes Problem gewesen sei, sie dieses Problem jedoch „heutzutage“ nicht mehr wahrnehmen. Dass es sich um ein rückläufiges Phänomen handelt, wird auf verschiedene Faktoren zurückgeführt: die veränder-

te Rechtslage, zunehmende Compliance-Bemühungen, stärkere (elektronische) Überwachungsmöglichkeiten, ein verändertes Bewusstsein. Gleichwohl wurde Korruption oftmals als ein noch immer reales Problem „Anderer“ beschrieben. So werden Risiken zwar in anderen Tätigkeitsbereichen, Hierarchieebenen, Branchen oder Ländern gesehen, nicht jedoch im eigenen Tätigkeitsbereich oder im eigenen Unternehmen bzw. in der eigenen Behörde.

Gleichzeitig weisen die Erkenntnisse darauf hin, dass den Befragten zum Teil gar nicht bewusst ist, was Korruption ist bzw. wo Korruption anfängt. Dies betonten auch die befragten Experten. Sie gehen zwar davon aus, dass eindeutig korrupte Handlungen wie beispielsweise die finanzielle Bestechung weitgehend als Korruption erkannt werden, dass es jedoch Grauzonen gibt, in denen Grenzfälle auftreten, die oftmals nicht als Korruption wahrgenommen werden. In vielen Gesprächen bestätigte sich, dass in konkreten Handlungs- und Entscheidungssituationen oft Unsicherheit darüber besteht, was (noch) erlaubt ist und was (schon) verboten ist.

Vorliegende Regelungen zur Annahme von Vorteilen tragen zur Klärung nicht unbedingt bei, vor allem deshalb, weil sie nur oberflächlich bekannt zu sein scheinen. Dies zeigt sich zum Beispiel daran, dass viele Mitarbeiter von Wertgrenzen sprachen, obgleich sich die Kommune bzw. das Unternehmen von der Festlegung einer konkreten Grenze distanziert hat oder daran, dass Mitarbeiter von falschen Wertgrenzen ausgingen. Die Antikorruptionsbeauftragten wiesen zum Teil selbst darauf hin, dass sie die Effektivität entsprechender Vorkehrungen anzweifeln, insbesondere da sie wenig praxisnah seien.

Die befragten Experten konstatieren daher erheblichen Schulungsbedarf. In KMU sind entsprechende Schulungen allerdings kaum verbreitet (KPMG AG 2013; Result Group/F.A.Z.-Institut 2014). Dies bestätigt sich auch in dieser Studie: Lediglich in zwei der sechs Unternehmen finden Schulungen hinsichtlich Wirtschaftskriminalität statt. Hier werden regelmäßig Gespräche mit ausgewählten Mitarbeitern geführt. In den meisten Kommunalverwaltungen wurden zwar Vorkehrungen zur Sensibilisierung der Beschäftigten getroffen, zielgruppenspezifische, systematisch angelegte und regelmäßige Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen stellen allerdings auch hier eine Ausnahme dar.

Löhr: „Ich glaube, wenn es Veranstaltungen gibt zum Thema Korruptionsprävention, dann ist das mal eine Veranstaltung im Jahr. Ein ein- oder anderthalb Tagesseminar bestenfalls, wo es um Grundzüge der Korruptionsprävention geht, die dann von so einem kommunalen Bildungsträger angeboten werden. Da schickt dann eine Verwaltung in der Regel einen Mitarbeiter hin. Der kriegt damit gleichzeitig die Mütze auf – so nach dem Motto: Du bist jetzt derjenige, der für das Thema Korruptionsprävention die Verantwortung hat. Was gänzlich fehlt, sind mal Veranstaltungen für alle Mitarbeiter. Oder zumindest eine größere Zahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Verwaltung.“

Die Akzeptanz für Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen wird zudem negativ beeinflusst, wenn ihre Relevanz seitens der Führungskräfte nicht verdeutlicht wird und wenn regelkonformes Verhalten von diesen nicht vorgelebt wird. Insbesondere Letzteres wurde im Rahmen der Erhebungen kritisch diskutiert. So wurde von vielen Befragten problematisiert, dass im Hinblick auf die Korruptionsbekämpfung „mit unterschiedlichen Maßstäben gemessen“ wird.

Um diesen Kritikpunkten entgegen zu treten, ist eine Möglichkeit, eine positivere Ausrichtung zu wählen. Dies kann schon damit beginnen, nicht von „Anti-Korruption“ sondern von „Compliance“ zu sprechen, wie es in großen Wirtschaftsunternehmen bereits deutlich verbreiteter ist.

F-C: „Ich glaube, dass wir nicht an der Spitze der Antikorruptionsbewegung stehen, weil uns auch die intelligenten Systeme dafür fehlen; wie man damit umgeht. Intelligent heißt auch nicht radikal. Also radikal heißt, dass man jeden Amtsträger gleich verdächtigt. Eine positive Complianceregelung, die ganzheitlich ist, die nicht nur das Thema Geschenkeannehmen und wie auch immer umfasst, sondern, erstmal: Ich bin stolz bei dem Unternehmen arbeiten zu dürfen, bei dem Unternehmen Stadtverwaltung. Zweitens, mein Auftrag besteht darin, Dienstleister für die Bürgerinnen und Bürger zu sein. Drittens, mein Auftrag besteht darin, mit den mir anvertrauten Mitteln maßvoll und verantwortungsvoll umzugehen. Viertens impliziert, wenn ich diesen Stolz habe in diesem Betrieb arbeiten zu können, dass alles was ich mache auf der Basis einer starken, ausgeprägten bürgerorientierten Identität verläuft. Das muss mehr oder weniger die Präambel sein.“

Es sollte jedoch nicht nur bei begrifflichen Änderungen bleiben, sondern eine Compliance- Kultur geschaffen werden. Dem Begriff entsprechend gilt es dabei die Bedeutung und Wichtigkeit der Einhaltung von Gesetzen, Regeln und Verhaltensnormen nachhaltig zu betonen und stetig zu wiederholen (Dietel 2013: 156). Den befragten Experten zufolge müsse Korruptionsbekämpfung sich stärker „mit Wertschätzung, mit Anerkennung von Mitarbeitern und deren Qualifikation, deren Berufserfahrung, deren Lebenserfahrung, aber auch deren innerer Haltung“ auseinandersetzen statt eine „Überregulierung“ zu erzeugen. Die Implementierung von Vorkehrungen muss weiter für alle nachvollziehbar begründet werden. Auch dies sollte positiv ausgerichtet sein, indem darauf hingewiesen wird, dass insbesondere Kontrollmaßnahmen dem Schutz der Beschäftigten dienen und nicht ausschließlich ihrer Überwachung. Ferner ist eine klare Stellungnahme der Führungsspitze zu dieser Thematik relevant.

Löhr: „Ansätze zur Optimierung (...) der Korruptionsprävention in der Kommunalverwaltung sehe ich zum einen in einem wirklich klaren und eindeutigen Bekenntnis der Verwaltungsspitze zum Thema Korruptionsprävention. Und das auch nicht nur einmal und nicht nur bei Dienstantritt, sondern durchaus in regelmäßigen Abständen und durchaus auch so, dass man sagt: Jawohl, der lebt das auch, was er hier

uns vorschreibt – als Bürgermeister, als Führungskraft. Hierzu bedarf es einer regelmäßigen Thematisierung der Frage Korruptionsprävention. Auch mal eine öffentliche Erklärung, die ich mir vielleicht bei einem Bürgermeister auch mal wünschen würde.“

Eine klare Stellungnahme der Führungsspitze zu der Thematik kann nicht nur dazu beitragen, die Wahrnehmung eines Generalverdachts zu verhindern, sondern auch dazu, Kritik zu entschärfen und den Antikorruptionsbeauftragten die Arbeit zu erleichtern. Dort wo die Führungsspitze sich deutlich positioniert und zudem mit positivem Beispiel vorangeht, ist auch die Akzeptanz von Vorkehrungen zur Bekämpfung von Korruption ausgeprägter.

F-Y: „Dass wenn man es klar definiert, klar ausspricht, dass es dann natürlich auch für die Mitarbeiter einen ganz anderen Wert hat, als wenn sie nicht wissen, wie verhalten die sich da oben. Also, wenn die, wenn die Mitarbeiter wissen, dass die Geschäftsführung hier eine ganz klare eindeutige Linie hat, die sie auch nach außen vertritt, hat das ja einen gewissen Vorbildcharakter. Und das ist ja was, wo sich ein Mitarbeiter auch dran orientieren kann.“

Grundlegend für die Schaffung einer Compliance-Kultur sowie für die Implementierung von Vorkehrungen zur Bekämpfung von Korruption ist weiter die Etablierung einer Unternehmensethik, welche zum einen die Akzeptanz für Vorkehrungen erhöhen kann sowie zum anderen selbst bereits präventiv wirkt. So zeigt auch Bussmann (2015), dass die Unternehmenskultur entscheidenden Einfluss auf die Wirksamkeit korruptionspräventiver Programme in Unternehmen hat. Diesbezüglich ist es wichtig, immer wieder zu verdeutlichen, welche Normen und Werte für die Organisation gelten sollen. In der Fachliteratur wird in diesem Zusammenhang weiter argumentiert, dass das „Integritätsklima wichtiger [ist] als lückenlose Kontrollen“ (Palazzo 2001: 53). Dabei gilt es Palazzo (ebd.: 54 ff.) zufolge, den Konsens der Unternehmensführung zu sichern, übergeordnete Zielsetzungen des Unternehmens zu klären, das Unternehmensfeld in Bezug auf Integrität zu analysieren, Integritätsziele festzulegen, Mitarbeiter und Multiplikatoren zu gewinnen, einen realitätsnahen Verhaltenskodex zu entwickeln, operative Strukturen einzurichten (eine Ratgeberfunktion schaffen, das Vorbildverhalten der Führungskräfte fördern) sowie schließlich zu evaluieren, beispielsweise über Mitarbeiterbefragungen.

Es ist außerdem relevant, die Vorkehrungen zur Bekämpfung von Korruption den Tätigkeitsbereichen und den dort vorhandenen Korruptionsrisiken anzupassen. Hierbei sind die vorgelagerten Analysemaßnahmen grundlegend. Über die Implementierung tätigkeitsfeldbezogener Maßnahmen werden die Nachvollziehbarkeit und damit die Akzeptanz für entsprechende Maßnahmen erhöht (unter anderem da einem Generalverdacht vorgebeugt wird) sowie eine Einsparung

von Ressourcen gewährleistet. Es bedarf schließlich praxisnaher Sensibilisierung, um das Korruptionsverständnis und das Problembewusstsein zu fördern sowie die Akzeptanz auch für Kontrollmaßnahmen zu erhöhen. Wie sich in der Praxis gezeigt hat, werden Sensibilisierungsmaßnahmen vor allem dann positiv bewertet, wenn sie praxisnah ausgestaltet sind. Allgemeine Rundschreiben und schriftliche Richtlinien, die eine Sensibilisierungsfunktion haben, wurden eher negativ bewertet. Positiv hervorgehoben wurden demgegenüber Sensibilisierungsmaßnahmen, die mit Beispielen aus der Praxis angereichert wurden. Zum einen betrifft dies Schulungen. Hierbei erweist es sich als positiv, Schulungen an unterschiedliche Hierarchieebenen sowie an unterschiedliche Tätigkeitsfelder anzupassen. Neben Schulungen ist in diesem Zusammenhang beispielsweise auch ein alphabetisches Stichwortregister zu nennen, welches in einer Behörde entwickelt wurde und Hinweise zur Annahme von Belohnungen und Geschenken umfasst. Hier können Handlungsrichtlinien zu konkreten Fällen abgerufen werden (z.B. unter dem Buchstaben P Hinweise dazu, wie mit der Abgabe einer Pralinenschachtel verfahren werden sollte).

4 Fazit

Nur wenige KMU beschäftigen sich intensiv mit der Bekämpfung von Korruption und in kommunalen Verwaltungen stoßen entsprechende Maßnahmen oftmals auf Ablehnung. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Zu nennen sind beispielsweise ein unausgeprägtes Korruptionsverständnis, ein unzureichendes Problembewusstsein, die Furcht vor hohen Kosten, hohem zeitlichen Aufwand, zunehmender Bürokratisierung der Geschäftsabläufe und damit einhergehend Ablehnung und Unzufriedenheit seitens der Beschäftigten. Betrachtet man bisherige Strategien zur Korruptionsbekämpfung, sind diese Sorgen nicht unbegründet. Die implementierten Maßnahmen fundieren zumeist auf Plausibilitätsmaßnahmen und sind weder theoretisch, noch empirisch fundiert. Zudem handelt es sich bei den getroffenen Vorkehrungen zumeist um eine unsystematische Bündelung von vage gehaltenen Einzelmaßnahmen, deren Wirksamkeit nur selten empirisch nachgewiesen ist (Sorgatz 2012: 17). In den meisten Fällen sind sie einer gezielten Wirkungsforschung auf Grund ihrer mangelnden Systematisierung gar nicht erst zugänglich (Meyer et al. 2010: 84). Als Entgegnung auf diese Kritikpunkte wurden im Rahmen der hier vorgestellten Studie die Konzepte der analysegeleiteten, evidenzbasierten und lebensweltorientierten Korruptionsprävention vorgeschlagen. Auf Grundlage zahlreicher empirischer Erhebungen wurden diese drei Konzepte hier konkretisiert.

Um zusätzliche Arbeitsbelastung durch Vorkehrungen zur Korruptionsbe-

kämpfung möglichst gering zu halten, ist es relevant, Maßnahmen nicht in Form eines „Gießkannenprinzips“ über die gesamte Organisation zu streuen, sondern bereichsspezifisch vorzugehen. Hierzu bedarf es Schwachstellen-, Risiko- und Prozessanalysen, aber auch Analysen zur Praktikabilität und Wirksamkeit möglicher sowie bereits implementierter Vorkehrungen. Richter und Naulin (2011: 78 ff.) beschreiben einen breiten Katalog solcher Analysemaßnahmen. Wichtig ist es hierbei, die Adressaten einzubeziehen, denn sie kennen die im Rahmen ihrer Tätigkeit relevanten Prozesse am besten und können somit zur Identifizierung von Risiken beitragen. Außerdem kann über die Partizipation das Verständnis und die Akzeptanz für entsprechende Vorkehrungen erhöht werden.

Weiter ist es relevant die individuellen und arbeitsplatzbezogenen Voraussetzungen der Adressaten zu berücksichtigen. Im Sinne des Konzepts der Lebensweltorientierung müssen entsprechende Vorkehrungen unter Berücksichtigung der Lebenslage der Adressaten frühzeitig ansetzen, regional und dezentral sein, sich am Alltag der Adressaten orientieren und diese einbeziehen. Der Alltag der Beschäftigten kommunaler Verwaltungen ist von zunehmender Arbeitsverdichtung geprägt. Es ist daher von großer Relevanz, die Notwendigkeit von Vorkehrungen zur Bekämpfung von Korruption zu verdeutlichen. Wichtig ist diesbezüglich zunächst, ein einheitliches Korruptionsverständnis sowie ein angemessenes Problembewusstsein zu schaffen. Dies kann nicht allein durch die Aushändigung von Dienstanweisungen erfolgen, sondern bedarf regelmäßiger und praxisnaher Sensibilisierung durch Fachkräfte. Dabei ist es zum einen wichtig, arbeitsplatzbezogene Korruptionsrisiken zu thematisieren und entsprechend bereichs- und hierarchiespezifische Schulungen anzubieten. Zudem ist es relevant, Richtlinien praxisnah zu gestalten, wie dies beispielsweise im Rahmen einer der betrachteten Kommunen über ein alphabetisches Stichwortregister zum Umgang mit Belohnungen und Geschenken erfolgt.

Um den Umfang kontrollierender und repressiver Maßnahmen, die auf besonders starke Kritik stoßen und zudem viele Ressourcen erfordern, reduzieren zu können, ist weiter die Stärkung der Organisationskultur relevant. Zudem, so argumentiert auch Busmann (2015), hat die Kultur einer Organisation entscheidenden Einfluss auf die Wirksamkeit korruptionspräventiver Programme. Es ist wichtig, immer wieder zu verdeutlichen, welche Normen und Werte für die Organisation gelten sollen. Dabei gilt es Palazzo (2001: 54 ff.) zufolge, den Konsens der Unternehmensführung zu sichern, übergeordnete Zielsetzungen des Unternehmens zu klären, das Unternehmensfeld in Bezug auf Integrität zu analysieren, Integritätsziele festzulegen, Mitarbeiter und Multiplikatoren zu gewinnen, einen realitätsnahen Verhaltenskodex zu entwickeln, operative Strukturen einzurichten (eine Ratgeberfunktion schaffen, das Vorbildverhalten der Führungskräfte fördern) sowie schließlich zu evaluieren.

Hiermit sind nur einige wenige Möglichkeiten aufgezeigt, wie Korruptionsbekämpfungsstrategien analysegeleitet, evidenzbasiert und lebensweltorientiert gestaltet werden können. Die Berücksichtigung der drei kriminalpräventiven Konzepte ist, so wurde hieran deutlich gemacht, von großer Relevanz, insbesondere, wenn Korruptionsbekämpfung wirksam sein soll.

5 Literatur

- Bannenberg, Britta/Rössner, Dieter: Preventing Crime: What works, what doesn't work, what's promising? Der ›Sherman-Report‹ und seine Bedeutung für die deutsche Kriminalprävention. In: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 14. 2003. 111–119
- Bannenberg, Britta/Schaupensteiner, Wolfgang (2007): Korruption in Deutschland: Portrait einer Wachstumsbranche. 3. Aufl. München: Beck
- Bekemann, Uwe (2007): Kommunale Korruptionsbekämpfung. Stuttgart: Deutscher Gemeindeverlag
- Bildt-Wieser, Bettina/Scheplitz, Cornelia (2010): Vom Plan zur Tat – Konzeptentwicklung und -umsetzung. Handout vom Jugendhilfetag Frankfurt (Oder) am 22.09.2010 Familienförderung auf dem Weg. url: <http://www.buendnisfuerfamilie-frankfurtoder.de/dokumente/13-JHT-2010%20-AG%20Nr%202%20-Handout.pdf> (besucht am 05. 10. 2014)
- Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (2005): Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden: Springer VS
- Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang (2005): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner et al. (2005): 33-70
- Bohnsack, Ralf/Przyborski, Aglaja/Schäffer, Burkhard (2006): Das Gruppendiskussionsverfahren in der Forschungspraxis. Opladen: Barbara Budrich
- Bundesministerium des Inneren (2012): Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung. Berlin: Bundesministerium des Inneren
- Bussmann, Kai-D. (2015): The Impact of Personality and Company Culture on Company Anti-Corruption-Programmes. In: Van Erp et al. (2015): 435–452
- Dietel, Sascha. Zum Compliance-Erfordernis in der Ministerialverwaltung. Compliance im Schatten des Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz. In: Risk, Fraud & Compliance (ZRFC) 8. 2013. 154–157
- Farrell, Graham/Bowers, Kate J. /Johnson, Shane D./ Townsley, Michael (2007): Imagination for Crime Prevention: Essays in Honour of Ken Pease. Monsey und Devon: Criminal Justice Press und Willan Publishing
- Frevel, Bernhard (2012): Handlungsfelder lokaler Sicherheitspolitik. Netzwerke, Politikgestaltung und Perspektiven. Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaften
- Fuchs, Peter/Halfar, Bernd: Soziale Arbeit als System. Zur verzögerten Ankunft des Systembegriffs in der Sozialen Arbeit. In: Blätter der Wohlfahrtspflege 147. 2000. 56–58
- Grunwald, Klaus/Thiersch, Hans (2014): Lebensweltorientierung. Enzyklopädie Erziehungswissenschaft Online. url: http://www.erzwissonline.de/fachgebiete/soziale_arbeit/beitraege/14140320.html (besucht am 15. 07. 2014)
- Initiativkreis Korruptionsprävention Bundesverwaltung/Wirtschaft (2013): Praktische Hilfestellungen für Antikorruptionsmaßnahmen. Bundesministerium des Inneren. url: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/praktische-hilfestellungen-antikorruptionsmassnahmen.pdf?__blob=publicationFile (besucht am 17. 10. 2014)
- Institut für Mittelstandsforschung (o.J.): KMU-Definition des IfM Bonn. url: <http://www.ifm-bonn.org/mittelstandsdefinition/definition-kmu-des-ifm-bonn/> (besucht am 06. 10. 2014)

- Kohl, Andreas (2012): Analysegestützte Kriminalprävention. Fortschreibung von Policing- Konzepten. In: Frevel (2012): 239-281
- KPMG AG (2013): Wirtschaftskriminalität. Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich. Wirtschaftskriminalität in Großunternehmen und dem Mittelstand. KPMG AG
- Kraus, Björn (2013): Erkennen und Entscheiden. Weinheim, Basel: Juventa.
- Linssen, Ruth/Litzcke, Sven M./Schön, Felix: Auf einem Auge blind (Teil1). In: Risk, Fraud & Compliance (ZRFC) 10. 2015. 24–32
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (2005): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Bogner et a. (2005): 71–94
- Meyer, Anja/Coester, Marc/Marks, Erich: Das Beccaria-Programm: Qualitätsmanagement in der Kriminalprävention. In: Berliner Forum Gewaltprävention 12. 2010. 84–94
- Meyer, Maïke (2016a): Lebensweltorientierte Korruptionsprävention. In: Stark (2016).
- Meyer, Maïke: Korruptionsbekämpfung: (K)ein Thema in KMU? Eine Studie zum Risikomanagement der Korruption in kleinen und mittleren Unternehmen. In: Risk, Fraud & Compliance (ZRFC) 11. 2016b. 109-114
- Nation, Mandy/Crusto, Cindy/Wandersman, Abraham/Kumpfer, Karol L./Seybolt, Diana/Morrissey-Kane, Erin/Davino, Katrina. What Works in Prevention. Principles of Effective Prevention Programs. In: American Psychologist 58. 2003. 449–456
- Palazzo, Bettina: Unternehmensethik als Instrument der Prävention von Wirtschaftskriminalität und Korruption. In: Die Kriminalprävention 5. 2001. 52–60
- PricewaterhouseCoopers AG (2010): Kriminalität im öffentlichen Sektor 2010. Auf den Spuren von Korruption & Co. PricewaterhouseCoopers AG
- Ratcliffe, Jerry H. (2008): Intelligence-led Policing. Culmpton: Willan.
- Reiss, Albert J. Jr. (1992): Research as the Core Technology in Crime Prevention. Beitrag zur internationalen Konferenz Crime Control: Past, Present, and Future 15-17.10.1991 Seoul, Korea. Seoul: Korean Institute of Criminology. 5–30
- Result Group/F.A.Z.-Institut (2014): Kriminelle Risiken im Mittelstand. Gefahren, Schäden und Prävention - eine Studie. Result Group GmbH Global Risk and Crisis Management und F.A.Z.-Institut für Management-, Markt- und Medieninformationen GmbH
- Richter, Marius/Naulin, Norbert (2011): Anti Corruption Wall. Strategien gegen Korruption – für Unternehmen und Behörden. München: Redline
- Sherman, Lawrence/Farrington, David/Welsh, Brandon C./MacKenzie, Doris Layton (2002): Evidence-Based Crime Prevention. Oxon: Routledge
- Sorgatz, Ingo (2012): Korruptionsprävention in öffentlichen Institutionen. Vorbeugemaßnahmen und Erste Hilfe für Personalverantwortliche. Heidelberg u.a.: Rehm
- Stark, Carsten (2016): Korruptionsprävention: Personalwirtschaftliche und organisatorische Instrumente. Im Druck.
- Thiersch, Hans: Alltagshandeln und Sozialpädagogik. In: Neue Praxis 25. 1978. 6–25
- Thiersch, Hans (2012): Lebensweltorientierte Soziale Arbeit: Aufgaben der Praxis im sozialen Wandel. Weinheim und München: Juventa
- Van Erp, Judith/Huisman, Wim/Vande, Grudrun (2015): The Routledge Handbook of White-Collar and Corporate Crime in Europe. Oxon: Routledge
- Wikström, Per-Olof H. (2007): Doing Without Knowing: Common Pitfalls in Crime Prevention. In: Farrell et al. (2007): 59-80
- Witzel, Andreas (2000): Das problemzentrierte Interview. In: Forum Qualitative Sozialforschung 1.1. url: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1132/2519> (besucht am 19. 10. 2015).
- Wohland, Andreas: Korruption-Prävention als kommunale Aufgabe. In: Städte- und Gemeinderat 56. 2002. 15–18
- Wolke, Thomas (2008): Risikomanagement. 2. Aufl. München: Oldenbourg

Herausforderung Korruptionsprävention in KMU meistern

Entwicklung, Pilotierung und Evaluation eines Sensibilisierungsworkshops

Anna Werner, Tanja Rabl & Maren Albrecht

1 Einleitung

Einer Studie der Association of Certified Fraud Examiners aus dem Jahr 2014 zufolge stellt Korruption im Vergleich zu anderen wirtschaftskriminellen Delikten für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) das größte Risiko dar. Die Aufdeckung eines Korruptionsfalls führt zudem für Unternehmen zu direkten und indirekten finanziellen Konsequenzen, die beispielsweise aus Gerichtsverfahren, Strafbzahlungen und Reputationsverlust resultieren (Argandoña 2003: 263; Vetter 2013: 9-10) und sich für KMU aufgrund geringerer finanzieller Ressourcen schwerwiegender auswirken als für Großunternehmen (Association of Certified Fraud Examiners 2014: 25, 32).

Spricht man mit Geschäftsführenden in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) über Korruptionsprävention, zeigt sich, dass sie Korruption häufig nicht als ein Problem für das eigene Unternehmen wahrnehmen und das Risiko gering einschätzen. So argumentieren sie beispielsweise, dass Geschäftsführende in KMU die Beschäftigten noch persönlich kennen und korrupte Handlungen in einem KMU viel schneller auffallen würden als in Großunternehmen. An Aussagen wie „Das war eigentlich noch nie ein Thema für uns“ oder „Wir haben das bisher als Nebenbaustelle behandelt“ wird deutlich, dass sie dem Thema oft eine untergeordnete Bedeutung beimessen.

Dies zeigt die Notwendigkeit auf, bei KMU ein Problembewusstsein für Korruption zu schaffen und für Korruptionsprävention zu sensibilisieren. Da Managerinnen und Manager eine Schlüsselrolle bei der Einführung von Korruptionspräventionsmaßnahmen spielen (vgl. Miles et al. 1978: 558-561), gilt es, bei ihnen anzusetzen. Ziel dieses Beitrags ist es daher aufzuzeigen, wie sich die Sensibilisierung von Managerinnen und Managern in KMU für Korruptionsprävention stärken lässt. Dazu wird im Folgenden das Konzept eines pilotierten und evaluierten Sensibilisierungsworkshops vorgestellt, der an zuvor empirisch er-

mittelten kritischen Determinanten der Umsetzung von Korruptionspräventionsmaßnahmen ansetzt und diese gezielt adressiert.

2 Entwicklung und Pilotierung eines Workshops zur Sensibilisierung für Korruptionsprävention in KMU

Ansatzpunkte für die Konzeption eines Workshops zur Sensibilisierung für Korruptionsprävention stellten die kritischen Determinanten der Umsetzung von Korruptionspräventionsmaßnahmen dar, die im Rahmen einer quantitativen Befragung von 349 Managerinnen und Managern in deutschen KMU ermittelt wurden. Sie resultierten aus der empirischen Überprüfung eines an die Theorie des geplanten Verhaltens (Ajzen 1991) anknüpfenden theoretischen Rahmenmodells, das Erkenntnisse aus den Forschungsbereichen „ethisches Verhalten“ und „Prävention“ berücksichtigte und an den Untersuchungsgegenstand „Korruptionsprävention“ angepasst war¹.

Den Ergebnissen zufolge erhöhen folgende Faktoren die Intention der Managerinnen und Manager in KMU, in ihren Unternehmen Korruptionspräventionsmaßnahmen umzusetzen:

- ihre subjektive Norm für Korruptionsprävention, d.h. der wahrgenommene durch für das Unternehmen wichtige Stakeholder (z.B. Kunden, Lieferanten, Wettbewerber, Gesetzgeber, Öffentlichkeit) ausgeübte Druck, präventiv gegen Korruption vorzugehen (Ajzen/Fishbein 1980: 57-59; Flannery/May 1994: 207-208; Freeman 1984: 24-27);
- ihre Selbstwirksamkeit, d.h. ihre Überzeugung, über ausreichende Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen zu verfügen, um Korruptionspräventionsmaßnahmen im eigenen Unternehmen umzusetzen (Bandura 1997: 3);
- die von ihnen wahrgenommene Kontrollierbarkeit, d.h. ihre Einschätzung, über die nötigen finanziellen, zeitlichen und personellen Ressourcen wie auch über den nötigen Entscheidungsspielraum zu verfügen, um Korruptionspräventionsmaßnahmen im eigenen Unternehmen umzusetzen (Ajzen 2002: 666-667);
- ihre persönliche moralische Verpflichtung zur Umsetzung von Korruptionspräventionsmaßnahmen im eigenen Unternehmen (Ajzen 1991: 199-200);
- die von ihnen wahrgenommene Bedrohung, die durch Korruptionsgelegenheiten für Beschäftigte besteht, d.h. ihre Einschätzung, wie wahrscheinlich

1 Für eine detaillierte Beschreibung der empirischen Studie und ihrer Ergebnisse vgl. Werner et al. (2016): Determinants of the application of corruption prevention measures in small and medium-sized enterprises. Zur Publikation eingereichtes Manuskript

es ist, dass Beschäftigte im Unternehmen Gelegenheit zu korruptem Handeln haben (Becker/Maiman 1975: 13-14; Becker et al. 1977: 348-349).

Ziel des Workshops „Herausforderung Korruptionsprävention in KMU“ war es, diese empirisch ermittelten positiven Einflussfaktoren gezielt zu adressieren und zu verstärken, um so Managerinnen und Manager in KMU für Korruptionsprävention zu sensibilisieren. Der Workshop wurde im Herbst/Winter 2015 an vier verschiedenen Orten Deutschlands mit Vertreterinnen und Vertretern von KMU (insbesondere Geschäftsführenden und Mitgliedern der Geschäftsführung) pilotiert.

3 Konzept des Sensibilisierungsworkshops

Inhaltliche Schwerpunkte des Sensibilisierungsworkshops „Herausforderung Korruptionsprävention in KMU meistern“ stellten neben Informationen zu Ursachen und Konsequenzen von Korruption der zu beachtende gesetzliche Rahmen, Hinweise zur Durchführung einer Risikoanalyse sowie Hinweise zur Gestaltung und Implementierung von Korruptionspräventionsprogrammen und -maßnahmen in KMU dar.

Um eine starke Auseinandersetzung mit dem Thema und einen intensiven Austausch zu ermöglichen, war der Sensibilisierungsworkshop auf eineinhalb Tage ausgelegt. Er zeichnete sich methodisch durch einen starken interaktiven Charakter aus. So wurde beispielsweise mit Votings zu Fallbeispielen, Fallstudien, Einzelreflexionen anhand von Leitfragen sowie Gruppendiskussionen gearbeitet. Zu Beginn des Workshops erhielten die Teilnehmenden zudem eine Zusammenstellung der wichtigsten Inhalte des Workshops (sog. Lessons Learned).

Der Workshop sollte den Teilnehmenden in der ersten Hälfte (Block 1-5) zunächst einen Wissensgrundstock zu den Themen Korruption und Korruptionsprävention vermitteln. In der zweiten Hälfte (Block 6-10) orientierte sich der Aufbau des Workshops am Ablauf der Einführung eines Korruptionspräventionsprogramms (vgl. z.B. Transparency International 2008; Bundesministerium des Inneren 2013) und vermittelte den Teilnehmenden Informationen zu den einzelnen Schritten.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über den zeitlichen Ablauf, die einzelnen Themenblöcke sowie die jeweils adressierten Determinanten.

Tag 1		
Zeit	Inhalte	Adressierte Determinanten
15 Min.	1. Einführung	
90 Min.	2. Korruption – Status Quo, Begriffsklärung und Konsequenzen	▪ Subjektive Norm ▪ Selbstwirksamkeit ▪ Wahrgenommene Bedrohung ▪ Moralische Verpflichtung
Tag 2		
20 Min.	3. Vorstellungsrunde	
20 Min.	4. Ursachen von Korruption	▪ Selbstwirksamkeit ▪ Wahrgenommene Bedrohung
30 Min.	5. Korruptionsprävention – Anforderungen und Chancen	▪ Subjektive Norm ▪ Selbstwirksamkeit
40 Min.	6. Korruptionspräventionsprogramme	▪ Subjektive Norm ▪ Selbstwirksamkeit ▪ Wahrgenommene Bedrohung
<i>Pause (30 Min.)</i>		
95 Min.	7. Risikoanalyse	▪ Selbstwirksamkeit ▪ Wahrgenommene Kontrollierbarkeit ▪ Wahrgenommene Bedrohung
<i>Pause (60 Min.)</i>		
105 Min.	8. Korruptionspräventionsmaßnahmen	▪ Selbstwirksamkeit ▪ Wahrgenommene Kontrollierbarkeit
<i>Pause (30 Min.)</i>		
45 Min.	9. Implementierung von Korruptionspräventionsmaßnahmen	▪ Subjektive Norm ▪ Selbstwirksamkeit ▪ Wahrgenommene Kontrollierbarkeit ▪ Wahrgenommene Bedrohung
30 Min	10. Gemeinsame zusammenfassende Reflexion	

Tabelle 1: Ablauf und Inhalte des Sensibilisierungsworkshops

3.1 Einführung

Zu Beginn erhielten die Teilnehmenden einen Überblick über Ablauf, Inhalte und Ziele des Sensibilisierungsworkshops. Im Zuge der Erläuterung der Ziele wurde auch betont, dass der Workshop keine allgemeingültige Blaupause für ein erfolgreiches Korruptionspräventionsprogramm geben kann und will, da aufgrund der Vielfältigkeit von KMU ein Korruptionspräventionsprogramm individuell auf jedes KMU zugeschnitten sein sollte. Darüber hinaus wurde auch darauf hingewiesen, dass der Workshop keine Rechtsberatung bietet.

3.2 Korruption – Status Quo, Begriffsklärung und Konsequenzen

Als Einstieg in das Thema Korruption wurden zwei reale Korruptionsfälle, die sich in der jüngeren Vergangenheit in deutschen KMU ereignet hatten, vorgestellt und beleuchtet. Mithilfe statistischen Datenmaterials wurde anschließend über die Wahrnehmung und Verbreitung von Korruption in Europa und Deutschland sowie in europäischen und deutschen Unternehmen gesprochen. Über die Diskussion der Beispielfälle in KMU sowie der Zahlen zur Wahrnehmung und Verbreitung von Korruption sollte den Teilnehmenden verdeutlicht werden, dass Korruption auch in KMU stattfindet und für KMU eine Bedrohung darstellt.

Anschließend wurden die negativen Konsequenzen besprochen, die Korruption insbesondere für Unternehmen und korrupte Akteure (siehe hierzu Rabl 2008: 65-68) wie auch über das Unternehmen hinaus für Wirtschaft und Gesellschaft (siehe hierzu Rabl 2008: 59-65) haben kann. Dadurch sollte das Bewusstsein für Korruptionsprävention als moralische Verpflichtung gestärkt werden.

Im Fokus des nächsten Teils standen fünf Fallszenarien, zu denen die Teilnehmenden mittels eines interaktiven Voting-Tools über ihre Smartphones ihre Einschätzung abgaben, ob es sich bei den geschilderten Situationen jeweils um Korruption handelte oder nicht. Die Abstimmungsergebnisse wurden für jedes Fallszenario direkt im Anschluss eingeblendet und mit den Teilnehmenden diskutiert. Nach dieser Diskussion wurde die für die Bewertung der jeweiligen Szenarien relevante Gesetzeslage (§§299, 333, 334 Strafgesetzbuch (StGB)) vorgestellt und besprochen. Abbildung 1 zeigt exemplarisch eines der Fallszenarien.

Die Spende für den Kindergarten

Firma Schiller möchte auf dem Firmengelände eine weitere Fabrikhalle bauen. Bislang erweist es sich jedoch als schwierig, die entsprechende Baugenehmigung von der zuständigen Gemeinde zu erhalten. Ein Unternehmensberater empfiehlt, die Spende, die das Unternehmen jährlich im Rahmen des CSR-Programms sozialen Projekten zukommen lässt, dieses Jahr für den geplanten Neubau des Kindergartens der Gemeinde zu stiften. So soll der gute Wille des Unternehmens gegenüber der Gemeinde demonstriert werden.

Abbildung 1: Beispielhaftes Fallszenario

Über das interaktive Voting zur Beurteilung der Fallszenarien und die anschließende Diskussion sollte den Teilnehmenden verdeutlicht werden, dass häufig nur ein schmaler Grat zwischen strafrechtlich als Korruption bzw. nicht als Korruption zu bewertenden Handlungen liegt und Verhaltensweisen in Abhängigkeit von bestimmten Bedingungen einen strafrechtlichen Tatbestand darstellen können oder nicht. Den Teilnehmenden sollten zudem mögliche Unterschiede zwischen ihrer eigenen Einschätzung der Szenarien und der strafrechtlichen Bewertung aufgezeigt werden. Darüber hinaus sollte durch die Besprechung der einzelnen Fallszenarien und der relevanten Gesetzeslage nicht nur entsprechendes Wissen aufgebaut und damit die Selbstwirksamkeit erhöht werden, sondern über die Vermittlung der Erwartungen des Gesetzgebers auch die subjektive Norm gestärkt werden.

Zum Abschluss dieses ersten thematischen Blocks wurde die Problematik der Definition des Korruptionsbegriffs besprochen, auf die strafrechtliche Definition hingewiesen und letztlich die Definition des Bundeskriminalamts (2012: 3) als gemeinsame Arbeitsdefinition von Korruption für den Workshop festgelegt. Diese Definition wurde ausgewählt, da sie einerseits einen ähnlichen Rahmen im Hinblick auf das Verständnis von Korruption steckt wie das Gesetz, andererseits für Praktiker verständlich formuliert ist. Indem mit den Teilnehmenden die Definition von Korruption wie auch verschiedene Erscheinungsformen von Korruption besprochen wurden, sollte das Verständnis des Korruptionsbegriffs gefördert und die Selbstwirksamkeit gestärkt werden.

3.3 Vorstellungsrunde

Da es Ziel war, bereits am ersten Tag inhaltlich in den Workshop einzusteigen, erfolgte die Vorstellung der Teilnehmenden zu Beginn des zweiten Tags. Auch diese Vorstellungsrunde war mit inhaltlichen Aspekten verknüpft. Die Teilnehmenden waren aufgefordert, neben ihrer eigenen Person und ihrem Unternehmen auch den aktuellen Stand bezüglich Korruptionsprävention in ihrem Unternehmen vorzustellen sowie ihre Erwartungen an den Workshop zu benennen. Für diese Einstiegsrunde standen den Teilnehmenden circa 70 verschiedene Filmplakate zur Verfügung, so beispielsweise „Unter Kontrolle“, „Kurzer Prozess“, „Für ein paar Dollar mehr“ oder „Sag niemals nie“. Aus diesen sollten die Teilnehmenden das Plakat auswählen, welches den Stellenwert von Korruptionsprävention in ihrem Unternehmen am besten beschreibt und dies begründen. Dadurch sollte eine erste Reflexion des Ist-Zustands im eigenen Unternehmen sowie der Austausch zwischen den Teilnehmenden angeregt werden.

3.4 Ursachen von Korruption

Nach dem Einstieg in den zweiten Workshoptag wurden den Teilnehmenden Ursachen von Korruption vorgestellt. Neben umweltbezogenen Ursachen, die in der Kultur eines Landes, der Wirtschaft, der Gesellschaft und der Gesetzgebung liegen können, wurden auch organisationsbezogene Ursachen, die in den Strukturen, Prozessen und der Kultur von Unternehmen liegen können, erörtert (siehe hierzu Rabl 2008: 33-49; Rabl 2012a: 32-38). Im Zentrum stand hierbei vor allem der korrupte Akteur. Hier wurden die Merkmale des „typischen“ korrupten Akteurs nach Bannenberg (2002: 216-218) vorgestellt, typische Rechtfertigungsstrategien korrupter Akteure aufgezeigt (siehe hierzu Ashforth/Anand 2003: 15-25; Rabl 2008: 85-88; Rabl 2012b: 156-158; Rabl/Kühlmann 2009: 271-273) und Motive für korruptes Handeln besprochen (siehe hierzu Rabl 2008: 55-56, Rabl 2012a: 40). Danach lag der Fokus auf personen- und geschäftsbezogenen Warnsignalen für korruptes Handeln von Beschäftigten (siehe hierzu Krueger 2008: 129-131; Schmidt 2004: 18-20). Ziel dieser Einheit war es, bei den Teilnehmenden ein Verständnis für die Bedrohung durch Korruption zu schaffen und ihr Wissen zu den Ursachen von Korruption zu erweitern.

3.5 Korruptionsprävention – Anforderungen und Chancen

In Anknüpfung an die am ersten Tag vorgestellten Konsequenzen sollten die Teilnehmenden im nächsten inhaltlichen Block mit den rechtlichen Konsequenzen von Korruption und gleichzeitig auch den gesetzlichen Anforderungen im Hinblick auf Korruptionsprävention in Unternehmen vertraut gemacht werden, um ihre Selbstwirksamkeit und die subjektive Norm zu stärken. Im Fokus stand die Erläuterung der deutschen Gesetzeslage in den Bereichen Strafrecht (StGB) und Zivilrecht (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG)). Zudem wurden für deutsche Unternehmen wichtige internationale Gesetze wie beispielsweise der Sarbanes-Oxley Act, der Foreign Corrupt Practices Act und der United Kingdom Bribery Act 2010 vorgestellt.

Neben der Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen (z.B. 130 OWiG) wurden den Teilnehmenden weitere Chancen aufgezeigt, die sich für KMU durch Korruptionsprävention eröffnen. Dazu zählen die Vermeidung von negativen Konsequenzen durch Korruption (Argandoña 2003: 263, Rabl 2008: 59-68) sowie die Verbesserung der Beziehungen zu verschiedenen Stakeholdern wie beispielsweise Großunternehmen, öffentliche Auftraggeber, Banken, Investoren und Beschäftigte (Transparency International Deutschland, Arbeitsgruppe Wirtschaft 2014: 7). In diesem Zusammenhang wurden auch Anforderungen einzelner Stakeholder im Hinblick auf Korruptionsprävention verdeutlicht, um neben der Selbstwirksamkeit auch die subjektive Norm der Teilnehmenden zu stärken.

3.6 Korruptionspräventionsprogramme

Während sich die vorangegangenen Themenblöcke hauptsächlich dem Thema Korruption widmeten, gab der sechste inhaltliche Block den Teilnehmenden erste Einblicke in das Thema Korruptionsprävention. Anhand verschiedener Leitfragen sollten sie zunächst den Status Quo ihres eigenen Unternehmens im Hinblick auf die Einführung von Korruptionspräventionsmaßnahmen reflektieren. Diese Leitfragen waren in den Lessons Learned enthalten, die den Teilnehmenden zu Beginn des Workshops ausgehändigt wurden. Einen ersten Teil bildeten sechs Fragen, bei denen die Teilnehmenden anhand einer dreistufigen Skala das Korruptionsrisiko in ihrer Branche, die Relevanz von Korruptionsprävention in ihrer Branche und in ihrem Geschäftsumfeld, den Handlungsdruck, Korruptionspräventionsmaßnahmen einzuführen, den Wissensstand zu Korruptionsprävention und die Verbreitung von Korruptionspräventionsmaßnahmen im eigenen KMU bewerteten. Im zweiten Teil fanden sich vier offene Fragen zu bereits unternommenen Schritten, zu zukünftig geplanten Schritten, zu Herausforderun-

gen und Schwierigkeiten sowie zur vorhandenen Unterstützung bei der Einführung von Korruptionspräventionsmaßnahmen. Die Antworten auf diese vier Fragen wurden anschließend gemeinsam diskutiert. Über die Reflexion dieser Leitfragen sollten zum einen die wahrgenommene Bedrohung durch Korruption sowie die subjektive Norm im Hinblick auf Korruptionsprävention adressiert werden. Zum anderen sollte aber auch die Selbstwirksamkeit gestärkt werden, indem die Teilnehmenden darauf aufmerksam gemacht wurden, dass im eigenen KMU eventuell bereits Ansätze zur Korruptionsprävention existieren.

Anschließend wurden den Teilnehmenden Grundelemente eines Korruptionspräventionsprogramms als Basis für die weitere Diskussion vorgestellt (vgl. z.B. KPMG 2011: 22-30; Vetter 2013: 11-18). Ziel dieser Einheit war es insbesondere, Wissen zu einzelnen Grundelementen zu vermitteln und die kritische Auseinandersetzung mit diesen Elementen zu betonen, um die Selbstwirksamkeit der Teilnehmenden zu stärken.

3.7 Risikoanalyse

Einen ersten Schritt bei der Einführung von Korruptionspräventionsmaßnahmen stellt eine Risikoanalyse dar. Auf dieser lag der Schwerpunkt des siebten Workshop-Blocks. Ziel war es, den Teilnehmenden zu verdeutlichen, dass die Analyse der spezifischen Risiken für das eigene KMU Ausgangspunkt für die Identifikation geeigneter Korruptionspräventionsmaßnahmen ist.

Zunächst wurden den Teilnehmenden die vier Schritte einer Risikoanalyse (Identifikation, Bewertung, Steuerung und Kontrolle der Korruptionsrisiken; Konstanz Institut für Corporate Governance 2014: 28-32) erläutert. Zum Schritt der Risikoidentifikation wurden von den Teilnehmenden wahrgenommene Risiken gesammelt, danach weitere potenzielle Risiken für KMU vorgestellt (vgl. hierzu z.B. Bundesministerium des Inneren 2013: 9-14; Transparency International Deutschland, Arbeitsgruppe Wirtschaft 2007). Anschließend führten die Teilnehmenden im Rahmen einer Fallstudie eine Risikoanalyse durch. Die Fallstudie betrachtete ein fiktives KMU, das als Zulieferer Pressteile für die Automobilproduktion herstellt². Die Teilnehmenden identifizierten in einem ersten Schritt die in dem und für das KMU bestehenden möglichen Korruptionsrisiken. Diese wurden anschließend auf vorbereiteten Plakaten markiert und diskutiert. In

2 Für die Fallstudie sollte wenn möglich ein zum Branchenhintergrund der Teilnehmenden passendes Beispiel gewählt werden. In den durchgeführten Workshops wurde aufgrund der heterogenen Branchenhintergründe der Teilnehmenden auf ein Beispiel aus dem verarbeitenden Gewerbe zurückgegriffen, da es sich hierbei um eine der umsatzstärksten und unter KMU oft vertretene Branche handelt (Statistisches Bundesamt 2014).

einem zweiten Schritt bewerteten die Teilnehmenden die identifizierten Risiken im Hinblick auf ihr Schadenspotenzial. Dazu erhielt jede/r Teilnehmende fünf Aufkleber, mit denen er/sie die aus seiner/ihrer Sicht bedrohlichsten Risiken markierte. So sollte nochmals die wahrgenommene Bedrohung durch Korruption verdeutlicht werden. Den Teilnehmenden wurden Risikofaktoren aufgezeigt, derer sie sich vorher nicht oder nur teilweise bewusst waren. Adressiert werden sollte in dieser Einheit über den Aufbau von Wissen über Korruptionsrisiken und die Durchführung einer Risikoanalyse ebenfalls die Selbstwirksamkeit. Die wahrgenommene Kontrollierbarkeit wurde gestärkt, indem betont wurde, dass eine solche Risikoanalyse in KMU von der Unternehmensleitung unter Einbindung leitender Beschäftigter oder Personen, die in korruptionsgefährdeten Bereichen des Unternehmens tätig sind, selbst durchgeführt werden kann.

Zum Abschluss dieses Blocks sollten die Teilnehmenden als Zwischenfazit auf Karten festhalten und im Plenum beschreiben, was sie aus dieser Workshop-Einheit mitnehmen und welche nächsten Schritte sie für ihr eigenes Unternehmen planen. Mithilfe des Zwischenfazits sollten die Inhalte gefestigt und die Übertragung auf das eigene Unternehmen angestoßen werden.

3.8 Korruptionspräventionsmaßnahmen

Nach der Durchführung einer Risikoanalyse sind für die Auswahl geeigneter Korruptionspräventionsmaßnahmen neben dem spezifischen Risikoprofil auch die Strukturen und Besonderheiten des jeweiligen KMU zu berücksichtigen. Innerhalb dieses Blocks lag der Fokus zunächst auf der Vorstellung verschiedener Korruptionspräventionsmaßnahmen als Basis für die weitere Diskussion (siehe hierzu z.B. Argandoña 2003: 259-263; McDonald 2000; Rabl 2008: 185-193; Rabl 2012b: 162-164; Rotsch 2011: 156-159). Ähnlich wie bei der Bewertung der Risiken erhielten alle Teilnehmenden anschließend Aufkleber, um auf Plakaten diejenigen Korruptionspräventionsmaßnahmen zu markieren, die aus ihrer Sicht besonders für KMU geeignet sind und dies zu begründen. Neben der von den Teilnehmenden identifizierten Auswahl wurden auch Empfehlungen des Konstanz Institut für Corporate Governance (2014: 23-81), der Arbeitsgruppe Wirtschaft von Transparency International Deutschland (2014: 12-14) und des Prüfungsstandard 980 des Instituts der Wirtschaftsprüfer (2011: 5-7) diskutiert.

Da die Auswahl von Korruptionspräventionsmaßnahmen auf Basis der für das eigene KMU durchgeführten Risikoanalyse unter Berücksichtigung der Spezifika des Unternehmens durchzuführen ist, sollten die Teilnehmenden in der nächsten interaktiven Einheit Maßnahmen für ein konkretes Unternehmen auswählen. Hierzu wurde erneut auf das fiktive KMU aus der Fallstudie zurückge-

griffen. Den Teilnehmenden wurde noch einmal das erarbeitete Risikoprofil in Erinnerung gerufen. Struktur und Organisation des Unternehmens spezifizierte eine Erweiterung der Fallstudie. Anschließend diskutierte die Runde die für das KMU ausgewählten Maßnahmen und verschriftlichte sie an einer Pinnwand. In diesem Block sollte über die Vermittlung von Wissen an der Selbstwirksamkeit angesetzt werden. Insbesondere sollte aber bei den Teilnehmenden die wahrgenommene Kontrollierbarkeit erhöht, d.h. das Bewusstsein dafür gestärkt werden, dass ein an den identifizierten Risiken orientiertes, spezifisches und passend für das Unternehmen entwickeltes Korruptionsprogramm nicht kostenintensiv und zeitaufwändig sein muss, da Maßnahmen ziel- und passgenau ausgewählt werden, gegebenenfalls an bestehenden Strukturen und Prozessen ansetzen können und sich zum Teil wenig ressourcenintensiv umsetzen lassen.

3.9 Implementierung von Korruptionspräventionsmaßnahmen

Korruptionspräventionsmaßnahmen werden von Managerinnen und Managern häufig als nutzlos betrachtet (Hofeditz et al. 2015: 1). Eine mögliche Ursache für diese Wahrnehmung ist die mangelnde Unterstützung der Programme durch die Beschäftigten. So zeigt sich, dass die Akzeptanz von Korruptionspräventionsmaßnahmen bei Führungskräften noch bei 86% liegt, jedoch nur 52% der Beschäftigten diese Maßnahmen akzeptieren (Pricewaterhouse Coopers (PwC) & Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg 2010: 18). Der letzte inhaltliche Themenblock des Workshops widmete sich deshalb der Implementierung von Korruptionspräventionsmaßnahmen und hierbei vor allem der Gewinnung der Unterstützung der Beschäftigten.

Hierzu wurden den Teilnehmenden zunächst verschiedene Einschätzungen von Beschäftigten zu Korruptionspräventionsprogrammen vorgestellt (siehe hierzu PwC & Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg 2010: 17; PwC & Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, 2013: 44) und Faktoren präsentiert, die entsprechend der empirischen wissenschaftlichen Forschungsliteratur die Unterstützung von Korruptionspräventionsmaßnahmen durch Beschäftigte beeinflussen (siehe hierzu D'Arcy et al. 2009; Herath/Rao, 2009; Johnston/Warkentin 2010; Knapp et al. 2006; Spitzmüller/Stanton 2006; Vance et al. 2012).

In der abschließenden interaktiven Einheit erarbeiteten die Teilnehmenden ein Mission Statement. Sie schlüpften in die Rolle der Unternehmensleitung des in der Fallstudie eingeführten fiktiven KMU und verfassten ein Schreiben an die Beschäftigten zur Einführung des Korruptionspräventionsprogramms. Ziel dieses Schreibens war es, die Unterstützung der Beschäftigten für die im vorherigen Block ausgewählten einzuführenden Korruptionspräventionsmaßnahmen zu

gewinnen. Außerdem sollte die Bedeutung von Korruptionsprävention für das Unternehmen sowie das Commitment der Unternehmensleitung demonstriert werden. Anschließend wurden die Ansätze der Teilnehmenden im Plenum diskutiert. Ziel dieser Einheit war es, die Inhalte des Workshops von den Teilnehmenden noch einmal rekapitulieren und zusammenfassen zu lassen, um so alle identifizierten kritischen Determinanten der Sensibilisierung für Korruptionsprävention zu adressieren³.

3.10 Gemeinsame zusammenfassende Reflexion

Zum Abschluss des Sensibilisierungsworkshops erfolgte eine gemeinsame zusammenfassende Reflexion des Workshops über eine SOFT-Analyse. Diese stellt eine Feedbackmethode dar, bei der die Probanden verschiedene Leitfragen innerhalb eines Vier-Felder-Schemas beantworten (Schratz et al. 2011: 227-233). Basierend auf dem Akronym „SOFT“ orientieren sich die Leitfragen innerhalb des Vier-Felder-Schemas an den Begriffen „Satisfaction“, „Opportunities“, „Faults“ und „Threats“. Auf einem ersten Plakat bewerteten die Teilnehmenden anhand mehrerer Aspekte auf einer fünfstufigen Bewertungsskala ihre Zufriedenheit mit dem Workshop. Anregungen, was die Teilnehmenden am Workshop gerne ändern bzw. gerne beibehalten würden, wurden auf einem weiteren Plakat gesammelt. Welche neuen Perspektiven und Handlungsfelder sich durch den Workshop im Hinblick auf Korruptionsprävention für die Teilnehmenden eröffneten sowie welchen Herausforderungen im Hinblick auf Korruptionsprävention sie sich nach dem Workshop in ihrem Unternehmen gegenüber sahen, verschriftlichten sie auf zwei weiteren Plakaten. Diese Perspektiven und Herausforderungen wurden abschließend im Plenum zusammengefasst.

4 Qualitative Evaluation des Sensibilisierungsworkshops

4.1 Evaluationskonzept

In Anlehnung an das Evaluationsmodell von Kirkpatrick (1979) erfolgte eine qualitative Evaluation des Sensibilisierungsworkshops. Da sich ein Längs-

3 Das Mission Statement stellt auch eine Methode dar, um eine mögliche negative Einstellung zu Korruptionsprävention gemäß der kognitiven Dissonanztheorie (Festinger, 1957) durch die sogenannte „counterattitudinal advocacy“ (Eisenstadt et al. 2003: 2123-2124) positiv zu beeinflussen.

schnittdesign mit Pre- und Postbefragung nicht realisieren ließ⁴, erfolgte die Evaluation im Rahmen des Workshops im Hinblick auf die Ebenen „Zufriedenheit“, „Lernen“ und „beabsichtigtes Verhalten“. Tabelle 2 zeigt die in das Workshopkonzept integrierten Evaluationselemente.

Evaluationselement im Workshopkonzept	Methode	Adressierte Evaluationsebene
Vorstellungsrunde	Auswahl eines Filmplakats, das den Stellenwert von Korruptionsprävention im eigenen Unternehmen beschreibt	▪ Lernen (Vorher-Nachher-Vergleich)
Korruptionsprävention – Reflexion des Status Quo	Selbstreflexion anhand von Leitfragen	▪ Lernen (Vorher-Nachher-Vergleich)
Risikoanalyse	Zwischenfazit: „Was nehmen Sie aus dem Workshop bislang mit?“, „Welche nächsten Schritte planen Sie?“	▪ Lernen (Vorher-Nachher-Vergleich) ▪ Beabsichtigtes Verhalten
Implementierung von Korruptionspräventionsmaßnahmen	Verschriftlichung eines Mission Statements	▪ Lernen (Vorher-Nachher-Vergleich) ▪ Beabsichtigtes Verhalten
Gemeinsame zusammenfassende Reflexion	SOFT-Analyse	▪ Zufriedenheit ▪ Lernen (Vorher-Nachher-Vergleich) ▪ Beabsichtigtes Verhalten

Tabelle 2: Evaluationselemente im Workshopkonzept

4 Auch das ursprünglich geplante quantitative experimentelle Pre-/Posttest-Evaluationsdesign mit Kontrollgruppe konnte aufgrund von erheblichem Probanden-Dropout nicht umgesetzt werden.

4.2 Ergebnisse der Evaluation

Die Evaluationsebene „Zufriedenheit“ wurde im Rahmen der SOFT-Analyse erfasst. Die Teilnehmenden beurteilten den Workshop durchgehend positiv. Sie zeigten sich zufrieden, gaben an, die Inhalte klar und verständlich vermittelt bekommen zu haben und brachten zum Ausdruck, zu beabsichtigen, ihren Beschäftigten von den Inhalten des Workshops zu erzählen und den Workshop weiterzuempfehlen.

Die Abstimmung zu kurzen Fallbeispielen mittels eines Voting-Tools in Block 2 wurde von den Probanden als besonders positiv wahrgenommen und führte zu anregenden Diskussionen in der Gruppe. Ebenso fanden auch die interaktiven Übungseinheiten, bei denen Fallstudien bearbeitet oder Meinungsbilder erstellt wurden, großen Anklang. Bei der Konzeption des Workshops wurde darauf geachtet, den Managerinnen und Managern genügend Zeit für den Erfahrungsaustausch untereinander einzuräumen. Auch die kleinen Gruppen wurden als angenehm und für die Diskussion und den Austausch untereinander als förderlich empfunden. Den Erfahrungen aus den durchgeführten Workshops folgend empfiehlt sich eine Gruppengröße von sieben bis maximal fünfzehn Teilnehmenden.

Als Verbesserungsvorschlag brachten die Teilnehmenden ein, das Programm des Workshops auf einen Tag zu kürzen, zum Beispiel über die Kürzung der Pausenzeiten bei besonders kleinen Gruppen. Des Weiteren regten die Teilnehmenden an, noch mehr Fall- und Praxisbeispiele zu behandeln, um nach Aussage eines Teilnehmenden den „Aha-Effekt vom ersten Tag noch weiter zu verstärken“.

Die Ergebnisse zur Evaluationsebene „Lernen“ zeigen, dass die Mehrheit der Teilnehmenden bereits vor dem Workshop in Grundzügen Erfahrungen mit Korruptionsprävention gesammelt hatte. Bei der Auswahl der Filmplakate im Zuge der Vorstellungsrunde (siehe Abschnitt 3.3) schilderten die Teilnehmenden, dass sie mit dem Thema unter anderem durch Kunden, geschäftliche Tätigkeiten im Ausland oder durch Veränderungen in ihrem Unternehmen sowie in ihrem Geschäftsumfeld in Berührung gekommen seien. Der Großteil der Teilnehmenden verfügte über erste Erfahrungen mit Korruptionspräventionsmaßnahmen (z.B. Regelungen bezüglich der Annahme von Geschenken und Einladungen) und hatte vereinzelt Kontrollmechanismen implementiert (wie z.B. Vier-Augen-Prinzip, Überprüfung durch interne Revision bzw. Qualitätsmanagement). Keiner der Teilnehmenden verfügte jedoch zum Zeitpunkt des Workshops über ein strukturiertes und auf die identifizierten Risikobereiche des Unternehmens angepasstes Korruptionspräventionsprogramm.

Zentrales Ziel des Workshops war es, die Teilnehmenden für das Thema Korruptionsprävention zu sensibilisieren. Dass dies gelang, zeigen Aussagen der Teilnehmenden im Rahmen des Zwischenfazit nach Block 7 (siehe Abschnitt 3.7). Die Mehrheit der Teilnehmenden gab an, durch den Workshop für das Thema Korruptionsprävention sensibilisiert worden zu sein. Sie bekundeten ein „höheres Risikobewusstsein“, „eine höhere Aufmerksamkeit“ und „ein neues Verständnis für das Thema“ oder gaben an, „Zusammenhänge nun besser durchschauen zu können“. Die Teilnehmenden meldeten darüber hinaus zurück, dass ihnen durch den Austausch und die Diskussion mit anderen Managerinnen und Managern aus KMU deutlich geworden sei, dass Korruptionsprävention eine Handlungsnotwendigkeit in KMU darstelle. Auch in den Evaluationselementen der SOFT-Analyse spiegelt sich dies wider (vgl. Abschnitt 3.10). Auf die Frage, welche Perspektiven und Handlungsfelder sich im Hinblick auf Korruptionsprävention durch den Workshop eröffnet haben, wurde auch hier die Sensibilisierung für das Thema Korruptionsprävention herausgestellt.

Des Weiteren war es ein Ziel des Workshops, einen Wissensgrundstock bei den Teilnehmenden aufzubauen und damit die Selbstwirksamkeit zu stärken. Dies konnte erfolgreich umgesetzt werden. So teilte ein Teilnehmer beispielsweise in seinen gewonnenen Erkenntnissen mit, dass „Korruptionsprävention [nun] keine ‚Black Box‘ mehr“ für ihn sei und er „nun in die Umsetzung gehen“ könne. Die Teilnehmenden resümierten darüber hinaus, über die verschiedenen – insbesondere auch möglichen rechtlichen – Konsequenzen von Korruption aufgeklärt worden zu sein (siehe Abschnitte 3.2 und 3.5). Ihnen wurden die „vielfältigen Wirkungsfelder“ vergegenwärtigt. Einzelne berichteten auch die Kenntnis möglicher Ursachen von Korruption (siehe Abschnitt 3.4) als Lernergebnis. In Bezug auf die zur Stärkung der subjektiven Norm behandelten Anforderungen im Hinblick auf Korruptionsprävention und ihre Chancen (siehe Abschnitt 3.5) gaben die Teilnehmenden in der Reflexion als neue sich eröffnende Perspektive die Synergieeffekte durch Korruptionsprävention an. Als konkretes Lernergebnis wurde festgehalten, dass Korruptionspräventionsprogramme neben der Motivation der Beschäftigten auch die Außendarstellung des Unternehmens verbessern und zur Gewinnung neuer Kunden führen können.

In der zweiten Hälfte des Workshops (Blöcke 6-9) sollten die Teilnehmenden für einzelne Aspekte eines Korruptionspräventionsprogramms sensibilisiert werden. Zunächst stand hier die Risikoanalyse im Fokus (siehe Abschnitt 3.7). Hier zeigte sich in der SOFT-Analyse, dass 90% der Teilnehmenden es als eher beziehungsweise vollkommen zutreffend empfanden, dass sie durch den Workshop die Risikofaktoren für Korruption besser einschätzen könnten. Somit konnte für die Bedrohung durch Korruption sensibilisiert werden. Die Teilnehmenden fühlten sich zudem über die Möglichkeiten der Durchführung einer Risikoanaly-

se in KMU besser aufgeklärt. So gaben sie an, „konkrete Kriterien der Diagnose (Katalog)“, „Werkzeuge für die Risikoanalyse“ und „die Methodenvielfalt der Risikoanalyse“ kennengelernt zu haben.

Im Hinblick auf Korruptionspräventionsmaßnahmen (siehe Abschnitt 3.8.) und deren Implementierung (siehe Abschnitt 3.9) gelang es zu verdeutlichen, dass individuell auf das Unternehmen sowie die spezifischen Risikofaktoren abgestimmt vorgegangen werden muss. Die Teilnehmenden hoben hervor, dass Korruptionsprävention „individuell zu planen“ sei und eine „differenzierte Betrachtung notwendig“ mache. Sie meldeten außerdem zurück, dass sie sich durch den Workshop darüber bewusst geworden seien, dass es keine Blaupause für Korruptionsprävention gebe. Einzelne betonten des Weiteren explizit, dass Korruptionsprävention auf der Initiative der Geschäftsführung aufbauen müsse. Aussagen von Teilnehmenden, dass „man das Thema mit vertretbarem Aufwand regeln“ könne und „Korruptionsprävention auch in KMU umsetzbar“ sei, zeugen von einer erhöhten wahrgenommenen Kontrollierbarkeit. Zwei Teilnehmende zogen als Zwischenfazit für sich, dass der Workshop sie in ihrer bisherigen Vorgehensweise bei der Implementierung von Korruptionspräventionsmaßnahmen bestätige. Ein Teilnehmer erklärte, dass er nach dem Abgleich mit dem Input des Workshops sogar „besser aufgestellt sei als vermutet“. Neue Handlungsfelder, die sich für die Teilnehmenden im Hinblick auf die Implementierung von Maßnahmen eröffneten, lagen in der Kommunikation und in der Erkenntnis, dass Umdenken nur durch Wissensaufbau stattfinden könne.

Bezüglich der Evaluationsebene „*Beabsichtigtes Verhalten*“ zeigt sich zum einen die grundsätzliche Einsicht in Korruptionsprävention als Handlungsnotwendigkeit. So wurde von einem „offenen Umgang“, „genauer hinter die Kulissen schauen“, „Handeln nicht vertagen“ oder „Null-Toleranz“ gesprochen. Es wurde jedoch nicht darauf eingegangen, wie diese Aussagen ihre konkrete Umsetzung finden sollen. Andere Teilnehmende benannten bereits explizite nächste angestrebte Schritte. Ein Großteil gab an, zukünftig eine Risikoanalyse durchführen zu wollen bzw. die bereits bestehenden Analysepraktiken zu vertiefen und zu optimieren. Einzelne Teilnehmende formulierten hierbei schon konkrete Überlegungen, zum Beispiel Mitarbeiterbefragungen durchzuführen oder die Geschäftsführung und Beschäftigte in die Phasen der Risikoidentifikation und -bewertung miteinzubinden. Daneben sahen auch mehrere Teilnehmende die Notwendigkeit, zukünftig in ihrem Unternehmen einen Verhaltenskodex oder Richtlinien zu implementieren. Ein weiterer Teil der Teilnehmenden sprach sich dafür aus, mehr Transparenz in den Geschäftsabläufen und im eigenen Unternehmen zu schaffen. Des Weiteren berichteten die Teilnehmenden auch vereinzelt davon, ein Hinweisgeberportal nutzen oder einen Antikorruptionsarbeitskreis initiieren beziehungsweise einen Antikorruptionsbeauftragten benennen zu wollen. Schu-

lungen oder die Bereitstellung von Informationsmaterial für Führungskräfte und Beschäftigte wurden als weitere Handlungsschritte genannt.

Auch die SOFT-Analyse (siehe Abschnitt 3.10) spiegelt diese beiden Tendenzen im Hinblick auf das Vorliegen konkreter Handlungsabsichten: 45% der Teilnehmenden empfanden es als eher bzw. vollkommen zutreffend, 45% als teilweise zutreffend, durch den Workshop konkrete Ziele zu haben, wie sie zukünftig mit dem Thema Korruptionsprävention umgehen möchten.

Im Hinblick auf nächste Schritte war es im Rahmen des Workshops auch wichtig, nach den Schwierigkeiten und Herausforderungen zu fragen, mit denen sich die Teilnehmenden im Hinblick auf Korruptionsprävention konfrontiert sehen (vgl. Abschnitte 3.7 und 3.10). Da viele der Teilnehmenden mit dem Workshop in eine bis dato wenig bekannte Materie vordrangen, ist es verständlich, dass das Aufzeigen von Handlungsalternativen in der Umsetzung von Korruptionsprävention nicht nur Wissen schafft, sondern auch gleichzeitig neue Fragen aufwirft. Die Teilnehmenden sahen zum Beispiel eine große Herausforderung darin, im Unternehmen ein Problembewusstsein für Korruption bei den Beschäftigten zu schaffen. Dies äußerte sich in dem Ziel, das Unrechtsbewusstsein zu stärken und eine breite Akzeptanz für Korruptionsprävention im Unternehmen zu erreichen. Weitere Herausforderungen wurden in der Sensibilisierung weiterer Führungskräfte und Beschäftigter und in der Gewinnung der Zustimmung der Stakeholder gesehen. Ein zukünftiges Handlungsfeld für Korruptionsprävention stellte für die Teilnehmenden daher eine adressatengerechte Kommunikation dar, bei der verschiedene Zielgruppen (z.B. Beschäftigte, Lieferanten, Geldgeber) bedarfsgerechte Informationen erhalten. Daneben stellten sich für die Managerinnen und Manager die Fragen, welcher personelle Aufwand für die Einführung von Korruptionsprävention betrieben werden muss, wie sich neue Beschäftigte in Korruptionspräventionsprogramme einbinden lassen und wie Sanktionen bei Verstößen gegen die Richtlinien des Unternehmens gestaltet werden sollen. Dabei sahen sich die Teilnehmenden vor der Herausforderung, welche konkreten Präventionsmaßnahmen sich am besten in die bestehenden Prozesse integrieren und sich mit den Anforderungen des Unternehmens vereinbaren lassen. Dabei gelte es wiederum das Dilemma zu lösen, welche der Präventionsmaßnahmen wirksam, aber nicht übertrieben aufwändig seien.

5 Fazit

Anknüpfend an die empirisch ermittelten kritischen Determinanten der Umsetzung von Korruptionspräventionsmaßnahmen wurde ein Sensibilisierungsworkshop für Vertreterinnen und Vertreter von KMU (insbesondere für Ge-

schäftsführende und Mitglieder der Unternehmensleitung) entwickelt. Ziel dieses Workshops war es, die Sensibilisierung für Korruptionsprävention zu stärken, indem die subjektive Norm, die Selbstwirksamkeit und die wahrgenommene Kontrollierbarkeit im Hinblick auf die Umsetzung von Korruptionspräventionsmaßnahmen im eigenen Unternehmen, die moralische Verpflichtung wie auch das Bewusstsein für die Bedrohung durch Korruption gezielt adressiert werden. Die qualitative Evaluation des Workshops zeigt, dass es über den Workshop gelungen ist, die teilnehmenden Vertreterinnen und Vertreter von KMU über Korruptionsrisiken aufzuklären, für Korruptionsprävention zu sensibilisieren, mit für KMU geeigneten Korruptionspräventionsmaßnahmen vertraut zu machen und präventive Handlungsabsichten zu fördern. Inhaltlich wie methodisch wurde das entwickelte Konzept sehr positiv bewertet und kann als Ausgangspunkt für weitere Sensibilisierungsmaßnahmen dienen.

6 Literatur

- Ajzen, Icek (1991): The theory of planned behavior. In: *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 50. 2. 179-211
- Ajzen, Icek (2002): Perceived behavioral control, self-efficacy, locus of control, and the theory of planned behavior. In: *Journal of Applied Social Psychology* 32. 4. 665-683
- Ajzen, Icek/Fishbein, Martin (1980): *Understanding attitudes and predicting social behavior*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall
- Argandoña, Antonio (2003): Private-to-private corruption. In: *Journal of Business Ethics* 47. 3. 253-267
- Ashforth, Blake E./Anand, Vikas (2003): The normalization of corruption in organizations. In: *Research in Organizational Behavior* 25. 1. 1-52
- Association of Certified Fraud Examiners (2014): Report to the nations: On occupational fraud and abuse. Austin: Association of Certified Fraud Examiners. Abgerufen von: <https://www.acfe.com/rtn/docs/2014-report-to-nations.pdf>
- Bandura, Albert (1997): *Self-efficacy. The exercise of control*. New York: W.H. Freeman
- Bannenberg, Britta (2002): *Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle*. Neuwied: Luchterhand
- Becker, Marshall H./Maiman, Lois A.(1975): Sociobehavioral determinants of compliance with health and medical care recommendations. In: *Medical Care* 13. 1. 10-24
- Becker, Marshall H./Maiman, Lois A./Kirscht, John P./Haefner, Don P./Drachman, Robert H. (1977): The health belief model and prediction of dietary compliance: A field experiment. In: *Journal of Health and Social Behavior* 18. 4. 348-366
- Brenneisen, Hartmut/Hahn, Alexander (Hrsg.) (2008): *Korruption*. Berlin: Lit Verlag
- Bundeskriminalamt (Hrsg.) (2012): *Korruption: Bundeslagebild 2012*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt. Abgerufen von: <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Korruption/korruptionBundeslagebild2012.html?nn=28078>
- Bundesministerium des Inneren (Hrsg.) (2013): *Initiativkreis Korruptionsprävention Bundesverwaltung/Wirtschaft – Gemeinsam gegen Korruption. Band 2. Praktische Hilfestellungen für Antikorruptionsmaßnahmen*. Bonn: Bundesministerium des Inneren. Abgerufen von:

- https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/praktische-hilfestellungen-antikorrupsionsmassnahmen.pdf?__blob=publicationFile
- D'Arcy, John/Hovav, Anat/Galletta, Dennis (2009): User awareness of security countermeasures and its impact on information systems misuse: A deterrence approach. In: *Information System Research* 20. 1. 79-98
- Eisenstadt, Donna/Leippe, Michael R./Rivers, Jennifer A./Stambush, Mark A. (2003): Counterattitudinal advocacy on a matter of prejudice: Effects of distraction, commitment, and personal importance. In: *Journal of Applied Social Psychology* 33. 10. 2123-2152
- Festinger, Leon (1957): *A theory of cognitive dissonance*. Newbury Park: Sage Publications
- Fifka, Matthias S./Falke, Andreas (Hrsg.) (2012): *Korruption als internationales Phänomen. Ursachen, Auswirkungen und Bekämpfung eines weltweiten Problems*. Berlin: Erich Schmidt Verlag
- Flannery, Brenda L./May, Douglas R. (1994): Prominent factors influencing environmental activities: Application of the environmental leadership model (ELM). In: *The Leadership Quarterly* 5. 3/4. 201-221
- Foreign Corruption Practices Act, 15 U.S.C. §§ 78dd-1, et seq. (1977)
- Freeman R. Edward (1984): *Strategic management. A stakeholder approach*. Marshfield: Pitman Publishing
- Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) in der Fassung vom 24. Mai 1968 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2015 (BGBl. I S. 706, 711)
- Graeff, Peter/Grieger, Jürgen (Hrsg.) (2012): *Was ist Korruption? Begriffe, Grundlagen und Perspektiven gesellschaftswissenschaftlicher Korruptionsforschung*. Baden-Baden: Nomos
- Herath, Tejaswini/Rao, H. Raghav (2009): Encouraging information security behaviors in organizations: Role of penalties, pressures and perceived effectiveness. In: *Decision Support Systems* 47. 2. 154-165
- Hofeditz, Marcel/Nienaber, Ann-Marie/Dysvik, Anders/Schewe, Gerhard (2015): "Want to" versus "have to": Intrinsic and extrinsic motivators as predictors of compliance behavior intention. In: *Human Resource Management online first*
- Institut der Wirtschaftsprüfer (Hrsg.) (2011): *IDW Prüfungsstandard: Grundsätze ordnungsgemäßer Prüfung von Compliance Management Systemen (IDW PS 980)*. Düsseldorf: IDW Verlag
- Johnston, Allen C./Warkentin, Merrill (2010): Fear appeals and information security behaviors: An empirical study. In: *MIS Quarterly* 34. 3. 549-566
- Kirkpatrick, Donald L. (1979): Techniques for evaluating training programs. In: *Training and Development Journal* 31. 1. 78-92
- Knapp, Kenneth J./Marshall, Thomas E./Rainer, R. Kelly/Ford, F. Nelson (2006): Information security: management's effect on culture and policy. In: *Information Management & Computer Security* 14. 1. 24-36
- Konstanz Institut für Corporate Governance (Hrsg.) (2014): *Empfehlungen für die Ausgestaltung von Compliance-Management-Systemen L1*. Konstanz: Konstanz Institut für Corporate Governance. Abgerufen von: <http://www.htwg-konstanz.de/Projektergebnisse.6968.0.html>
- KPMG (Hrsg.) (2011): *Compliance-Management-Systeme*. Wien: KPMG Austria. Abgerufen von: https://www.kpmg.at/fileadmin/KPMG/Publikationen/Broschueren_und_Studien/Compliance_Management_Systeme.pdf
- Krueger, Otto-Gert (2008): Korruption in der Wirtschaft. In: Brenneisen/Hahn (2008): 119-136
- McDonald, Gael (2000): Business ethics: Practical proposals for organizations. In: *Journal of Business Ethics* 25. 2. 169-184
- Miles, Raymond E./Snow, Charles C./Meyer, Alan D./Coleman, Henry J. Jr. (1978): Organizational strategy, structure, and process. In: *Academy of Management Review* 3. 3. 546-562
- Pricewaterhouse Coopers (PwC)/Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (Hrsg.) (2010): *Compliance und Unternehmenskultur 2010*. Frankfurt am Main: PwC AG. Abgerufen von:

- https://www.pwc.de/de/risiko-management/assets/studie_compliance-und-unternehmenskultur.pdf
- Pricewaterhouse Coopers (PwC)/Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (Hrsg.) (2013): Wirtschaftskriminalität und Unternehmenskultur 2013. Frankfurt am Main: PwC AG
- Rabl, Tanja (2008): Private corruption and its actors. Insights into the subjective decision making processes. Lengerich: Pabst
- Rabl, Tanja (2012a): Wie kommt es zu korruptem Handeln? Ursachen von Korruption in der Privatwirtschaft. In: Fifka/Falke (2012): 31-46
- Rabl, Tanja (2012b): Korruption aus der Perspektive der Psychologie. In: Graeff/Grieger (2012): 153-167
- Rabl, Tanja/Kühlmann, Torsten M. (2009): Why or why not? Rationalizing corruption in organizations. In: Cross Cultural Management: An International Journal 16. 3. 268-286
- Rotsch, Sina (2011): Korruptionsprävention in Unternehmen – Möglichkeiten und Grenzen. In: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik 6. 3. 155-159
- Sarbanes-Oxley Act of 2002 in der Fassung vom 30.07.2002
- Schmidt, Sabine (2004): Korruption in Unternehmen: Typologie und Prävention. Nr. 112. Pforzheim: Hochschule Pforzheim
- Schratz, Michael/Iby, Manfred/Radnitzky, Edwin (2011): Qualitätsentwicklung. Verfahren, Methoden, Instrumente. Weinheim: Beltz
- Spitzmüller, Christiane/Stanton, Jeffrey M. (2006): Examining employee compliance with organizational surveillance and monitoring. In: Journal of Occupational and Organizational Psychology 79. 2. 245-272
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2014): Statistik für kleine und mittlere Unternehmen - Ergebnis 48121-0002. Abgerufen von: https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data.jsessionid=8E9009AA397C135847B235D4032A017F.tomcat_GO_1_3?operation=abrufstabellenVerzeichnis
- Strafgesetzbuch (StGB) in der Fassung vom 13.11.1998 (BGBl. I S. 3322) zuletzt geändert durch Gesetz vom 03.12.2015 (BGBl. I S. 2177)
- Transparency International (Hrsg.) (2008): Business principles for countering bribery. Berlin: Transparency International. Abgerufen von: http://www.transparency.org/whatwedo/tools/business_principles_for_countering_bribery_sme_edition/1/
- Transparency International Deutschland e.V., Arbeitsgruppe Wirtschaft (Hrsg.) (2007): Checkliste für „Self-Audits“ zur Korruptionsprävention in Unternehmen. Berlin: Transparency International Deutschland e.V. Abgerufen von: https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Wirtschaft/Checkliste_Self-Audits_TID.pdf
- Transparency International Deutschland e.V., Arbeitsgruppe Wirtschaft (Hrsg.). (2014): Führungsgrundsätze für kleine und mittlere Unternehmen zur Bekämpfung von Korruption. Berlin: Transparency International Deutschland e.V. Abgerufen von: https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/Publikationen/Transparency_Fuehrungsgrundsaeetze_KMU.pdf
- United Kingdom Bribery Act 2010 Chapter 23 in der Fassung vom 08.04.2010
- Vance, Anthony/Siponen, Mikko/Pahnila, Seppo (2012): Motivating IS security compliance: insights from habit and protection motivation theory. In: Information & Management 49. 3-4. 190-198
- Vetter, Eberhard (2013): Compliance in der Unternehmerpraxis. In: Wecker/Ohl: 1-29
- Wecker, Gregor/Ohl, Bastian (Hrsg.) (2013): Compliance in der Unternehmerpraxis. Grundlagen, Organisation und Umsetzung. Wiesbaden: Springer
- Werner, Anna/Rabl, Tanja/Best, Henning (2016): Determinants of the application of corruption prevention measures in small and medium-sized enterprises. Zur Publikation eingereichtes Manuskript

Kommunale Korruptionsprävention

Die Implementation personalwirtschaftlicher und organisatorischer Instrumente zwischen Anspruch und Realität.

Carsten Stark & Alexander Daniel Balzer

1 Einleitung

Beschäftigt man sich mit der Praxis der Korruptionsprävention in Kommunen, so fallen oberflächlich betrachtet zwei grundlegende Prinzipien auf. Zum einen die mentale Fokussierung auf die Möglichkeit individuellen Fehlverhaltens von Beschäftigten, und zum anderen die Reaktion durch Normsetzung und Anweisung von immer den gleichen Präventionsmaßnahmen als sogenannte „catch all“ Instrumente. In den späten neunziger Jahren sind so in der Regel Dienstanweisungen zum Thema Korruption entstanden, welche für zumindest einen großen Teil der Beschäftigten ein Rotationsprinzip vorsehen und in Bezug auf die Prozesse auf das Mehraugenprinzip setzen. Die meisten Kommunen haben zusätzlich Richtlinien für die Annahme von Belohnungen und Geschenken erlassen, um den Ermessensspielraum zu nutzen, den der Abs. 3 331 StGB den Dienstherren lässt.

Diese zur damaligen Zeit sicherlich richtige und wichtige Entwicklung muss jedoch aus heutiger Sicht hinterfragt werden können. Zum einen stellt sich die Frage, ob die angewiesenen Instrumente überhaupt dazu taugen die Wahrscheinlichkeit von individuellem Fehlverhalten zu verringern. Zum anderen stellt sich die Frage, ob diese verschiedenen Instrumente sinnvollerweise in Bezug auf ein gesamtes Amt oder etwa die ganze Kommunalverwaltung angewandt werden sollten, oder ob es nicht sinnvoll ist, derartige Instrumente stellenbezogen zu nutzen. In Bezug auf die Dienstanweisungen zur Annahme von Belohnungen und Geschenken ist zu fragen, ob es mit diesen Regelungen real gelungen ist, die oftmals empfundene Unsicherheit der Amtsträger zu verringern.

In diesem Beitrag möchte ich die These vertreten, dass wir in Bezug auf die Evaluation der Maßnahmen aus den neunziger Jahren eine gewisse Ernüchterung konstatieren müssen. Spezifisch angewiesene Instrumente existieren oftmals nur auf dem Papier und finden in der Praxis keine Anwendung (Personalrotation). Instrumente wie das Mehraugenprinzip führen in der Praxis häufig nicht zu der Kontrolle der individuellen Entscheidungsfindung, die man sich damit ursprüng-

lich versprochen hat. Dies liegt zum einen an der Frage der fachspezifischen Kontrollierbarkeit aber auch häufig am Umstand, dass in Massenantragsverfahren lediglich ungeprüft gegengezeichnet wird. Auch die Setzung von Wertgrenzen für die antizipierte Genehmigung von Belohnungen und Geschenken hat die praktische Unsicherheit der Amtsträger weniger vermindert als vermehrt.

In diesem Beitrag werden wir anhand erster empirischen Ergebnissen unseres Teilprojektes zur kommunalen Korruptionsprävention diese Thesen belegen. Wichtig ist es uns aber auch, Möglichkeiten aufzuzeigen, wie man die angesprochenen Probleme am besten bearbeiten kann. Nach unserer Überzeugung liegt die Crux der kommunalen Korruptionsprävention in der ihr zugrundeliegenden, am deutschen Strafrecht orientierte Fokussierung auf das individuelle Fehlverhalten. Dabei geht eine gerade für komplexe Organisationen sehr wichtige Dimension verloren. Die Fokussierung der individuellen Integrität rückt die Arbeit an der organisationalen Integrität in den Hintergrund.

Der hier vertretene Ansatz der Korruptionsprävention fragt sich daher nicht ausschließlich, was die einzelnen Amtsträger wissen müssen, und wie sie sich verhalten müssen, oder gar: wie ihre Persönlichkeit gestaltet sein muss, damit man sie als integer bezeichnen kann oder zu korrektem Verhalten veranlasst. Wir fragen uns vielmehr auch und ganz besonders, wie konkret Organisationsstrukturen aussehen müssen, damit sie den einzelnen Organisationsmitgliedern ermöglichen sich korrekt zu verhalten. Um diese Frage zu beantworten werden wir zwei Instrumente zur Messung organisationaler Integrität vorstellen um dann in einem dritten Schritt einige empirische Beispiele und Handlungsempfehlungen zu benennen.

2 Korruption und Risiko – die Risikoanalyse

Das grundlegende Problem aller Präventionsmaßnahmen besteht darin, dass ihre Wirksamkeit nicht direkt evaluiert werden kann. Dies würde voraussetzen, dass die Anzahl und Intensität konkreter Straftaten mit den implementierten Präventionsmaßnahmen korrelieren. Sehr wohl aber ist es möglich, die Minimierung der Korruptionswahrscheinlichkeit, also des Risikos, durch Präventionsmaßnahmen zu messen. Eine derartige Messung findet als sogenannte Risikoanalyse statt.

Durch die Risikoanalyse wird Prävention evaluiert. Sie kann daher nicht darin bestehen, dass man die Implementierung von Präventionsmaßnahmen misst. Es ergibt keinen Sinn, in einer Risikoanalyse zu hinterfragen, ob Präventionsmaßnahmen, wie etwa das Mehraugenprinzip, Personalrotation usw. eingeführt worden sind. Valider ist es zu hinterfragen, ob in der Realität des praktischen Organisationsalltags zum Beispiel mehrere Personen an Entscheidungsfindungs-

prozessen beteiligt sind. Korruptionsprävention ist nicht alleine deshalb wirksam, weil es sie (oft nur auf dem Papier) gibt. Sie kann nur dann Wirkung zeigen, wenn sie im alltäglichen professionellen Handeln der Beschäftigten umgesetzt wird. Die Messung dieser Umsetzung, etwa durch einen standardisierten Fragebogen (Mitarbeiterbefragung), ist außerordentlich voraussetzungsreich.

Welches Risiko soll durch eine standardisierte Befragung gemessen werden? Risiko soll das Produkt aus der Eintrittswahrscheinlichkeit eines unerwünschten Ereignisses (in unserem Fall Korruption) und der Schwere des Schadens als Konsequenz aus einem etwaigen Eintritt des Ereignisses sein (vgl. Krause/Borens 2009). Im Gegensatz zur Ungewissheit und Unwissenheit verstehen wir Risiko als eine quantifizier- und kalkulierbare Größe, die sich im Rahmen von statistischen Modellen abschätzen lässt. In diese sollten alle Faktoren mit einbezogen werden, die als relevant erachtet werden. Wir gehen davon aus, dass Risiken theoretisch immer minimiert werden können. Dies kann unter anderem durch Präventionsmaßnahmen geschehen. In der theoretischen Konzeption unserer Risikoanalyse definieren wir das Korruptionsrisiko als: die geschätzte Wahrscheinlichkeit des Auftretens korruptiven Handelns an einer operativen Schnittstelle innerhalb einer organisationalen Struktur. Diese Wahrscheinlichkeit ist dann unabhängig von der Person, die diese Stelle innehat. Das Risiko „Mensch“, also die Bewertung ganz bestimmter Mitarbeiter in einer Organisation, ist in unserer Form der Risikoanalyse ausdrücklich nicht vorgesehen. Abgesehen von lösbaren methodischen Problemen (vgl. Gourmelon et al. 2015) würde dies bedeuten, dass die Risikoeinschätzung sich mit jedem internen Stellenwechsel ändern müsste. Da wir uns aber auf personalwirtschaftliche und organisatorische Präventionsmaßnahmen fokussieren (und nicht disziplinarische oder strafrechtliche), können wir uns auf die Variablen beschränken, die derartigen Maßnahmen zugänglich sind.¹

Um unser Explanandum erklären zu können, ist es wichtig, den Einfluss des sozialen Umfeldes, der Situation und der Organisation in das Modell zu integrieren. Für einen geeigneten Ausgangspunkt halten wir Rolf Beckers Aufsatz „De-

1 Bei Befragungen kann aus den standardisierten Antworten nur entnommen werden, was die Probanden geantwortet haben. Wie sie die Frage verstanden und warum sie so geantwortet haben, ist methodisch nicht zu rekonstruieren. Der ‚subjektiv gemeinte Sinn‘ (vgl. Weber 1922, S. 1), den sie den Fragen zumessen, bleibt im Verborgenen. Gemäß Weber (vgl. ebd., S. 12) ist jedes soziale Handeln – folglich auch korruptes Handeln – zwar instrumentell, aber die Intention und der subjektive Sinn müssen nicht rein zweckrational sein. Durch diese Limitierung der standardisierten Befragung kommen nur Theorien und Modelle als Grundlage infrage, die den ausschließlich qualitativ erfassbaren, subjektiven und objektiven Sinn ausklammern und von einem rein zweckrational kalkulierenden Akteur ausgehen. Daher wollen wir die Risikoanalyse für Korruption im Paradigma der Theorie der rationalen Entscheidung verorten (siehe unter anderem Coleman 1990; Esser 1993 und 1999; Hill 2002).

linquenz als soziales Handeln“, in dem er aus Sicht der strukturell-individualistischen Handlungstheorie davon ausgeht, dass „Kriminalität die aggregierte Folge delinquenten Handelns ist“ (Becker 2014, S. 374; vgl. Mehlkop 2011). Dazu sollten die Erkenntnisse der (mikrosoziologisch orientierten) Korruptionsforschung über korrupte Handlungs- und Beziehungsmuster und ihre soziale 'Logik' in das theoretische Modell miteinbezogen werden (vgl. Graeff 2005; Stark und Lahusen 2010; Hiller 2005). Analog zu Beckers Modell wird im Folgenden angenommen, dass auch das Phänomen Korruption die aggregierte Folge delinquenten Handelns ist. Dadurch ergibt sich die Frage, wer aus welchen Gründen und unter welchen sozialen Verhältnissen korrupte statt legale Handlungen wählt. In unserem Fall ist die Frage nach dem Einfluss der Stelle und organisationalen Struktur zentral für das Handlungsmodell.²

Die erste Dimension, bei der wir davon ausgehen, dass sie Auswirkungen auf das Risiko hat, ist die Stelle in ihrer institutionalisierten Form: die möglichst aktuelle Stellenbeschreibung. Innerhalb dieser Dimension gibt es mögliche Faktoren, die direkte Wirkung auf das Risiko haben. Von zentraler Bedeutung ist das Explanans 'Aus- und Fortbildung'. Umso besser der Befragte mit dem notwendigen Verwaltungswissen für seine Tätigkeit ausgestattet ist, umso sicherer ist die Wahrscheinlichkeit, dass er seine Tätigkeit korrekt ausüben kann – wenn die Rahmenbedingungen seines Prozesses dies erlauben. Naheliegender Weise hat der Grad an spezifischem Wissen und Aufklärung im Bereich der Korruptionsprävention einen direkt vermindernenden Einfluss auf die statistische Wahrscheinlichkeit für Korruption. Wobei man einschränkend erwähnen muss, dass dieses Explanans nur das Risiko für affektuelle Korruption und Korruption aus Unwissenheit sicher verringert. Die Wirkung von spezialisierten Workshops und Schulungen auf nicht integre Personen mit krimineller Energie ist nicht abschätzbar. Eventuell kann es einen positiv abschreckenden Effekt haben. Es ist davon auszugehen, dass es in der öffentlichen Verwaltung mehr integre als nicht integre Personen gibt. Ein weiteres Explanans ist der Grad der Ermessensspielräume, die auf der Stelle vorhanden sind. Wenn wir das Risiko für die Stelle unabhängig von der Person erfassen wollen, müssen wir davon ausgehen, dass Ermessensspielräume eher das Risiko erhöhen. Die Auswirkung dieses Faktors wird aber durch den Grad der Kontrolle beeinflusst. Die Regelung der Stellenvertretung ist ebenfalls ein möglicher Faktor, der abgefragt werden kann. Es können hierbei

2 Zum jetzigen Zeitpunkt kann noch nicht geklärt werden, wie dieses theoretische Modell für die Erfassung des Risikos für Korruption mit Ansätzen der Institutionenökonomie, wie zum Beispiel der Agency-Theorie (vgl. Reichhard 2012, S. 98) und dem Prinzipal-Agenten-Klienten-Modell (vgl. Olsen und Torsvik 1998; Lambsdorff 2007; Rose-Ackerman 2010 und Banfield 1975), sinnvoll ergänzt werden kann. Insbesondere Banfields (1975) erweitertes Prinzipal-Agenten-Klienten-Modell, das explizit auf Korruption in staatlichen Organisationen bezogen hat, erscheint uns als eine passende Ergänzung für das Modell.

zwei Typen unterschieden werden. Der erste ist die ‚klassische‘ horizontale Stellvertretung, bei dem der Leiter nur durch andere gleichwertige Führungspersonen vertreten werden darf. Die horizontale Stellvertretung ist de facto oft eine Korruptionsförderung, da es kaum gleichwertiges Personal in der Verwaltung gibt, dass die Personen adäquat vertreten kann. Ob dieser Faktor deshalb unmittelbar zur Erhöhung des Risikos auf der Stelle führt, muss hier offengelassen werden. Die vertikale Stellvertretung, in der auch ein Mitarbeiter die Vertretung übernehmen darf, ist der zweite Typ. Die Vertretung durch Mitarbeiter gewährleistet die Kontrollfunktion – und klare Zuständigkeiten können eher aufrechterhalten werden. Wir schätzen daher die Wirkung als korruptionsvermindernd ein.

Die zweite in unseren Augen wichtige Dimension ist die Situation der Befragten in der Organisation. Wichtigste Explanantia dieser Dimension sind Gelegenheitsstrukturen. Hierbei gibt es neben Risikofaktoren, wie Einladungen, Geschenken oder außerplanmäßigen Kontakten, auch Gelegenheitsstrukturen, die keine Risiken, sondern Gefahren darstellen. Darunter fallen Gelegenheiten, wie Arbeiten außerhalb der Organisationseinheit oder regelmäßige Außenkontakte. Der Einfluss von Gefahren lässt sich nicht in Wahrscheinlichkeiten ausdrücken und es gibt nur indirekte präventive Maßnahmen zur Reduktion der Gefahr. Außenkontakte beispielsweise stellen eine generelle Gefahr dar. Sie vergrößern die Anzahl der Opportunitäten für Korruption im Vergleich zum normalen innerorganisatorischen Prozessablauf und verringern die Kontrolle. Hier muss abgewogen werden, welche Gefahren der verschiedenen Dimensionen mit abgefragt werden sollen. Die Komplexität des rechtlichen Rahmens, in dem der Befragte eingebunden ist, stellt einen weiteren Faktor dar, der in die Analyse mit einbezogen werden sollte. Wenn der Befragte diese Komplexität subjektiv als sehr hoch und undurchschaubar wahrnehmen sollte, kann dies dazu führen, dass er seine Tätigkeit nicht mehr korrekt ausübt. Auch seine Zufriedenheit leidet darunter. Dies ist aus Sicht der Korruptionsprävention problematisch, weil der Befragte dadurch tendenziell gezwungen wird, seine Dienstpflichten zu verletzen. Eine gewohnheitsmäßige Verletzung des Rechtsrahmens erhöht die Anfälligkeit für Korruption und in den meisten Fällen das Risiko für Korruption.

Die dritte Dimension, die wir hier vorstellen wollen, ist die der organisationalen Struktur. Hier gibt es viele einflussreiche Explanantia für das Risiko. Das Explanans Kontrolle, in seinen vielen Ausgestaltungen, spielt bei der Konzeption einer Risikoanalyse eine weitere zentrale Rolle. Der Bereich der ‚klassischen‘ Kontrolle ist gekennzeichnet durch die bürokratischen Instrumente, die spätestens seit dem späten 18., frühen 19. Jahrhundert Eingang in die Verwaltung gefunden haben. Ausgangspunkt sind hier die klassische Bürokratietheorie sowie das Konzept der bürokratischen Herrschaft von Max Weber (vgl. Weber 1922

v.a. 1. Teil, Kap. III). Faktoren der Kontrolle in der Verwaltung oder verwaltungsähnlichen Organisationen sind insbesondere das Vieraugen- sowie Sechsaugenprinzip (entsprechend dem Mehraugenprinzip), die Dienstaufsicht durch Vorgesetzte, das Dokumentationsprinzip und die Stichprobenkontrollen. Ein weiterer bedeutender Kontrollfaktor ist die Kontrolle durch Vorgesetzte, Kollegen und andere Organisationseinheiten. Bei allen Faktoren kann davon ausgegangen werden, dass die Abwesenheit von Kontrolle das Risiko für Korruption erhöht. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl weiterer Einzelfaktoren – auf die wir hier im Rahmen dieses Beitrags nicht weiter eingehen können –, bei denen wir davon ausgehen, dass diese Auswirkung auf das Risiko haben. Häufig beeinflussen diese Sachverhalte nur eine spezifische Konstellation von Explanantia positiv oder negativ und wirken nicht eigenständig als Explanans.

Aus methodischer Sicht kann nach der Tendenz und Disposition einer Person zu korruptivem Handeln, ähnlich wie bei anderen kriminellen Delikten, nicht direkt gefragt werden. Selbst in gänzlich anonymisierten Befragungen ist nicht davon auszugehen, dass direkte Fragen zu dem Thema wahrheitsgemäß beantwortet werden. Daher fragen wir in der Risikoanalyse nur organisatorische und situative Faktoren ab. Die Abfrage des persönlichen Kenntnisstandes in Bezug auf die Rechtsnormen darüber hinaus, ist in diesem Sinne sozialneutral, weil mit einem gemessenen Unwissen kein vorsätzliches Fehlverhalten in Verbindung gebracht werden kann. Dennoch ist auch bei dieser Variable darauf zu achten, dass eine direkte Messung nicht zielführend und damit auch nicht valide sein kann.

Das Ziel unserer standardisierten Mitarbeiterbefragung besteht in der Messung der realen Wahrscheinlichkeit des Auftretens korrupten Verhaltens. Diese Messung dient als Grundlage der Implementierung ganz spezifischer präventiver Instrumente. Ziel unserer Befragung ist es definitiv nicht, die Implementierung von präventiven Maßnahmen zu messen. Im angelsächsischen Sprachgebrauch messen wir *Outcomes* nicht *Outputs*. Darin unterscheidet sich unsere Risikoanalyse sehr deutlich von anderen. Wir möchten dies hier nur an einigen Beispielen verdeutlichen. In Bezug auf den Wissensstand der befragten Mitarbeiter fragen wir nicht ab, ob entsprechende Fortbildungen, Belehrungen oder Verpflichtungen stattgefunden haben. Wir schildern in unserer Befragung konkrete Sachverhalte und geben im Sinne eines Multiple-Choice-Tests Antwortvorgaben, die erkennen lassen, ob die Befragten über das notwendige Wissen verfügen oder nicht.

In ähnlicher Weise gehen wir mit dem Thema Personalrotation um. Wir fragen nicht, ob das Instrument der Personalrotation in einer Verwaltung implementiert wurde. Vielmehr fragen wir nach der Häufigkeit des internen Stellenwechsels. Dies liegt daran, dass es für die valide Einschätzung des Risikos vollkom-

men unerheblich ist, aus welchen Gründen ein interner Stellenwechsel erfolgt. Es liegt in der Natur der Sache, dass sich diese Form der Messung von Outcomes durch alle Dimensionen und die Operationalisierung unserer intervenierenden Variablen zieht. Die Ergebnisse unserer Risikoanalyse können daher zwei Folgen haben. Zum einen können wir an spezifischen Stellen ein erhöhtes Risiko feststellen und daraufhin geeignete Maßnahmen in Bezug auf die spezifische Stelle implementieren. Auf der anderen Seite können wir aber auch erkennen, ob bereits durchgeführte Maßnahmen in Bezug auf die analysierte Stelle den gewünschten Effekt zeigen. Jenseits der Vermeidung des Phänomens der sozialen Erwünschtheit von Angaben hat unsere Vorgehensweise also auch den Vorteil, dass das bestehende Instrumentarium in einer Organisation kritisch hinterfragt werden kann.

2.1 Erste empirische Erkenntnisse

Die empirischen Ergebnisse aus den von uns bisher durchgeführten Risikoanalysen sind außerordentlich vielschichtig, vor allen Dingen aber deutlich vom Fall, d.h. von der jeweils untersuchten Kommune abhängig. Einige Befunde lassen sich jedoch durchaus in allgemeiner Form darstellen.

So gibt immer wieder eine hohe Anzahl der befragten Mitarbeiter von Ämtern (bis zu 60 Prozent) an, dass sie keine Amtsträger sind. Das ist schon ein erstaunlicher Befund, der zeigt, dass man sich nicht darauf verlassen kann, dass sich die Mitarbeiter ihrer Amtsträgereigenschaft immer bewusst sind. Besonders gilt dies, wenn wir es mit einer GmbH oder anderen Rechtsformen zu tun haben oder die Mitarbeiter für hoheitliche Ausgaben lediglich verpflichtet sind. Langwierige Schulungen zu Amtsträgerdelikten können natürlich dann nicht zur Minimierung des Risikos beitragen, wenn die teilnehmenden Beschäftigten der Überzeugung sind, dass die geschulten Inhalte für sie zum großen Teil nicht zutreffen.

Es hat sich auch gezeigt, dass auf vielen Stellen die Dimension der Kontrolle sehr schwach ausgeprägt ist. Mögliche Gründe hierfür sind vielfältig, oft scheinen aber der Wandel zu einer "schlankeren" Verwaltung im Rahmen des neuen Steuerungsmodells (vgl. von Maravic 2007) und eine unzureichende Personalausstattung Grund dafür zu sein. Vor allen Dingen aber wird gerade von Vorgesetzten vorgebracht, dass Kontrollen eine Misstrauenskultur implizieren, die man in den letzten Dekaden durch die Einführung des kooperativen Führungsstils gerade abschaffen wollte. Das Mehraugenprinzip ist zwar oft implementiert, führt aber nicht zu einer echten Kontrolle. Manche Vorgesetzte geben

an, dass sie fachlich gar nicht in der Lage sind, ihre Mitarbeiter zu kontrollieren, andere unterschreiben, ohne nachzufragen.

Obwohl das Instrument der Rotation von Beschäftigten formal Bestandteil der meisten Richtlinien und Maßnahmenkataloge ist und viele Organisationen formal Anweisung gegeben haben, diese durchzuführen, findet Rotation in vielen Fällen de facto nicht statt. In unseren Untersuchungen ergab sich eine konkrete Implementationsquote der Personalrotation von maximal 5 %. Eine Personalrotation in Verbindung mit einer Personalentwicklung erscheint zu ineffizient und langwierig, was oftmals zu einer reinen „Buchstabenrotation“ führt. Deren präventive Wirkung kann zu Recht bestritten werden.

Im Bereich des Wissens zeigt sich, dass korruptive Sachverhalte, die auf Traditionen beruhen, von den Befragten oft wesentlich schlechter erkannt und rechtlich richtig eingeordnet werden. Darüber hinaus zeigt sich, dass Amtsträger Probleme bei der Unterscheidung von Bestechung und Vorteilsannahme haben. Während fast allen klar ist, dass Bestechung strafbar ist und sie diese in den meisten Fällen korrekt einordnen konnten, sieht dies bei der Vorteilsannahme ganz anders aus. Vielen scheint trotz der vorgeschriebenen Belehrung nicht klar zu sein, dass die Annahme eines Vorteils ohne zusätzliches dienstpflichtverletzendes Verhalten strafbar ist. Insgesamt erscheinen Traditionen und eingelebte Praktiken ein erhöhtes Risiko darzustellen, weil hier u.U. eindeutig strafbares Verhalten innerhalb der Organisation nicht mehr hinterfragt wird.

Diese Ergebnisse betonen die Wichtigkeit für die Sensibilisierung und Schulung im Rahmen der Korruptionsprävention. Aber nicht nur Mitarbeiter können dazulernen, auch die Organisation als System hat hier oftmals Nachholbedarf. Unsere bisherigen Risikoanalysen machen deutlich, dass man in der Bewertung präventiver Maßnahmen zwischen *Outputs* und *Outcomes* unterscheiden muss. Die Schulung von Beschäftigten in Bezug auf Amtsträgerdelikte ergibt dann keinen Sinn, wenn den Beschäftigten nicht klar ist, dass sie im strafrechtlichen Sinne als Amtsträger gelten. Die dienstliche Anweisung in Bezug auf die Annahme von Belohnungen und Geschenken zeigt dann keine Wirkung, wenn die Beschäftigten traditionell übliche Geschenke prinzipiell für unbedenklich halten. Die dienstliche Anweisung von Personalrotation oder Mehraugenprinzip ergibt dann keinen Sinn, wenn sie in der Praxis nicht umgesetzt werden. Es ist also für eine Abschätzung aktueller Risiken nicht hinreichend zu messen, ob es Dienstanweisungen, Schulungen oder organisatorische Maßnahmen gibt. Für die Abschätzung organisationaler Risiken ist einzig und allein die konkrete Umsetzung von Bedeutung. Ohne diese Fokussierung präventiver Outcomes degeneriert Korruptionsprävention zur reinen Symbolpolitik.

Deutlich als Ergebnis hervorgehoben werden kann, dass sogenannte „catch all“ Maßnahmen, also Instrumente wie zum Beispiel die Personalrotation und

das Mehraugenprinzip in fast allen Kommunen angewiesen sind, in der Praxis aber nur sehr unzureichend umgesetzt werden. Wir empfehlen daher sehr deutlich, derartige Instrumente nicht unhinterfragt nach dem Gießkannenprinzip anzuwenden, sondern ganz spezifisch in einzelnen Arbeitsbereichen und in definierte Arbeitsprozesse anzuwenden. Welche Instrumente, in welcher Situation und in welcher Form sinnvollerweise angewandt werden können kann nur nach der Durchführung einer sogenannten Schwachstellenanalyse gesagt werden.

3 Formale und Informale Verwaltungspraxis – die Schwachstellenanalyse

Unter einer Schwachstellenanalyse versteht man die am Prozess orientierte Darstellung von Risiken und Gefahren. Die Schwachstellenanalyse ist aufgrund ihrer Prozessorientierung fachbereichs- und stellenübergreifend. Während bei der Risikoanalyse das Korruptionsrisiko in Bezug auf einzelne Stellen oder Abteilungen innerhalb einer Organisation bewertet wird (Aufbauorganisation), geht es bei der Schwachstellenanalyse um die Beleuchtung spezifischer Arbeitsprozesse – und das losgelöst von deren jeweiliger organisationalen Positionierung (Ablauforganisation). Das schließt nicht aus, dass die Schwachstellenanalyse auch bei Prozessen Anwendung findet, die lediglich maßgeblich von einer Stelle bearbeitet werden. In der Regel handelt es sich aber um komplexe Prozesse, die durch die Beleuchtung einzelner Stellen nicht hinreichend bewertet werden können. Während also die Risikoanalyse in Bezug auf eine ganze Organisation erstellt wird, macht die Schwachstellenanalyse nur in Bezug auf spezifische Prozesse Sinn. Dabei stellt sich als Erstes die Frage, nach welchen Kriterien derartige Prozesse für eine Schwachstellenanalyse ausgewählt werden sollten. In der Praxis geschieht dies häufig aufgrund eines aufgetretenen Falles der Korruption oder Untreue. Nach der, in der Regel eher zufälligen, Aufdeckung eines konkreten korruptiven Sachverhaltes sieht man sich der Frage ausgesetzt, wie es in dem konkreten Fall möglich war, die vorhandenen Kontrollmechanismen zu umgehen. Es liegt auf der Hand, dass eine derartige nachträgliche Analyse von Prozessen nur eine zweitbeste Lösung darstellt. Vielmehr ist es sinnvoller, die Schwachstellenanalyse als präventive Maßnahme einzusetzen und in diesem Zusammenhang zumindest methodisch und gedankenexperimentell den *Worst Case* von abweichendem Verhalten anzunehmen. Methodisch lebt die Schwachstellenanalyse also davon, dass sie versucht, in Zusammenarbeit mit den Mitarbeitern korruptives Verhalten zu antizipieren, um die vorhandenen Prozessabläufe daraufhin zu betrachten, ob sie geeignet sind, derartiges Verhalten im Vorfeld zu verhindern. In der Schwachstellenanalyse kommen daher keine standardisierten quantitativen Verfahren, sondern vielmehr qualitativ hermeneutische Verfah-

ren zum Einsatz. Sie werden in der Regel mithilfe eintägiger Workshops zur Geschäftsprozessanalyse zusammen mit Mitarbeitern der Organisation durchgeführt. Die Schwachstellenanalyse ist also kein Instrument, das direktiv in einer Unternehmenseinheit implementiert werden kann. Sie ist ein Instrument, das von der Mitarbeit jener Beschäftigten lebt, die mit den entsprechenden Prozessen alltäglich betraut sind. Dieses sehr aufwendige Verfahren kann natürlich nicht für alle Prozesse in einer Organisation durchgeführt werden. Neben der nachträglichen Analyse aufgrund aktueller Fälle gibt es noch zwei weitere Kriterien, die bei der Auswahl der entsprechend zu analysierenden Prozesse hilfreich sind. Dabei handelt es sich zum einen um einen qualitativen, zum anderen um einen quantitativen Aspekt. Das quantitative Kriterium besteht darin, jene Prozesse auszuwählen, die alleine aufgrund ihrer Anzahl beim Auftreten von produktiven Handlungen zu einem erheblichen Schaden für die Organisation führen können. Auch wenn jede einzelne Prozessmanipulation lediglich zu einem geringen Schaden führen würde, so macht doch die Masse durchaus erhebliche Probleme. So ist zum Beispiel die Möglichkeit auch nur geringer Datenmanipulationen dann problematisch, wenn diese Manipulationen in geringem Umfang bei sehr vielen Prozessen zum Tragen kommen. Die gängige Praxis der Risikoanalyse, Vorgänge, bei denen es nur um geringere Geldbeträge geht, als weniger risikobehaftet einzuschätzen, ist daher durchaus als heikel anzusehen. Das qualitative Kriterium besteht darin, jene Prozesse zu analysieren, die aufgrund ihrer Komplexität nur von wenigen Insidern durchschaut werden und gleichzeitig ein erhebliches Schadenspotenzial aufweisen. In derartigen qualitativen Fällen dient die Schwachstellenanalyse auch der internen Transparenz und hilft den Aufsichts- und Kontrollinstanzen, sich einen inhaltlichen Überblick über die internen Gepflogenheiten des beteiligten Expertenwissens zu verschaffen. Während der konkreten Analyse vor Ort geht man modular vor. D.h., die Schwachstellenanalyse gliedert sich in verschiedene analytisch voneinander getrennte Bereiche, die – einzeln – zusammen mit den Beschäftigten erarbeitet werden. Die Rekonstruktion der einzelnen Bereiche in jeweilige Risikobewertungen oder die Formulierung spezifischer Handlungsempfehlungen erfolgt in einem zweiten Schritt durch die Beratung.

3.1 Die Module der Schwachstellenanalyse

Schulung der Beschäftigten

Das erste Modul der Schwachstellenanalyse hat rein vorbereitenden Charakter. Da wir bei der eigentlichen Analyse sehr stark auf die Mitarbeit der Beschäftigten angewiesen sind, hat es sich als sehr zweckdienlich erwiesen, vor der eigent-

lichen Analyse eine Schulung durchzuführen. Es geht dabei nicht darum, im Einzelnen eine juristische Problematisierung des Alltags vorzunehmen. Vielmehr geht es darum, bei den Beschäftigten eine Sensibilität für Sachverhalte zu schaffen, die in Bereiche der Korruption, Untreue, Betrug oder Wettbewerbsverzerrung führen können. In der Praxis hat es sich bewährt, schon auf dieser Ebene beispielhaft auf Fälle des Datenmissbrauchs, der Datenmanipulation aber auch des Personalmanagements und des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) einzugehen. Besonders wichtig aber ist die Schulung in Bezug auf das methodisch-analytische Vorgehen der Schwachstellenanalyse. Es fällt den Beschäftigten in der Regel schwer, ein derartiges analytisch dekonstruierendes Instrument selbstständig anzuwenden. In der Praxis ist man es eher gewohnt, die Übersicht über den Prozess zu wahren und ihn von Beginn an als Einheit zu sehen. Dieses in der Managementpraxis durchaus zielführende Vorgehen ist im Bereich einer analytischen Dekonstruktion eher nachteilig. Daher findet im Rahmen der Schulung eine Einführung in die Methodik der Schwachstellenanalyse statt, die anhand vorgegebener Beispiele aus der Praxis das Vorgehen des Instrumentes veranschaulicht.

Darstellung des Arbeitsprozesses

Der erste Teil einer Schwachstellenanalyse besteht in der klassischen Darstellung des Arbeitsprozesses bzw. eines Arbeitsvorgangs in einem Flussdiagramm. Dabei kann es sich um die Bearbeitung von Anträgen gleich welcher Art, um die Beschaffung von Arbeitsmitteln oder die Vergabe von Projekten durch öffentliche Ausschreibung ebenso handeln, wie um ein Personalauswahlverfahren, eine Verkehrskontrolle, eine Unfallaufnahme, eine Betriebsprüfung oder dergleichen mehr. Stellenweise sind derartige Arbeitsabläufe – wie etwa bei einer öffentlichen Ausschreibung – hochgradig standardisiert, stellenweise jedoch – wie etwa bei der freihändigen Vergabe – vom Prinzip her sehr flexibel gestaltet. Schon hier können durch die genaue Darstellung einzelne Defizite erkennbar sein, die möglicherweise in der Doppelzuständigkeit einer Person innerhalb eines Arbeitsablaufes oder in den mangelnden Kontrollmöglichkeiten liegen. Klassische Problemfelder sind hier eine mangelnde Dienst- und Fachaufsicht, Verselbstständigung einzelner Bediensteter oder Organisationseinheiten, Aufgabenkonzentration auf einzelne Bedienstete (Zweiaugenprinzip), zu große Entscheidungs- bzw. Ermessensspielräume, zu viele oder schwer verständliche Vorschriften bei fehlendem Expertentum und/oder fehlende Transparenz der Dokumentation und Entscheidungsfindung. Besonders schwierig wird es erfahrungsgemäß dann, wenn eine Kontrollinstanz nicht über die ausreichende fachliche Qualifikation oder nicht über genügend Information verfügt, um diese Funktion auch ausfüllen zu können. Besonders wichtig ist es hier herauszustellen, dass die formale Orga-

nisationsstruktur in Bezug auf die Prozesse so gut wie nie mit der alltäglichen Praxis in einer Organisation übereinstimmt. Dies betrifft nicht nur die standardisierten und oft veralteten formalen Prozessbeschreibungen, sondern auch die Umsetzung jener Verfahren, die aufgrund von Verwaltungsvorschriften verbindlich vorgeschrieben sind. Entweder finden die formalen Prozesse parallel zu den informellen statt, oder aufgrund verschiedener oft personalwirtschaftlicher Gründe wird auf die Durchführung der formalen Prozesse ganz verzichtet. Bei komplexen Verfahren, vornehmlich Genehmigungsverfahren mit gewerberechtlichem, baurechtlichem oder umweltrechtlichem Bezug, findet sehr häufig vor dem eigentlichen formalen Genehmigungsverfahren ein informelles Verfahren der Entscheidungsfindung statt. Diese informellen Verfahren sind in der Regel nicht standardisiert und wenig transparent. Je mehr jedoch die eigentliche Entscheidungsfindung in derartigen Vorgesprächen, Verhandlungen und Beratungen erfolgt, desto wichtiger ist es, in diese Verfahren eine gewisse Transparenz zu bekommen. Aus präventiver Sicht nutzt es hier sehr wenig, sich auf die formalen Verfahren zu konzentrieren. In der Schwachstellenanalyse wird der gesamte Arbeitsvorgang bis ins kleinste Detail beschrieben und am besten in einem Ablaufschema grafisch dargestellt.

Benennung der beteiligten Akteure

Bei der Benennung der Akteure geht es darum zu klären, welche Personen, Personengruppen oder/und Institutionen an einem Arbeitsprozess direkt oder indirekt beteiligt sind. Es geht hier darum zu erkennen, wer an welcher Stelle formal oder informal Einfluss geltend machen kann. Dies ist – entgegen gängiger Vorurteile – auch dann wichtig, wenn es sich bei den betreffenden Akteuren um andere Behörden, Dienstherren oder gar politische Instanzen handelt. Dieser Schritt der Schwachstellenanalyse dient vor allem dazu, zu erkennen, wie sich etwaige korruptive Netzwerke organisieren könnten (hierzu auch Höffling 2002). Der Bezug zu den informellen Prozessen ist besonders wichtig, da bei informellen Konsultationen sehr häufig Akteure auftreten, die bei formalen Genehmigungsverfahren nicht vorgesehen sind. Als beteiligte Akteure treten daher nicht nur Verwaltung, Mitarbeiter bzw. Antragstelle auf. Gerade auf kommunaler Ebene spielt hier die politische Ebene, verstanden als politische Öffentlichkeit, spielen Parteien und Mandatsträger, mit. Gerade die Mandatsträger haben erhebliche Möglichkeiten, Einfluss auf Verwaltungsprozesse auszuüben. Auch hier wäre es aus präventiver Sicht wenig zielführend, sich lediglich auf verwaltungsinterne Schwachstellen zu konzentrieren. Die Darstellung der beteiligten Akteure erfolgt am besten in einem Netzwerk oder Soziogramm.

Interessenlagen der Akteure

Die Interessenlagen der Akteure sind in einem weiteren Schritt herauszuarbeiten. Bei Prozessen von Behörden oder auch Unternehmen stehen sich im Normalfall mindestens zwei Akteure mit unterschiedlichen Interessen gegenüber. Der eine Akteur vergibt unter bestimmten Bedingungen materielle Dienstleistungen oder Ressourcen (Dienstleistungen, Aufträge, Fördermittel, Zuschüsse etc.) und der andere möchte diese Zuwendungen bekommen bzw. bietet dafür. Dabei sollten im Rahmen der Schwachstellenanalyse nicht nur materielle Interessen im Vordergrund stehen. Interessen können zum Beispiel auf Behördenseite auch einfach die schnelle, den Kunden zufriedenstellende Bearbeitung, die Erfüllung einer Kennzahl oder die Vereinfachung von Kontrolltätigkeiten sein. Oft stehen hinter problematischem Verwaltungshandeln keine korruptiven Motive, sondern das vielfach positiv belegte Motiv einer im „Interesse“ des Dienstherren liegenden Vereinfachung der Entscheidungsfindung. So kann es sein, dass in einem konkreten Arbeitsablauf gegen gängige Regeln verstoßen wird, nicht um persönliche Vorteile zu erlangen, sondern um für den Dienstherren oder für die Abteilung „das Beste herauszuholen“. Wenn zur Erreichung dieses Zieles, etwa durch die Einladung zu einem ausgiebigen Abendessen, Vorteile angenommen werden, wird dies dann in der Regel nicht als normabweichendes Handeln angesehen. Kommunale Beispiele sind hier die Wirtschaftsförderung, Gewerbeansiedlung, aber auch die Vergabe größerer kommunaler Aufträge an örtliche Unternehmen unter flexibler Umgehung vergaberechtlicher Normen. Derartige „nicht korruptive“ Motive der Mitarbeiter müssen in der Schwachstellenanalyse herausgearbeitet werden, um nicht unnötige und die Arbeit behindernde zusätzliche Kontrollinstanzen zu schaffen, deren Nutzen für die Mitarbeiter fragwürdig erscheint. Die Interessen der Akteure auf der Nehmerseite sollten in die Analyse mit einbezogen werden. Oft stehen diese Interessen denen der Organisation auf der Geberseite diametral gegenüber, und das Wissen über diese kann helfen, mögliche korruptive Angriffspunkte im Prozess zu identifizieren. Wenn Verwaltungshandeln durch politische Zielvorgaben gesteuert werden kann, macht es wenig Sinn, an formalen Prozessen zu arbeiten. Die Analyse der auf den Verwaltungsprozess einwirkenden Interessen macht daher nur Sinn, wenn man zuvor die potenziell beteiligten Akteure benannt hat und diese auch in die Schwachstellenanalyse einbezieht.

Situativer Kontext

Die Frage des situativen Kontextes eines Verwaltungsprozesses stellt sich den unmittelbar daran beteiligten Personen in der Regel nicht, da er von ihnen als Alltag und nicht erwähnungsbedürftig angesehen wird. Für eine soziologisch arbeitende Schwachstellenanalyse ist er jedoch absolut unabdingbar. Viele prob-

lematische Situationen werden erst erkennbar, wenn der jeweilige Arbeitsprozess in den jeweiligen Kontext eingebunden betrachtet wird. So macht es für die Korruptionsprävention durchaus einen Unterschied, ob eine Betriebsprüfung bei einem Hotelier des Rotlichtmilieus durchgeführt wird oder ob eine ganze Hotelkette zur Prüfung ansteht. Auch findet die Arbeit eines verdeckten Ermittlers des Verfassungsschutzes in einem anderen situativen Kontext statt als die Antragsbearbeitung bei einer kommunalen Baubehörde. Gleiche oder ähnliche Verwaltungstätigkeiten unterscheiden sich bei der Vielschichtigkeit des öffentlichen Dienstes oft gerade durch den jeweiligen Kontext, in den sie eingebunden sind. Es ist dieser Kontext, der manchmal zur Problematisierung eines Verwaltungsaktes im Sinne der Korruptionsprävention führt und in anderen Fällen korruptives Verhalten als absolut unwahrscheinlich aussehen lässt. Dieser Anschein trägt jedoch dann, wenn damit die Unterstellung einhergeht, korruptives Handeln sei in manchen Bereichen eher wahrscheinlich als in anderen; vielmehr ist es wichtig zu erkennen, dass korruptives Handeln je nach Kontext unterschiedliche Formen annimmt – wie z.B. *Verdrängungs-, Auflagen-, Genehmigungs- oder Leistungskorruption* (vgl. Liebl 1992) – und deshalb unterschiedliche präventive Maßnahmen erforderlich macht. Gerade der situative Kontext beeinflusst die Möglichkeiten präventiver Instrumente. So macht zum Beispiel die Personalrotation nur dann Sinn, wenn man eine Verfestigung persönlicher Beziehungen in Netzwerken als Bestandteil der konkreten Situation ansieht. In Situationen, die durch stetigen wechselnden Kundenverkehr definiert sind, macht eine Rotation (in der Regel Buchstabenrotation) wenig Sinn, da sie mitunter auch jene Mitarbeiter betrifft, die sich durch eine besonders hohe Integrität auszeichnen. Situationen, die vor allen Dingen durch exklusiven Datenzugang und Möglichkeiten der Datenmanipulation gekennzeichnet sind, benötigen ebenso andere präventive Mechanismen als z.B. Situationen, die sich durch eine starke Vernetzung mit anderen Organisationseinheiten auszeichnen.

Mögliche Normverstöße

Der entscheidende Schritt der Schwachstellenanalyse besteht nun in der Beschreibung möglicher krimineller Handlungen. Am besten werden jene Beschäftigten, die gemeinsam die ersten Punkte erarbeitet haben, nun damit betraut, sich sehr intensiv darüber Gedanken zu machen, wie man mit dem beschriebenen Arbeitsablauf, den bekannten Akteuren, deren Interessenlagen und dem bekannten situativen Kontext ganz konkret auf illegale Weise „Geld verdienen“ kann, ohne dabei Gefahr zu laufen, erwischt zu werden. Dieser Teil der Schwachstellenanalyse betont die Kosten-Nutzen-Abwägung der Akteure und regt sie gedanklich an, das Amt explorativ als *‘Maximising Unit’* zu verstehen. Bei diesem Vorgehen entspricht das, was wir zusammen mit den Beschäftigten ergründen

wollen, der Korruptionsdefinition von Van Klaveren³. In diesem Gedankenspiel können aus Sicht der ökonomischen Theorie korruptive Normverstöße als ein Symptom und nicht als Ursache für prozessurale und organisationale Schwachstellen gesehen werden, da sich ausgehend von der Public Choice Theory (vgl. De Graaf 2007, S. 45 f.) Personen immer dann für korruptes Verhalten entscheiden, wenn der Nutzen (Erfolgswahrscheinlichkeit und Gewinn) die Kosten (Entdeckungswahrscheinlichkeit und Sanktionshöhe) übersteigt (vgl. Beck und Nagel 2012, S. 33). Die Erfahrung aus unzähligen Workshops zeigt, dass die Beschäftigten vor Ort an diesem Punkt der Schwachstellenanalyse eine bewundernswerte kriminelle Energie an den Tag legen und unerwartete „Verdienstmöglichkeiten“ aufzeigen. An dieser Stelle werden so die eigentlichen Schwachstellen des Arbeitsablaufs in Bezug auf Bedienstete offenbar, die auch in der Realität über die notwendige kriminelle Energie verfügen⁴ und diese Schwachstellen zur eigenen Profitmaximierung auszunutzen. Dieser Teil der Schwachstellenanalyse zielt primär auf *individuelle Korruption* und nicht *singuläre Korruption* ab, da diese Bereicherung fast immer zulasten der Organisation geht (vgl. Grieger 2012, S. 44). Aus der akteurstheoretischen Sichtweise handelt es sich hier um den wichtigsten Schritt der Analyse, um die Möglichkeiten individuellen Fehlverhaltens aufzudecken. Diese Schwachstellen der individuellen Korruption stellen aber auch Einfallstore für *gemeinschaftliche Korruption* dar und können Ausgangspunkte für korrupte Netzwerke sein. Dabei ist es durchaus möglich, einzelne, typische Schwachstellen in die Diskussion einzubringen und entsprechend abzurufen. So ergeben sich Normverstöße möglicherweise aus der Möglichkeit, Daten zu manipulieren, Ermessen unkontrolliert auszuüben, fachliche Zusammenhänge exklusiv zu überschauen, Bedarfe eigenständig zu definieren oder informelle Verhandlungen zu führen. An dieser Stelle intervenieren auch bereits implementierte Präventionsmaßnahmen. Deren Wirksamkeit ist hier zu hinterfragen. In Bezug auf das Mehraugenprinzip heißt dies zum Beispiel zu hinterfragen, ob die kontrollierenden oder mitarbeitenden Kollegen fachlich in der Lage sind, ihre Kontrollfunktion auszuüben, ob Vorgesetzte die Sachverhalte real prüfen oder nicht einfach nur eine Unterschrift leisten, ob stichprobenartige Kontrollen durchgeführt werden oder komplette Vorgänge und Entscheidungsbefugnisse delegiert worden sind. Die Reflexion möglicher Normverstöße bietet daher einen

3 „Unter Korruption wollen wir also verstehen, dass ein Beamter sein Amt als einen Betrieb betrachtet, dessen Einnahmen er im Extremfall zu maximieren versucht. Das Amt wird also zur ‘Maximising Unit’.“ (Van Klaveren 1957, S. 292).

4 Daneben gibt es auch denkbare korrupte Handlungen, bei denen es nicht primär um das Geldverdienen geht, sondern um Status, Anerkennung oder familiäre oder Clan-bezogene Verpflichtungen (vgl. z.B. Huberts 2010, S. 159). Diese bringen eher indirekt Vorteile oder verhindern nur mögliche Sanktionen durch bestimmte Gruppen (wie bei familiären oder Clan-bezogenen Verpflichtungen etc.).

sehr geeigneten Rahmen dafür, bereits vorhandene Präventionsmaßnahmen zu evaluieren und zugleich die Hintergründe für die mehr oder weniger gelungene Implementierung derartiger Maßnahmen zu erfragen.

Problematische Situationen (mikropolitische Spiele)

In Bezug auf die problematischen Situationen wird der Fokus nicht auf den Akteur gelegt, der sich rational intendiert kriminell verhält. An dieser Stelle geht es eher um die Frage der Organisationalen Integrität oder um die kriminelle Energie Dritter. Es gilt, jene Schwachstellen zu untersuchen, die dazu führen können, dass Bedienstete der Verwaltung korruptive Handlungen begehen, ohne dies aus krimineller Energie heraus intendiert zu haben (*affektuelle Korruption*). Angesprochen ist hier das sogenannte „Anfüttern“, das in der Praxis die verschiedensten Formen annehmen kann (vgl. Niehaus 2012, S. 61). In der sozialwissenschaftlichen Forschung spricht man hier allgemein von „mikropolitischen Spielen“, also Standardsituationen, die dazu geeignet sind, Menschen auch gegen deren Absicht zu einem Verhalten zu bewegen, das im eigenen Interesse liegt. Hier sind verschiedene Formen daraufhin zu überprüfen, ob sie für den jeweilig untersuchten Arbeitsprozess infrage kommen. Dieser Punkt wurde von uns in die Schwachstellenanalyse aufgenommen, um den Beschäftigten deutlich zu machen, dass es bei der Korruptionsprävention auch um ihren Schutz geht. Es geht also nicht nur darum, den Beschäftigten kriminelle Energie zu unterstellen, um entsprechende organisationale Schwachstellen zu schließen. Vielmehr ist es ebenso wichtig, jene Situationen zu identifizieren, die auch für einen sehr integren Mitarbeiter zu Problemen führen können (vgl. hierzu Stark 2011:138ff.).

Empfehlung präventiver Maßnahmen und Machbarkeitsabwägungen

Erst auf der Grundlage der zuvor beschriebenen Schritte ist es sinnvoll, ganz konkrete Präventionsmaßnahmen zu erarbeiten. Neben den „üblichen Verdächtigen“, wie Rotation und Mehraugenprinzip, geht es bei der Schwachstellenanalyse aber vor allem um ganz konkrete, am jeweiligen Arbeitsablauf orientierte Maßnahmen. Darunter können Veränderungen der Ablauforganisation ebenso verstanden werden, wie räumliche, personelle oder technologische Veränderungen. So kann es stellenweise sinnvoll sein, Veränderungen am EDV-System vorzunehmen oder den Prozessablauf an gefährdeten Stellen zu teilen oder parallel laufen zu lassen. Es kann auch sinnvoll sein, die Zugangsmöglichkeit zu gewissen Informationen zu beschränken oder die Vergabe von Zugangsberechtigungen zu kontrollieren. Gerade dann, wenn mikropolitische Spiele zu erwarten sind, besteht die beste Präventionsmaßnahme in der entsprechenden Schulung des Personals und in der Erarbeitung von situationsabhängigen Handlungsempfehlungen. Wichtig ist, dass diese Maßnahmen nicht als Kontrollen, sondern

vielmehr als Schutz der Belegschaft vor ungerechtfertigten Anschuldigungen oder lästigen Anfütterungsversuchen betrachtet und auch so implementiert werden. Ansonsten ist mit einer Konkretisierung der Maßnahmen durch die Betroffenen selbst nicht umstandslos zu rechnen.

Bei allem aber muss deutlich sein, dass die Erwartung an eine persönliche Integrität der Mitarbeiter nur dann personalwirtschaftlich und organisatorisch implementierbar ist, wenn ihr eine entsprechende organisationale Integrität gegenübersteht. In Organisationen, die normabweichendes Verhalten ihrer Beschäftigten fördern, macht eine Schwachstellenanalyse keinen Sinn.

Bei den Überlegungen zur Korruptionsprävention sollte die Frage der Machbarkeit und der Umsetzung noch keine Rolle spielen. Es ist sehr viel günstiger, sich diesen Fragen in einem gesonderten letzten Schritt zu stellen. Dies liegt vor allem daran, dass eine allzu frühzeitige Überlegung zur Machbarkeit den Entscheidungsfindungsprozess in Bezug auf die Präventionsmaßnahmen zu früh abbrechen lassen würde. Entscheidende Maßnahmen könnten auf diese Weise nicht erkannt werden. Bei der Machbarkeitsabwägung handelt es sich um einen Vorgang, bei dem der ökonomische Grenznutzen nicht im Vordergrund der Abwägung stehen sollte. In Fragen der Korruptionsprävention handelt es sich per se nicht notwendigerweise um ökonomisch sinnvolle Maßnahmen – auch wenn dies im Einzelnen durchaus der Fall sein kann. Das zu schützende Rechtsgut ist vielmehr die Integrität der Beschäftigten, der Ruf der Behörde und – personalwirtschaftlich gesehen – der Schutz der Mitarbeiter vor Generalverdächtigungen, unberechtigten Anschuldigungen und konkreten Versuchungen. Jede Organisation muss letztlich für sich entscheiden, wie viel ihr diese Güter ‚wert‘ sind. Aus der Praxis ist zu berichten, dass sich kleinere personalwirtschaftliche Maßnahmen, organisatorische Veränderungen und dergleichen mehr relativ kostenneutral umsetzen lassen.

Die hier vorgestellte Schwachstellenanalyse ist eine Maßnahme, die von Beginn an die einzelnen Mitarbeiter mit einbezieht, sie ist also eine kooperative Führungsmaßnahme. Sie setzt auf das Detailwissen der einzelnen Mitarbeiter, das durch Organisations- und Personalabteilungen nicht vorgehalten werden kann. Dieses Detailwissen schafft die notwendige Flexibilität der präventiven Maßnahmen und erzeugt zudem die notwendige Motivation zur stellenweise aufwendigen Implementierung. Gegen eine soziologische Schwachstellenanalyse, die auf diese Weise die gespielte kriminelle Energie der Mitarbeiter nutzt, um präventive Maßnahmen zu ergreifen, könnte eingewendet werden, dass diese die Mitarbeiter „auf dumme Ideen bringe“ oder bereits korrupte Beschäftigte und Beamte auf die präventiven Maßnahmen aufmerksam mache. Das Menschenbild, das hinter der ersten Einwendung steckt, spricht für sich selbst. Man kann nicht auf Dauer gegen, sondern nur mit seinen Mitarbeitern arbeiten; Generalverdäch-

tigungen wirken hier nur kontraproduktiv. Der zweite Einwand greift das Problem der Schwachstellenanalyse besser auf. Ihm kann nur die empirische Einsicht entgegengehalten werden, dass das informierte kriminelle Wissen dem uniformierten organisatorischen Wissen immer ein Stück vorausseilt. Diesem Umstand kann man nur durch die Generierung von Basiswissen entgegenwirken – und das ist zugegebenermaßen risikobelastet. Das Risiko reduziert sich jedoch darauf, dass die Schwachstellenanalyse dann nicht kontrolliert, was sich ohne sie ohnehin einer Kontrolle entzogen hätte.

3.2 Erste empirische Ergebnisse

Es liegt in der Natur der Dinge, dass Schwachstellenanalyse zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Aber auch hier lassen sich grundlegende Muster verallgemeinern die immer wieder das Thema der Korruptionsprävention tangieren.

So sind wir in unseren Analysen immer wieder auf Arbeitsprozesse gestoßen, deren Ablauf wenig bis gar nicht formal festgehalten war. Prozesse, die in der freien Wirtschaft schon alleine aus Gründen der Effizienzmaximierung formal festgelegt sind, laufen in der öffentlichen Verwaltung dann sehr flexibel und unstandardisiert ab, wenn sie nicht durch entsprechende rechtliche Regelungen bestimmt sind. Aber auch durch rechtliche Setzung sehr stark formalisierte Verwaltungsverfahren neigen zu informalen, praktischen Lösungen, wenn in starkem Maße unterschiedliche Ämter beteiligt sind und / oder unter Zeitdruck Ergebnisse erzielt werden müssen. Unter diesen Bedingungen der „Informalisierung des Verwaltungshandelns“ kann sowohl die praktische Ausgestaltung des Mehraugenprinzips als auch die fachliche Kontrolle durch Vorgesetzte oder Aufsichtsbehörden nicht wirklich zur Minimierung des Risikos beitragen.

In Extremfällen kann diese Informalisierung zu einer rein symbolischen Exekution des formalen Verwaltungshandels führen. D.h., dass formale Verwaltungsverfahren dient stellenweise der formalrechtlichen Legitimation eines bereits zuvor informell hergestellten Ergebnisses. Es gibt sicherlich viele Gründe, die zu diesem Befund beitragen. Immer wieder genannt wird jedoch einhellig die, in manchen Bereichen kaum noch zu überschauende Regelungsvielfalt in Verbindung mit mannigfaltigen Zuständigkeiten, die bei strenger Auslegung der entsprechenden Richtlinien zu nichts anderem, als eine Ergebnisblockade führen würden. Ausgehend von der Plausibilität dieses Argumentes würden zusätzliche Regelungen, etwa im Rahmen der Korruptionsprävention, das Problem eher verschärfen. In solchen Fällen bedarf es einer Verwaltungsvereinfachung und

einer Aufgabenkonzentration, um das Korruptionsrisiko zu vermindern, ganz entgegen der gängigen Praxis.

4 Handlungsempfehlungen

Aus den Befunden der durchgeführten Risiko- und Schwachstellenanalysen lassen sich durchaus bereits jetzt einige Handlungsempfehlungen ableiten.

Als erstes muss wohl gesagt werden, dass konkrete Schulungen der Beschäftigten notwendig sind. In diesen Schulungen genügt es nicht, auf bestehende Dienstanweisungen hinzuweisen. Vielmehr sollten durch die Diskussion ganz konkreter und alltäglicher Verwaltungssituationen, die Sensibilisierung der Beschäftigten in diesem Bereich gestärkt werden. Die Schulungen sollten sich dabei weniger auf Sachverhalte der Bestechung bzw. Bestechlichkeit konzentrieren; erheblich größere Unsicherheit besteht im Bereich der Vorteilsannahme und dort besonders dann, wenn Situationen des Alltags Reziprozitätsbeziehungen abbilden.

In Dienstanweisungen zur Annahme von Belohnungen und Geschenken sollte prinzipiell auf die Definition von Wertgrenzen verzichtet werden. Wertgrenzen führen in der Praxis eher zu einer Verstärkung von Unsicherheit. Im schlimmsten Fall jedoch führen sie zur Schaffung von Scheinsicherheit, die je nach Situation des Verwaltungshandelns im Zusammenhang mit einer kausalen Dienstpflichtverletzung für den Beschäftigten verhängnisvolle Auswirkungen haben kann. Sinnvoller ist es, ohne die Nennung von Wertgrenzen die Annahme geringwertiger Geschenke zu genehmigen und dies mit einer Positivliste zu hinterlegen. Damit ist dem Rechtsprinzip der Sozialadäquanz auch auf dienstrechtlicher Ebene genüge getan und alles darüber Hinausgehende wird von den Beschäftigten als unzulässig erkannt.

Es ist wenig zielführend in einer Dienstanweisung eine Reihe von Präventionsinstrumenten für alle Beschäftigten der Kommune anzuweisen. Sinnvoller ist es, Instrumente in Bezug auf einzelne Stellen und einzelne Prozesse konkret anzuweisen. Diese konkrete Anweisung minimiert nicht nur auf einer abstrakten Ebene das Korruptionsrisiko, sondern macht eine praktische Umsetzung in der Kommune auch wahrscheinlicher.

Formalrechtlich nicht definierte Verwaltungsprozesse sollten zumindest ausreichend dokumentiert und von vorgesetzten Stellen durchschaubar sein. Informelles Handeln ist in besonderem Maße durch fachliche und dienstrechtliche Aufsicht zu kontrollieren. Es kann dabei nur im Einzelfall entschieden werden, wie eine derartige Kontrolle effizient aber auch effektiv umgesetzt werden kann.

Die genau zu definierende Stelle eines Anti-Korruptionsbeauftragten sollte neben der Verantwortung für die notwendigen Regelungen und Schulungen auch für die Durchführung von Risiko- und Schwachstellenanalysen verantwortlich zeichnen. Hervorzuheben ist, dass die entsprechenden Personen ebenfalls in der Durchführung derartiger personalwirtschaftlicher und organisatorischer Maßnahmen geschult werden müssen.

Diese Maßnahmen führen letztlich zu einem anderen Umgang mit dem Thema Korruption. Sie führen weg von der Stigmatisierung der Beschäftigten als Generalverdächtige und betonen deutlich die organisatorische Verantwortung der Dienstherren. Dies steigert nicht nur die Akzeptanz eines „Integritätsmanagements“ bei den Beschäftigten, sondern minimiert auch das tatsächliche Korruptionsrisiko dadurch, dass die konkrete Implementation von Maßnahmen im Fokus steht und von den Beschäftigten auch durchgeführt wird.

5 Literatur

- Balzer, Alexander Daniel / Stark, Carsten (2016): Die Risikoanalyse. in: Stark, Carsten (Hrsg.), Korruptionsprävention: Personalwirtschaftliche und organisatorische Instrumente, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, im Druck.
- Banfield, E.C. (1975): "Corruption as a feature of governmental organisation", *The Journal of Law and Economics*, vol. XVIII (3), December;
- Beck, Lotte / Nagel, Volker (2012): Korruption aus ökonomischer Perspektive, in: Graeff, Peter / Grieger, Jürgen (Hrsg.), Was ist Korruption? Begriffe, Grundlagen und Perspektiven gesellschaftswissenschaftlicher Korruptionsforschung, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 31-40.
- Becker, Rolf (2014): Delinquenz als soziales Handeln: eine erweiterte Modellierung und empirische Überprüfung, *Soziale Welt - Zeitschrift für sozialwissenschaftliche Forschung und Praxis*, 65(4), pp. 373-397. Nomos
- Bosetzky, Horst (1974): Das Don Corleone-Prinzip in der öffentlichen Verwaltung, in: Baden-Württembergische Verwaltungspraxis 1/1974, 50-53.
- Brunsson, N. (1989): *The organization of Hypocrisy*. Chichester: Wiley.
- Coleman, J.S. (1990): *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass.
- De Graaf, Gjalte (2007): Causes of corruption: Towards a contextual theory of corruption, *Public Administration Quarterly* (Vol. 31), No. 1/2, 39-86.
- Esser, H. (1993): *Soziologie. Allgemeine Grundlagen* Frankfurt am Main
- Esser, H. (1999): *Situationslogik und Handeln*. Frankfurt am Main
- Felsch, Anke (1998) Identität, in: Heinrich, Peter / Schulz zur Wiesch (Hrsg.), *Wörterbuch zur Mikropolitik*, Opladen: Leske + Budrich, 104f.
- Gourmelon, Andreas et al. (2013): Möglichkeiten und Grenzen von Integritätstests bei der Personalauswahl im öffentlichen Sektor. S. 139-158 in: PöS, Sonderausgabe Forschung für die Praxis - neue Erkenntnisse für ein professionelles Personalmanagement.
- Graeff, Peter (2005): Why should one trust in corruption? The linkage between corruption, norms and social capital, in: Lambsdorff, Johann/Taube, Markus/Schramm, Matthias (Hrsg.), *The New Institutional Economics of Corruption*, London/New York: Routledge, 40-58.

- Grieger, Jürgen (2012): Anmerkungen zu Korruptionsbegriffen der Managementwissenschaft, in: Graeff, Peter / Grieger, Jürgen (Hrsg.), Was ist Korruption? Begriffe, Grundlagen und Perspektiven gesellschaftswissenschaftlicher Korruptionsforschung, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 41-54.
- Heinrich, Peter (1998): Schuldigmachen, in: Heinrich, Peter / Schulz zur Wiesch (Hrsg.), Wörterbuch zur Mikropolitik, Opladen: Leske + Budrich, 244f.
- Heinrich, Peter / Schulz zur Wiesch (Hrsg.), Wörterbuch zur Mikropolitik, Opladen: Leske + Budrich.
- Hill, P.B. (2002): Rational-Choice-Theorie Bielefeld
- Hiller, Petra (2005): Korruption und Netzwerke. Konfusionen im Schema von Organisation und Gesellschaft, Zeitschrift für Rechtssoziologie. 26, 57-78.
- Höffling, Christian (2002): Korruption als soziale Beziehung, Opladen: Leske + Budrich.
- Hunholtz, Heike (1998) Don Corleone-Prinzip, in: Heinrich, Peter / Schulz zur Wiesch (Hrsg.), Wörterbuch zur Mikropolitik, Opladen: Leske + Budrich, 58f.
- Krause, Lars/Borens, David (2009): Das strategische Risikomanagement der ISO 31000, zweiteilig, ZRFG 4+5
- Lahusen, Christian/Stark, Carsten (2010): Die funktionalistische Analyse sozialer personenbezogener Dienstleistungsorganisationen. S. 167-198 in: Thomas Klatetzki (Hrsg.), Soziale personenbezogene Dienstleistungsorganisationen. VS-Verlag: Wiesbaden
- Lambsdorff, Johann Graf (2007): The Institutional Economics of Corruption and Reform, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lejeune, Stefanie (2016): Externe Unterstützung: Ombudspersonen, in: Stark, Carsten (Hrsg.), Korruptionsprävention: Personalwirtschaftliche und organisatorische Instrumente, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, im Druck.
- Liebl, Karlhans (1992): Das Ausmaß der Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Ergebnisse einer empirischen Erhebung, in: Benz, Arthur/ Seibel, Wolfgang (Hrsg.), Zwischen Kooperation und Korruption. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 283-294.
- Lüdke, Hartmut (2011): S.18 - Lexikon zur Soziologie 5. Auflage
- Maak, Thomas; Ulrich, Peter (2007): Integre Unternehmensführung – Ethisches Orientierungswissen für die Wirtschaftspraxis, Stuttgart.
- Mehlkop, Guido (2011): Kriminelles Verhalten als rationale Handlungswahl. Wiesbaden: VS Verlag.
- Meyer, J.W./Rowan, B. (1977): Institutionalized Organizations: format structure as Myth and Ceremony. American Journal of sociology 83: 340- 363.
- Meyer, Meike (2016): Lebensweltliche Korruptionsprävention in: Stark, Carsten (Hrsg.), Korruptionsprävention: Personalwirtschaftliche und organisatorische Instrumente, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, im Druck
- Niehaus, Holger (2012): Annäherungen an einen Korruptionsbegriff des (deutschen) Strafrechts, in: Graeff, Peter / Grieger, Jürgen (Hrsg.), Was ist Korruption? Begriffe, Grundlagen und Perspektiven gesellschaftswissenschaftlicher Korruptionsforschung, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 55-66.
- Olsen, Trond E./Torsvik, Gaute (1998): Collusion and Renegotiation in Hierarchies. A Case of Beneficial Corruption, International Economic Review 39 (2), 413-438.
- Pies, Ingo (2008): Wie bekämpft man Korruption? Berlin: Wissenschaftlicher Verlag.
- Reichard, Christoph (2012): Auseinandersetzung mit Korruption aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht, in: Graeff, Peter/Grieger, Jürgen (Hrsg.), Was ist Korruption? Begriffe, Grundlagen und Perspektiven gesellschaftswissenschaftlicher Korruptionsforschung, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 93-112.
- Renz, Frischherz, Wettstein: Integrität im Managementalltag, Berlin 2015

- Rose-Ackerman, Susan (2010): The Institutional Economics of Corruption, in: de Graaf, Gjalte./von Maravic, Patrick/Wagenaar, Pieter (Hrsg.), *The Good Cause. Theoretical Perspectives on Corruption*, Leverkusen: Opladen, 47-63.
- Schweitzer, Hartmut (2009): *Vom Geist der Korruption: Theorie und Analyse der Bedingungen für Entstehung, Entwicklung und Veränderung von Korruption*, München: Akademische Verlagsgemeinschaft.
- Schweitzer, Hartmut (2016): Ist Whistleblowing tatsächlich ein effektives Mittel der Korruptionsprophylaxe und Korruptionsbekämpfung? Einige theoretische Überlegungen. in: Stark, Carsten (Hrsg.), *Korruptionsprävention: Personalwirtschaftliche und organisatorische Instrumente*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, im Druck
- Senturia, Joseph J. (1931): Corruption, Political, In: Seligman, Edwin R.A. (Ed.) *Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, 448-452.
- Staffhorst, Christiane (2010): *Wertkonflikte in Unternehmen: eine erweiterte organisationstheoretische Analyse von Korruption*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Stark, Carsten (2015): Legalität und Legitimität der Korruption: Warum nicht alles was verboten auch unmoralisch ist, und umgekehrt. S. 63-78 in: *Sozialwissenschaften und Berufspraxis (SuB)*, Heft 1
- Stark, Carsten (2011): Korruptionsprävention. S. 95-154 in: ders., Klaus Völkel, Rainer Chwoya (Hrsg.), *Korruption im öffentlichen Dienst. Delikte – Prävention – Strafverfolgung*. BoD: Norderstedt, 2. Auflage.
- Stark, Carsten/Balzer, Alexander Daniel (2016): Schwachstellenanalyse in: Stark, Carsten (Hrsg.), *Korruptionsprävention: Klassische und ganzheitliche Ansätze*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, im Druck.
- Stark, Carsten/Lahusen, Christian (Hrsg.): *Korruption und neue Staatlichkeit, Perspektiven sozialwissenschaftlicher Korruptionsforschung*. Norderstedt: BoD. 2010
- van Klaveren, Jacob (1957): Die historische Erscheinung der Korruption, in ihrem Zusammenhang mit der Staats- und Gesellschaftsstruktur betrachtet, *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* (44), 289-324.
- von Maravic, Patrick (2007): *Verwaltungsmodernisierung und dezentrale Korruption: Lernen aus unbeabsichtigten Konsequenzen* (Vol. 19), Bern: Haupt Verlag AG.
- Weber, Max (1922): *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: Mohr.

Korruptionsnetzwerke von KMU und Kommunen

Strukturen, hindernde und begünstigende Faktoren, Dynamiken und Verfahrensmuster

Daniela Trunk & Andreas Schroth

1 Einleitung

Korruption ist ein schillernder Begriff. In den einzelnen Wissenschaftsdisziplinen unterscheiden sich die Definitionen teilweise sehr deutlich. Auch Begriffsbestimmungen der Praktiker, wie bspw. der Ermittlungsbehörden, schließen diesen Diskurs nicht umfassend ab. Die vorliegende kriminologische Untersuchung nimmt den strafrechtlichen Korruptionsbegriff in den Blick. Demnach wird jedes Handeln als Korruption erfasst, welches den §§ 299, 300 StGB, Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr, sowie den §§ 331 bis 335 StGB, also der Vorteilsannahme, der Bestechlichkeit, der Vorteilsgewährung und der Bestechung unterfällt. Die Abgeordnetenbestechung des § 108 e StGB a. F. sowie Delikte mit internationalem Bezug spielen lediglich eine untergeordnete Rolle.

Im Fokus der Erhebung stehen Korruptionsdelikte, an denen kleinere und mittlere Unternehmen und/ oder kleinere und mittelgroße Städte beteiligt sind bzw. waren. Dies entspricht der Schwerpunktsetzung des Forschungsverbundes „Risikomanagement der Korruption“, in dessen Rahmen die Analyse von Korruptionsnetzwerken erfolgt.

Damit ist auf eine weitere Eingrenzung des Forschungsinteresses verwiesen. Die Datenerhebung und die Datenanalyse umfassen ausschließlich Netzwerke der Korruption. Einfache Bedingungsgeflechte, einmalige eher situative Korruptionereignisse, Fälle der Bagatelldelinquenz (*Petty Corruption*) werden ausgeklammert. Leitende Forschungsfrage ist: Welche Faktoren begünstigen und welche hindern den Aufbau und die Erhaltung von Korruptionsnetzwerken? Von einem Netzwerk wird dabei gesprochen, wenn eine zusammenhängende Organisationsform mit mindestens drei Mitgliedern identifiziert werden kann (Florack 2010: 3).

2 Forschungsstand

Empirische Untersuchungen im Bereich der Korruption und vor allem im Bereich der Erforschung von Korruptionsnetzwerken stehen vor großen Herausforderungen. Bei Korruption wird von klandestinen devianten Verhaltensweisen gesprochen (Huppertz 2004: 56). Eine Annäherung an korrupte Beziehungsgeflechte mithilfe einer Auswertung von Strafverfahrensakten ist u. a. aus diesem Grund ein wenig bearbeitetes Forschungsfeld - nicht nur innerhalb der deutschen Kriminologie. Neben der Konzeptualisierung des Korruptionsbegriffs über das Netzwerk hat die Verwendung von Methoden der Netzwerkforschung in der deutschen, aber auch in der internationalen kriminologischen Forschung kaum Beachtung gefunden. Die vorliegende Untersuchung ist als Grundlagenforschung geeignet, die bestehende Forschungslücke zu verringern.

Viel Beachtung fand die in den 1990er-Jahren realisierte Korruptionsforschung von Bannenberg und Schauensteiner (2002, 2003, 2004) im deutschsprachigen Raum. Ihr kann eine bedeutsame Signalwirkung für die deutsche Forschungslandschaft wie auch für den öffentlichen Diskurs über Korruption in Deutschland beigemessen werden. Letztlich folgten ihr jedoch kaum weitere empirische kriminologische Arbeiten.

Bannenberg (2002) bearbeitete rund 100 Strafverfahren aus 14 Bundesländern unter der Fragestellung der strafrechtlichen Kontrolle von Korruptionsstraf-taten. Im Ergebnis steht u. a. eine phänomenologische Taxonomie zu charakteristischen Vorgehensweisen bzw. zu Korruptionsstrukturen in Deutschland. Diese findet in Wissenschaft und Praxis breite Anwendung. Eine empirische Überprüfung bzw. Ergänzung und Vertiefung stehen bisher aus.

Die Taxonomie berücksichtigt folgende Kategorien:

- Verfahren der Struktur 1: Einzelfall- und Bagatelldelikte.
- Verfahren der Struktur 2: gewachsene Beziehungen, die räumlich und personell begrenzt sind, bestehen regional im Wirkungsbereich des Amtsträgers, i.d.R.: ein bis zwei Amtsträger auf der Nehmerseite, zwei bis 10 Unternehmer auf der Geberseite.
- Verfahren der Struktur 3: Netzwerke: umfangreiche Strafverfahren mit einer Vielzahl von Personen auf Nehmer und Geberseite, welche teilweise über Jahrzehnte agieren. Korruption gehört zur Strategie, wird von Unternehmen eingesetzt, ist mit weiteren Straftaten (Untreue, Betrug, Steuerhinterziehung) verbunden.
- Verfahren der Struktur 4: organisierte Nicht-Wirtschaftskriminalität (Bannenberg 2002: 44).

Für die vorliegende Untersuchung sind Delikte der Struktur 3, ggf. der Struktur 4, relevant. Für diesen Bereich wird seitens der Autoren konstatiert, dass die

Initiative zum korrupten Handeln nicht von Einzelpersonen ausginge, sondern solche Verhaltensweisen in der Branche oder in dem Unternehmen üblich seien und als Teil der Unternehmensstrategie verwendet würden. Trotz der Üblichkeit dieser Vorgehensweisen fände eine Abschottung und Geheimhaltung nach außen statt, sodass Strafanzeigen und Zeugenaussagen relativ selten seien. (Bannenberg 2002: 45 f.)

Seit den 80er-Jahren bestünden langfristig ausgerichtete Strukturen zwischen Unternehmen und öffentlichen Auftraggebern bspw. im Zusammenhang mit großen Bauaufträgen, bei Aufträgen zur Warenlieferung (Technik) oder auch der Abfallentsorgung. Diese gingen einher mit Preisabsprachen, Monopolisierungen bzw. Kartellbildungen und der Begehung von Betrugsdelikten (Bannenberg 2002: 45 ff.).

Die Aufdeckung der Taten erfolge in der Regel zufällig (Bannenberg 2002: 47). Dies könne u. a. dadurch bedingt sein, dass in der Untersuchung vor allem etablierte Funktionsträger, mit anerkannter Kompetenz, Ehrgeiz und hoher Bildung identifiziert werden konnten (Bannenberg 2002: 50).

Auf Seiten der Ermittlungsbehörden werden folgende kritische Punkte in der Untersuchung von Bannenberg (2002: 54) benannt:

- geringe Spezialkenntnisse für Wirtschaftsverfahren.
- geringe personelle Ausstattung.
- hoher Zeitdruck (insbesondere wenn Beschuldigte in Untersuchungshaft).
- selten Rückgriff auf Zeugenaussagen (Berufung auf Recht der Aussagenverweigerung).
- Strafrechtlicher Aspekt: Einzelfallorientierung macht es schwierig, Ausmaß struktureller Korruption zu erfassen.

Darüber hinaus sind empirische Arbeiten kaum auszumachen. Schwerpunktmäßig erfolgt in der Wissenschaft eine theoretische, eine konzeptionelle Auseinandersetzung mit Korruption. Anders ist dies in Bezug auf die Netzwerkforschung, jedoch klammert die soziale Netzwerkforschung weitestgehend kriminelle Verhaltensweisen aus. Insoweit kann nur sehr rudimentär eine Adaption der Befunde erfolgen. Es bleibt für vorliegende Untersuchung aber der Rückgriff auf Methoden der qualitativen Netzwerkforschung. In der Kriminologie herrscht ein schwer zu begründendes weitgehendes Ausblenden der Thematiken Korruption und vor allem bzgl. der Korruptionsnetzwerke vor. Es existieren wenige Arbeiten, auch auf internationaler Ebene. Vorherrschend sind Untersuchungen zu Korruption öffentlicher Institutionen und politischer Akteure (Bannenberg/Jehle 2010, Leyendecker 2003). Netzwerkstrukturen werden nicht im Bereich der Wirtschaftskriminalität erforscht. Wenn, dann nähert man sich der Thematik über organisierte Kriminalität (Morselli 2009).

Auf theoretischer Ebene werden folgende Faktoren wiederholt als begünstigend für die Entstehung von Wirtschaftskriminalität, insbesondere von Korruption benannt.

„Rational Choice“-Ansätze und die ihnen nahe stehenden Konzepte stellen auf eine günstige Gelegenheitsstruktur ab, die als solche wahrgenommen wird und vom (meist etablierten, kenntnisreichen) Täter über die Anwendung von mehr oder weniger ausgeprägten Rechtfertigungs- und Neutralisierungsstrategien umgesetzt wird (Sykes/ Matza 1957, Heißner 2014: 52, von Maravic 2006: 97-126). Derlei Ansätze fokussieren den Täter und lassen soziale Einflussfaktoren auf Mikro-, Meso- oder gar Makroebene außer Acht. Des Weiteren ist dieser Ansatz eher geeignet, singuläre Ereignisse, situative Entscheidungsprozesse des Täters zu erklären als komplexe, wiederkehrende oder gar langfristige Planungen.

Kriminologische Theorien wie verschiedene Formen der Anomietheorie (Merton 1938, Messner/ Rosenfeld 2003) beziehen Einflussfaktoren auf der Meso- und auf Makroebene ein. So können anomische Situationen (z.B. die Wiedervereinigung Deutschlands, die Schaffung neuer Märkte) die Entstehung korrupter Tausch- und Einflussnetzwerke, die das Regelwerk legal-monetärer Tauschnetzwerke unterwandern, begünstigen (Huppertz 2004: 41). In solchen Situationen fehlen entweder Regeln und Strukturen oder diese werden nicht ausreichend durchgesetzt.

Bestehende Korruptionsnetzwerke unterliegen dem Einfluss von gesellschaftlichen und personellen Dynamiken. Insoweit sind ebenfalls hindernde und begünstigende Kräfte auszumachen. Innerhalb von organisierten Geschäftsbeziehungen auf dem Wirtschaftssektor konstituieren sich zwischen den Akteuren geschäftliche Kooperationsnetzwerke. Die Beziehungen der involvierten Akteure bilden die Infrastruktur des Netzwerks, die wiederum Positionen und Funktionen der Akteure bestimmen (Aderhold 2005: 132). Bleibt die personelle Zusammensetzung des Netzwerks über einen längeren Zeitraum unverändert, ist die Entstehung informeller Beziehungen und Rollenzuweisungen sehr wahrscheinlich.

Die Entwicklung von der formellen Arbeitsform des Kooperationsnetzwerks hin zu einem informellen Beziehungsgeflecht verläuft nach bisherigem Kenntnisstand primär auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens, welches sich auf ein gemeinsames Basisinteresse und einer wiederholten Bewährung stützt (Luhmann 2000: 25).

Es wird angenommen, dass das gegenseitige Vertrauen mit fortlaufender Beziehungsdauer aufgrund des (nicht intendiert) gewonnenen Wissens übereinander, das wiederum ebenfalls positiv mit der Beziehungsdauer korrelieren kann, wächst (Steißl 2011: 324). Die Pflege der engen Beziehungen und des gegenseitigen Vertrauens machten den beständigen Kontakt in der Regel unabding-

lich und dienten, auch aus strategischer Perspektive, der Verfestigung des Netzwerks. Die vertrauensvollen Beziehungen hülften innerhalb des Netzwerks Unsicherheiten, Risiken und Ambiguitäten zu ertragen sowie das Potenzial des Netzwerks und damit das Erfolgskonzept - Geschäftstätigkeiten nur innerhalb des Netzwerks zu generieren - zu sichern. Zur Stabilisierung des Vertrauens trügen außerdem gemeinsame soziokulturelle Werte und Traditionen, regionale Institutionen sowie positive Kooperationserfahrungen unter den beteiligten Akteuren bei (Wöllert/Jutzi 2005: 63).

Dabei ist jedoch kritisch zu beachten, dass neu hinzukommende Netzwerkmitglieder nicht auf einer gefestigten und im positiven Sinne stabilen Vertrauensbasis agieren. Insoweit wäre zu vermuten, dass immer eine relevante Verunsicherung und Instabilität des Netzwerkes bestehen könnte sowie eine damit einhergehende erhöhte Entdeckungswahrscheinlichkeit.

Die Stabilität von Netzwerken sei wesentlich davon abhängig, ob die Ressourcen des Netzwerks (subjektiv) gerecht verteilt und ob langfristig ein geringes Entdeckungsrisiko sowie hohe Profitmöglichkeiten erwartet werden können (Jansen 2006: 163). Für die innere Erosion (im Gegensatz zur äußeren Entdeckung) korrupter Netzwerke seien häufig nicht stark vernetzte Akteure, die, z.B. aufgrund von kurzfristig benötigten oder zeitlich befristeten Kapazitäten bzw. unwichtigen Detailaufgaben, nur vorübergehend in das Netzwerk eingebunden wurden oder stark vernetzte (aber nicht verwandte) Akteure, die kaum profitiert haben oder sogar Verluste hinnehmen mussten, verantwortlich (Aderhold 2004: 270). Zudem zeige sich bei asymmetrischen Beziehungen, die vorwiegend über Druck (z.B. Schulden) aufrechterhalten wurden, eine höhere Offenbarungswahrscheinlichkeit - aufgrund einer geringeren Netzwerkloyalität - im Gegensatz zu gewachsenen, gegenseitig profitablen Vertrauensbeziehungen (Aderhold 2004, Jansen 2006: 163).

3 Methodik

Die Analyse von Korruptionsnetzwerken erfolgte auf Basis von polizeilichen Ermittlungsakten zu in der Regel abgeschlossenen Strafverfahren. Die Auswahl beschränkte sich auf Verfahren, in denen Kommunen und kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) involviert waren bzw. sind. Diese sollten ursprünglich primär aus den letzten fünf Jahren stammen. Es zeigte sich jedoch recht schnell, dass insbesondere in Bundesländern wie Sachsen-Anhalt, in denen wenige Verfahren in dieser Konstellation gegeben sind, das Zeitfenster erweitert werden musste. Die Ermittlungsverfahren die in die Analyse einbezogen wurden,

waren allerdings nicht älter als 15 Jahre. Ein weiteres Kriterium stellte die Netzwerkstruktur dar.

Die Auswahl der einschlägigen Verfahren erfolgte mit Unterstützung der assoziierten Projektpartner, namentlich dem Landeskriminalamt (LKA) Baden-Württemberg, dem LKA Nordrhein-Westfalen und dem LKA Sachsen-Anhalt. Die Ermittler der Korruptionsermittlungsstellen fassten alle Aktenzeichen zu den Ermittlungsverfahren zusammen, die folgende Kriterien aufwiesen:

- Involvierte Akteure: vorrangig Städte und KMU, nachrangig andere Akteure aus dem Wirtschaftsleben und dem Bereich der öffentlichen Verwaltung.
- Aus Ermittlersicht: Netzwerkstrukturen vorhanden, auch wenn im Rahmen der Ermittlungen nicht ausermittelt (bspw. aus prozessualen Gründen).
- Vorrangig Verfahren der letzten fünf Jahre, nachrangig ältere, aber nicht mehr als 15 Jahre zurückliegend.

Nach Abschluss des allgemeinen förmlichen Genehmigungsverfahrens über die jeweiligen Ministerien und Staatsanwaltschaften erfolgte die Beantragung der Zusendung der Akten beim jeweils zuständigen Staatsanwalt. Aus rechtlichen wie auch tatsächlichen Gründen wurde diesen nicht immer entsprochen.

Nachfolgende Abbildung zeigt die Anzahl der angefragten Verfahren sowie den Rücklauf für die drei Bundesländer, in denen die Erhebung realisiert wurde:

	Gesamt	Sachsen-Anhalt	NRW	Baden-Württemberg
Angefragt	38	12	19	7
Rücklauf	17	9	6	2
verwertbar	14	8	6	0
Anteil	37%	67%	32%	0%

Tabelle 1: Übersicht zu angefragten Verfahren und Rücklauf

In sechs Fällen steht mindestens ein(e) Amtsträger(in) im Zentrum der Ermittlungen. Jedoch wird in einem dieser Verfahren die Grenze zum Netzwerkcharakter unterschritten, da es nur zwei Hauptbeteiligte gab - hier handelt es sich lediglich um Bagatell- bzw. Gelegenheitskorruption (vgl. Strukturtyp 1 entsprechend der Taxonomie von Bannenberg 2002). Die übrigen fünf Fälle dieser Gruppe wiesen gewachsene Beziehungsgeflechte auf (vgl. Strukturtyp 2 und 3, in Einzelfällen könnte auch Strukturtyp 4 relevant sein)

Weitere acht Fälle betreffen kleine und mittelständische Unternehmen auf der einen Seite und Großunternehmen auf der anderen Seite. Hier waren häufig

deutlich mehr Personen und Firmen involviert (vgl. Strukturtyp 3, Bannenberg 2002)

Alle wesentlichen Akteninhalte wurden in eine umfangreiche Dokumentation aufgenommen, welche über diverse Filter auf die für die Netzwerkanalyse notwendigen Inhalte reduziert wurden. Diese Daten wurden einerseits zur Deskription der Netzwerke mittels des Programms i2 Analyst's Notebook¹ visualisiert. Andererseits wurden die Daten in verschiedene Analyseschemen überführt, die eigens für die hier gegenständliche Untersuchung unter Berücksichtigung des Forschungsstandes erstellt wurden. Unter anderem erfolgten chronologische Fallanalysen sowie Auswertungen mittels einer inhaltlich ausgerichteten Analysesematrix (bspw. strukturelle Besonderheiten, Fluktuation, Verdeckungsmuster). Teilweise liegt den Analysen eine Clusterbildung zugrunde.

Ergänzend zu den Aktenanalysen wurden Experteninterviews mit Ermittlern realisiert, die u. a. dazu dienten, über die Akten hinausgehende Informationen zu erhalten, aber auch Bedarfe der Ermittler aufzudecken.

4 Befunde

Die Darstellung berücksichtigt nur einen Ausschnitt der Ergebnisse der Netzwerkanalyse. Sie erfolgt nach einem akteursspezifischen Ansatz. Aus den Akten ergeben sich Täterkombinationen aus Vertretern von KMU und der öffentlichen Verwaltung sowie zwischen KMU und Großunternehmen.

4.1 *Kleine und mittelständische Unternehmen und öffentliche Verwaltung*

Die Korruptionsverfahren, die als Täter Vertreter aus KMU sowie aus der öffentlichen Verwaltung identifizierten, erstrecken sich von Bagatell- und Gelegenheitskorruption bis hin zu (vermuteter²) politischer Korruption über mehrere Jahrzehnte.

Die Anbahnung der Korruptionsnetzwerke erfolgte weit überwiegend aufgrund einer Initiative der Dienstleister aus dem Wirtschaftssektor. Erfolgreiche Netzwerke erfuhren einen Ausbau der Struktur vor allem einseitig im Privatge-

1 Dieselbe Software findet auch Einsatz bei Ermittlungen der Polizeien.

2 Nach Abschluss der Analyse und der Interviews zu den Verfahren ist zu konstatieren, dass es einen hinreichenden Tatverdacht auf politische Korruption gab. Dies ist in Deutschland nur im Rahmen der Handlungen des § 108 e StGB strafbar, also nur als Stimmenkauf (§ 108 e StGB a.F.). Daher erfolgen in allen anderen Fällen der politischen Korruption keine Ermittlungen.

schäftlichen bspw. durch die Gründung von Scheinfirmen, die der Verschleierung von Kick-Back-Geschäften oder der Geldwäsche dienen.

Beispielfall 1: politische Korruption

Der größte Fall innerhalb dieser Gruppe betrifft einen führenden Kommunalpolitiker, der über mehrere Jahrzehnte ein komplexes Beziehungsnetzwerk aufgebaut hat. Er forderte nach Auftragserteilung durch die Kommune an Firmen oder erfolgreicher Vermittlung kommunaler Verkaufsgeschäfte „Spenden“ zugunsten ihm nahestehender Vereine und Organisationen. Gleichzeitig bestanden häufig Geschäftsbeziehungen zwischen seiner Anwaltskanzlei und den begünstigten Auftragnehmern über die intransparente Zahlungen an ihn realisiert wurden (Beratungsflatline). Allerdings konnte ihm eine Abgeordnetenbestechung nach §108 e StGB a. F. nicht nachgewiesen werden. Bei entsprechenden Abstimmungen war er nie anwesend. Im Gegensatz zur erstgenannten Bagatel- bzw. Gelegenheitskorruption war die Netzwerkbildung im Fall des Kommunalpolitikers langfristig geplant und es wurde bewusst an der Grauzone zwischen legalem und illegalem Handeln agiert.

Anomische Situationen im Durkheimschen Sinne (1979) fördern deviantes Verhalten, Innovationen, die sich auch abseits der Legalität bewegen. Insbesondere scheint Korruption eher toleriert bzw. gar nicht als solche wahrgenommen zu werden. Dies gilt insbesondere, wenn dadurch wirtschaftliches Handeln in einem größeren Umfang befördert wird und ein Großteil der betroffenen Akteure hiervon profitiert; auch wenn sie sich dadurch in Abhängigkeiten bringen.

Beispielfall 2: Vorgehen und Struktur, Anomie als begünstigender Faktor

In einem Fall aus Land Sachsen-Anhalt, dessen Beginn in den 1990er-Jahren lag, es einem privaten Investor aus dem Gesundheitswesen, drei Viertel der gewählten kommunalen Abgeordneten hinter sich zu versammeln. Sie waren derart eng mit den Geschicken der Entwicklungsgesellschaft des Investors verbunden, dass deren wirtschaftliches Überleben von dieser abhing. Dies galt für den einzelnen Abgeordneten wie auch für die kommunalen Einrichtungen, die in Kooperation mit dem privaten Investor entstanden und betrieben wurden. Treibende Faktoren waren neben dem teils unbedarften, teils gewinnsüchtigen Vorgehen der kommunalen Vertreter der Mangel an Normen (bzw. das Wissen hierüber) und der Durchsetzung der selbigen. Es war die Zeit nach der Wiedervereinigung Deutschlands. Eine Zeit der Transformation.

Es konnte bei derlei erfolgreichen Netzwerken festgestellt werden, dass eine Dynamik dahingehend entstehen kann, dass (leitende) Vertreter der Städte eigeninitiativ und eigenverantwortlich die ihnen aufgrund ihres Amtes zur Verfügung stehenden Möglichkeiten und Kontakte zum Ausbau des Netzwerkes nutzen. Dies führt bspw. zu Ämterpatronage und / oder zu einer Verflechtung privater und öffentlicher Interessen.

Netzwerke, bei denen Amtsträger auf der Nehmerseite involviert waren, zeigten eher einfache Strukturen (Tabelle 2) mit gleichen bzw. sich wiederholenden Handlungsmustern (Tabelle 3). Es ist anzunehmen, dass die hohe Standardisierung und Spezialisierung der Handlungsabläufe in Behörden solche sich wiederholende Handlungsmuster bedingen.

	Gesamt		Kommune	
	Anz.	%	Anz.	%
Gesamt	14	100,0%	6	100,0%
(eher) weniger komplex	7	50,0%	4	66,7%
(eher) komplex	7	50,0%	2	33,3%

Tabelle 2: Komplexität der Netzwerkstruktur

	Gesamt		Kommune	
	Anz.	%	Anz.	%
Gesamt	14	100,0%	6	100,0%
gleiches Handlungsmuster	6	42,9%	4	66,7%
verschiedene Handlungsmuster	8	57,1%	2	33,3%

Tabelle 3: Ähnlichkeit der Handlungsmuster

Es waren nur ein bis zwei Geber im Netzwerk erkennbar. Auch wenn in einem Fall eines kommunalen Klinikleiters am Ende mehrere Firmen involviert waren, wurden die meisten von ihnen tatsächlich von dem Initiator des Netzwerkes geführt. Auf der Nehmerseite gab es ebenfalls nicht mehr als zwei Personen. Einzige Ausnahme war der Fall des oben beschriebenen Kommunalpolitikers mit großer Machtfülle und vielen Netzwerkpartnern (Beispielfall 1). Der Zusammenhalt im Netzwerk wurde bei der Hälfte der Fälle u.a. durch parteipolitische Verbindungen gewährleistet.

Eine häufige Verdeckungsstrategie war der Einsatz von Scheinfirmen, wobei sowohl bei den Leitern der Scheinfirmen als auch bei deren Mitarbeitern bevorzugt auf Familienangehörige und Freunde zurückgegriffen wurde. Dadurch war das für den klandestinen Charakter der Aktivitäten nötige Vertrauen gesichert. Im Beispielfall 1 wurde die eigene Vorteilsnahme durch Einwerben von Spenden (vermeintlich) zugunsten der Allgemeinheit kaschiert. Es war ein offenes Geheimnis, dass keine Aufträge ohne die Gewogenheit der zentralen Entscheidungsperson in der Kommune durchführbar waren.

Eine ähnlich zentrale Machtstellung hatte der Investor im Beispielfall 2. Er stellte Investitionen in Millionenhöhe in Aussicht, womit das Versprechen einherging, dass zahlreiche weitere Aufträge bei kleineren und mittelständischen Bau- und Handwerksbetrieben ausgelöst werden könnten. Die überschaubare Größe der Kommune erlaubte auf der einen Seite soziale Kontrolle in Bezug auf mögliche Hinweisgeber. Auf der anderen Seite profitierten jedoch so viele Einwohner direkt oder indirekt von seinem wirtschaftlichen Handeln, dass keine Informationen über illegale Einflussnahmen erfolgten, nicht erfolgen konnten. In beiden soeben dargestellten Fällen scheiterte die Strafverfolgung zum einen an der Verjährungsfrist von 5 Jahren bei Korruptionsfällen. Zum anderen ist zu vermuten, dass auch gute Verbindungen der zentralen Beteiligten zum politischen Establishment Wirkung entfalteten.

Fazit: In den untersuchten Fällen von Korruption zwischen kleinen und mittelständischen Unternehmen und öffentlicher Verwaltung waren in der Mehrheit der Fälle vergleichsweise einfache Netzwerke erkennbar und die Anzahl der beteiligten Personen war eher klein. Diese Fälle konnten meist durch übliche Kontrollen wie Rechnungs- und Wirtschaftsprüfung entdeckt werden (Tabelle 4).

	Gesamt		Kommune	
	Anz.	%	Anz.	%
Gesamt	14	100,0%	6	100,0%
intern: (bekannte Person im Netzwerk/ Anonymus mit Insiderwissen)	8	57,1%	2	33,3%
extern: (Rechnungsprüfung, Wirtschaftsprüfung, Finanzamt etc.)	6	42,9%	4	66,7%

Tabelle 4: Entdeckung der Netzwerke

Sobald jedoch eine politische oder wirtschaftspolitische Ebene eingebunden ist, nehmen die Netzwerke deutlich größere Dimensionen an und es vergrößert sich im erheblichen Maße der Ermittlungsaufwand. Verurteilungen bzgl. Korruption scheitern dann an der relativ kurzen Verjährungsfrist oder an der Strafbarkeitslücke bei politischer Korruption (§ 108 e StGB a. F., ähnlicher Befund Schaupens-teiner 2003: 53). Die im Kontext von Korruption häufig ebenfalls begangenen Steuerstraftaten führten wegen der dort gültigen längeren Verjährungsfrist in der Regel zu einer einschlägigen Verurteilung.

4.2 Kleine und mittelständische Unternehmen und Großunternehmen

Die Korruptionsfälle in dieser Gruppe reichen von einem Bestechungsversuch im Rahmen eines geplanten Immobiliengeschäftes gegenüber einem Vertreter einer Rundfunkanstalt bis zu einem komplexen Bieter- und Auftragnehmer-Netzwerk im Rahmen der Ausschreibung und dem Bau eines Abfallentsorgungszentrums.

Netzwerke, die ausschließlich zwischen wirtschaftlichen Akteuren bestanden, waren durch komplexere Strukturen (Tabelle 5) und nicht einfach nur wiederholende Handlungsmuster gekennzeichnet (Tabelle 6). Weiterhin waren meist mehr Teilnehmer im Netzwerk vertreten.

	Gesamt		Großunternehmen	
	Anz.	%	Anz.	%
Gesamt	14	100,0%	8	100,0%
(eher) weniger komplex	7	50,0%	3	37,5%
(eher) komplex	7	50,0%	5	62,5%

Tabelle 5: Komplexität der Netzwerkstruktur

	Gesamt		Großunternehmen	
	Anz.	%	Anz.	%
Gesamt	14	100,0%	8	100,0%
gleiches Handlungsmuster	6	42,9%	2	25,0%
verschiedene Handlungsmuster	8	57,1%	6	75,0%

Tabelle 6: Ähnlichkeit der Handlungsmuster

Die Gewinnerzielungsabsicht und der Konkurrenzdruck in der Wirtschaft gekoppelt mit positiven Erfahrungen durch Korruption sorgten dafür, dass Korruption auf mehrere "Standbeine" verteilt wurde und daher meist in verschiedenen Handlungen Eingang fand. Auch hier war der Einsatz von Scheinfirmen eine bevorzugte Verdeckungsstrategie, die jedoch bei mehr Fällen und mit mehr Firmen eine größere Dimension hatte als in der Gruppe mit den Amtsträgern. Die zum Teil auf hohem Fachwissen beruhenden Tätigkeiten und die meist sehr komplexen Strukturen und Handlungen innerhalb bestimmter Wirtschaftszweige wie z.B. dem Anlagenbau, der Müllentsorgung oder im Energiesektor ermöglichten den Beteiligten allein aufgrund ihres Spezialwissens umfangreiche Betrugs-handlungen. Externe Kontrollen waren kaum möglich. So verwundert es nicht, dass die Entdeckung solcher - eher komplexen - Netzwerke häufiger durch Insiderhinweise erfolgte (Tabelle 7). Aufgrund der größeren Teilnehmerzahl standen häufiger Mitglieder in Konkurrenz zueinander. Außerdem war ihnen oft nicht klar, wer wie stark im Netzwerk profitiert. Mit der Vielzahl von Beteiligten im Netzwerk war somit auch ein höheres Entdeckungsrisiko verbunden. Im Fall anonymer Hinweisgeber ist nicht bekannt geworden, ob diese selbst Teil des Netzwerks oder nur gut informierte, aber eigentlich unbeteiligte Mitwisser waren.

	Gesamt		Großunternehmen	
	Anz.	%	Anz.	%
Gesamt	14	100,0%	8	100,0%
intern: (bekannte Person im Netz- werk/ Anonymus mit Insider- wissen)	8	57,1%	6	75,0%
extern: (Rechnungsprüfung, Wirt- schaftsprüfung, Finanzamt etc.)	6	42,9%	2	25,0%

Tabelle 7: Entdeckung der Netzwerke

Beispielfall 3: komplexe Strukturen

Im einem der größten Fälle in dieser Gruppe haben die zwei Geschäftsführer eines lokalen Bauunternehmens weit vor der eigentlichen Ausschreibung eines Abfallentsorgungszentrums Kontakte zu politischen Entscheidungsträgern und allen an einem solchen Bau beteiligten Ingenieurbüros und großen Anlagenbauern geknüpft. Das so gebildete informel-

le Netzwerk wurde primär über das gemeinsame Hobby Jagd manifestiert. Hier waren mehrere Dutzend Personen involviert. Dies reichte von Geschäftsführern über Lokal- und Landespolitiker bis zum Vorstandsvorsitzenden der geldgebenden Landesbank. Es gab im Vorfeld gegenfinanzierte Absprachen über gegenseitige Sub-Beauftragungen und Bevorzugungen bei der Auftragsvergabe unter den späteren Auftragnehmern. Auch von Seiten der lokalen Wirtschaftspolitik gab es ein Interesse daran, bei dem vorliegenden riesigen Auftragsvolumen lokale Firmen zu beteiligen. Durch die Gründung einer Betreibergesellschaft mit 51 Prozent kommunalen und 49 Prozent privatwirtschaftlichen Vertretern waren die späteren Auftragnehmer gleichzeitig im Aufsichtsrat der Auftraggeber vertreten - verließen jedoch bei Entscheidungen zugunsten ihrer eigenen Firmen immer den Raum. Der Geschäftsführer der Betreibergesellschaft wurde zum Freund der Familie des Bauunternehmens und war der häufigste Jagdgast. Aufgedeckt wurde dieser Fall durch die Anzeige eines Polizisten, der durch Gespräche mit ehemaligen Fahrern der Baufahrzeuge von privaten Einsätzen von Personal und Material an den Wochenendhäusern des Geschäftsführers der Betreibergesellschaft und weiteren Personen erfuhr und dies zur Anzeige brachte. In diesem durch langjährige Vorplanung gekennzeichneten Fall trat neben dem hohen Ermittlungsaufwand auch das Problem der Verjährung auf. Außerdem waren einige der beteiligten Firmen bereits in Konkurs gegangen. Hauptanklagepunkt war aber ein Ausschreibungsbetrug, bei der die Geschäftsführer der Baufirma nach dem Ende der ersten Ausschreibung durch das beauftragte Ingenieurbüro nochmals Zugang zu ihren Unterlagen erhielten und dort ihr Angebot handschriftlich um 2,6 Mio. DM nach oben korrigierten konnten, da der Abstand zum Zweitplatzierten sehr groß war. Auch hier waren - wie in mehreren der vorherigen Fälle - Familienangehörige im Netzwerk eingebunden. In der Baufirma und ihren Subunternehmen waren fast alle Familienmitglieder der beiden Geschäftsführer tätig und / oder beteiligt.

Die Zusammengehörigkeit in Netzwerken des geschäftlichen Verkehrs basierte weniger auf parteipolitischen Verbindungen sondern stärker auf gemeinsam geteilten Interessen und Hobbies wie z. B. die Jagd, Sportvereinen oder teuren Autos. Außerdem waren Verwandtschafts- und Freundschafts- sowie Liebesbeziehungen häufiger ein zentrales Bindungselement in dieser Gruppe.

Auf Seiten der Ermittlungsbehörden war der Ermittlungsaufwand bei dieser Fallgruppe aufgrund der Komplexität und den branchenspezifischen Besonderheiten deutlich erhöht. Sehr oft stellte sich das Problem der Verjährung. Eine Vielzahl von Firmen ermöglicht den Beteiligten auch eine Art Frühwarnsystem -

da die Ermittler sich die Netzwerkstruktur erst erarbeiten müssen, um dann sukzessive bei den betroffenen Firmen zu ermitteln, können Firmen, die noch nicht im Fokus stehen, beim ersten Anzeichen von Ermittlungen Gegenmaßnahmen einleiten, um Zeit zu gewinnen und Spuren im Netzwerk beseitigen.

Ein weiteres Problem kann - aus Sicht der Ermittler - die Zusammenarbeit der Ermittlungsbehörden mit den Compliance-Abteilungen großer Konzerne bedeuten. Dort wird mitunter versucht, die Probleme klein zu halten und so Imageschäden abzuwenden. Dies hängt jedoch von der Stärke der Beweise seitens der Ermittler ab. Bei geringer Hinweisdichte wird häufiger versucht, das Problem „intern zu lösen“. Sind die Beweise jedoch erdrückend, wird die „Flucht nach vorn“ angetreten, um einen Imagegewinn im Bereich „Zusammenarbeit mit den Ermittlungsbehörden“ zu erzielen. Die adäquate Bearbeitung größerer Korruptionsfälle war auch von der personellen Ausstattung und dem Spezialisierungsgrad der Ermittlerteams sowie der das Verfahren leitenden Staatsanwaltschaften abhängig.

Auch auf wirtschaftlicher Ebene wirken sich anomische Situationen begünstigend auf Korruption aus. Hier ist insbesondere die politische und damit auch rechtliche wie wirtschaftliche Umbruchsituation Anfang der 1990er-Jahre in den neuen Bundesländern zu nennen. Ähnlich wirken sich aber auch technische Umbruchsituationen aus, die mit der Aufhebung tradierter Standards verknüpft sind. Im Stadium neuester Entwicklungen haben zumeist nur wenige Experten ein exklusives Wissen, welches auch missbräuchlich genutzt werden kann.

Im Beispielfall 4 kommen zwei wesentliche das Netzwerk begünstigende Faktoren zusammen. Zum einen wirkte der politische Transformationsprozess nach, es waren keine wirtschaftlichen und normativen Standards etabliert (für derlei Großprojekte). Es handelte sich des Weiteren um eine Phase großer Investitionsvolumen, die nur von wenigen in betriebswirtschaftlicher Hinsicht überblickt wurden, sowie um die Umsetzung technischer Neuerungen, für die die zentrale Figur des Netzwerkes beinahe der einzige Experte war. In Folge dessen waren Kontrollinstanzen, selbst wenn es sie gab bzw. sie Revisionen durchführten, kaum in der Lage, die Richtigkeit und Notwendigkeit von Ausschreibungslisten und -verfahrensabläufen einzuschätzen.

Beispielfall 4: Anomie als begünstigender Faktor

Im Zentrum stand der leitende Manager einer Abteilung eines Großkonzerns am Ende der 1990er-Jahre. Dieser hat sich sowohl die Berücksichtigung bei der Auftragsvergabe als auch die Möglichkeit, überhaupt im Teilnehmerkreis der Bieter zu sein, durch Kick-Backs von den abhängigen Firmen vergüten lassen. Weiterhin wurden Reisen, die Teilnahme an Events oder exklusive Verköstigungswünsche beim Besuch auf Baustel-

len eingefordert. Eine der Firmen, welche trotz Verlustgeschäft zu Bestechungsleistungen gedrängt wurde, hat die Ermittlungen in diesem Fall ins Rollen gebracht. In diesem Netzwerk waren etwa 15 Firmen beteiligt und um die 20 Personen involviert. Der Hauptbeschuldigte war (Mit-)Eigentümer dreier Firmen, von denen nur eine durch Nebentätigkeitserlaubnis legal betrieben wurde. Die restlichen dienten vorrangig der Abwicklung von Bestechungszahlungen. Durch ein weit verzweigtes Netzwerk von Ingenieurbüros und von Professoren, die in diesen Büros tätig waren, konnte er auf verschiedenste Ressourcen und deren Zusammenwirken Einfluss nehmen und davon profitieren. Da zum damaligen Zeitpunkt auf dem Gebiet der neuen Bundesländer ein hoher Investitionsbedarf herrschte, hatte der leitende Manager über Millionenbeträge zu entscheiden. Da der Konzern der einzige Nachfrager auf diesem Gebiet war, hing das wirtschaftliche Überleben der auf diese Branche spezialisierten Dienstleister häufig ausschließlich von seiner Auftragsvergabe ab. Dies erklärt die hohe Zahlungsbereitschaft nur für die Teilnahme am Bieterkreis, auch wenn dann tatsächlich kein Zuschlag erfolgte³.

Fazit: Korruption fand zwischen kleinen und mittelständischen Unternehmen sowie Großunternehmen in den untersuchten Fällen häufiger in komplexeren Netzwerken hinsichtlich Personenzahl und Struktur, der Handlungsmuster, der Einbeziehung von Verwandtschafts- und Freundschaftsnetzwerken statt und wurde häufiger über gemeinsam geteilte Interessen (Hobbies) stabilisiert. Eine höhere Anzahl an Beteiligten eröffnet aber auch mehr potentielle Einfallstore, birgt ein höheres Entdeckungsrisiko. Die untersuchten Netzwerke wurden zu meist von Hinweisgebern aus dem Netzwerk selbst aufgedeckt, die in irgendeiner Form benachteiligt wurden oder sich benachteiligt fühlten.

Für die Ermittler sind die wirtschaftsbezogenen Fälle nur mit einem großen personellen und zeitlichen Aufwand zu bearbeiten. Die beschuldigten Netzwerkteilnehmer sind aufgrund ihrer hohen intellektuellen und sozialen Fähigkeiten, ihres Insiderwissens und aufgrund ihrer nicht selten durchsetzungsstarken Persönlichkeit den Ermittlern gegenüber im Vorteil.⁴ Außerdem werden nicht selten

3 Wenn - wie in solchen Fällen möglich - ein Bieterkartell bestanden hat, wären trotzdem durch Subbeauftragungen durch den Gewinner der Ausschreibung Gelder an die unterlegenen Bieter geflossen.

4 Vgl. hierzu auch Harz 2011: 420, der darüber hinaus feststellt. „In Korruptionsermittlungen ist, sobald diese Ermittlungen nicht mehr verdeckt geführt werden, sondern den Beschuldigten bekannt sind, sehr häufig mit aktiven Verdunkelungshandlungen der Täter ... zu rechnen. Nach meinen Erfahrungen ist es in geschätzt ca. 80 % der letztlich zu Verurteilungen führenden Ermittlungskomplexen zu Verdunkelungshandlungen gekommen. Das reicht vom Zerkratzen eines Datenträgers über die Vernichtung von Unterlagen vor Ort (die sich dann teils noch im

Mitarbeiter der Rechtsabteilung oder Anwälte hinzugezogen, was zu weiteren Problemen (bspw. verringerte Aussagebereitschaft) im Rahmen von Durchsuchungen führen kann.⁵

5 Zusammenfassung der Befunde und Schlusswort

Der Vergleich von Korruptionsstrukturen zwischen kleinen und mittelständischen Unternehmen und öffentlicher Verwaltung auf der einen Seite bzw. Großunternehmen auf der anderen Seite zeigt sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten. Dazu zählen die hohe Qualifikation und das meist überdurchschnittliche Einkommen der Nehmer, die legale Lebensführung mit Familie und Kindern, keine Vorstrafen, die spezifische - auf eine bestimmte Person oder Personengruppe zugeschnittene - Netzwerkstruktur mit klarer Rollenverteilung sowie der Trend, die Netzwerke im Laufe der Zeit zu vergrößern, um durch die Gründung von Scheinfirmen die Korruptionshandlungen besser verdecken zu können bzw. das erfolgreiche „Geschäftsmodell“ Korruption zu erweitern (Gewinnstreben). Weiterhin wird deutlich, dass Korruption häufig ein „Familiendelikt“ ist. Über bereits bestehende vertrauensvolle Beziehungen wird versucht, die Korruptionshandlungen zu verdecken.

Für die Ermittlungstätigkeit können folglich familiäre Verflechtungen auf geschäftlicher Ebene von Interesse sein. Hier gilt es anzusetzen und sich ein umfassendes Bild von Firmen, Geschäftsbeziehungen und Geld- bzw. Warenflüssen zu verschaffen, denen auch Familienmitglieder oder Partner im weitesten Sinne zuzuordnen sind.

Neben den offiziellen geschäftlichen Beziehungen gibt es Parallelstrukturen, die der geheimen Absprache dienen. Im kommunalen Kontext erwiesen sich Parteienzugehörigkeiten als ein wesentlicher parallel verlaufender Beziehungsstrang. Auf kommunaler Ebene sind die Verantwortlichen häufig einer Partei oder Fraktion zugehörig, so dass dieser Befund erwartbar ist. Doch daneben, so ist zu vermuten, trägt auch die Straflosigkeit der kommunalen Mandatsträger

Schredder finden ließen) bis zur Anlage rückwirkend datierter und in die eigenen Unterlagen scheinbar integrierter falscher Verträge und Rechnungsvorgänge zur Maskierung von Zahlungen.“

5 Zu einem ähnlichen Befund kommt auch Harz (2011: 422): „Ferner hat es sich als sinnvoll herausgestellt, bei den meisten Durchsuchungen bei Berufsgeheimnisträgern, in Unternehmen ab einer gewissen Größe und bei aus sonstigen Gründen „komplizierten“ Objekten (mindestens) einen Staatsanwalt / eine Staatsanwältin mit zu entsenden. Der Staatsanwalt vor Ort stellt zum einen den gleichwertigen Ansprechpartner für eintreffende Rechtsanwälte dar, von denen manche auch erfahrene Polizeibeamte nicht ganz ernst nehmen.“

nach § 108 e StGB a. F. dazu bei, dass hier – erfolgreich - stützende Strukturen über politische Ämter etabliert werden.

Der Gesetzgeber ist insoweit tätig geworden, die Strafrechtsreform erbrachte eine Ausweitung der Strafbarkeit korruptiven Verhaltens auch auf Mandatsträger in den Kommunen und auch mit Bezug zur Amtsausübung. Jedoch sind die weiteren Voraussetzungen, das Handeln auf Weisung oder im Auftrag (§ 108 e StGB) sehr hoch angesetzt. Vergleichbares fehlt in anderen Verbotsnormen zu Bestechung und Bestechlichkeit. Es bleibt abzuwarten, ob diese Hürde zu nehmen ist. Die hier untersuchten Korruptionsnetzwerke zeichnen sich durch formlose Unrechtsvereinbarungen aus, und gerade nicht durch Förmlichkeiten wie sie § 108 e StGB n. F. erfordert.

Im rein wirtschaftlichen Kontext spielen politische Parallelnetzwerke eine geringere Rolle. Hier bieten gemeinsame Interessen und Hobbies neben privaten Freundschaften Möglichkeiten für Absprachen.

Die hier analysierten Netzwerke mit einem Schwerpunkt in der öffentlichen Verwaltung weisen im Vergleich zu denen mit Großunternehmen eher weniger Teilnehmer auf. Auch haben die Handlungen eher wiederholenden Charakter (geringere Komplexität). Demgegenüber sind unter Beteiligung von (Groß-)Unternehmen mehr Netzwerkmitglieder miteinander verbunden und die Varianz der Handlungsmuster ist deutlich höher (höhere Komplexität).

Die Variation der Handlungsmuster beeinflusst mit hoher Wahrscheinlichkeit die Entdeckungswege. Eine hohe Varianz geht nach vorliegenden Analyseergebnissen mit einer geringen externen Entdeckungswahrscheinlichkeit einher. Interne Hinweisgeber sind hier deutlich häufiger für die Aufdeckung der illegalen Handlungen verantwortlich als bei schlichteren Netzwerken mit weniger ausgefeilten Prozessen. Sich wiederholende Handlungsmuster können leichter durch externe Prüfungen aufgedeckt werden.

Insoweit könnte sich ein optimiertes Hinweisgebersystem bzw. -konzept positiv auswirken. Dies umfasst immer auch einen adäquaten Hinweisgeberschutz. Dies leisten einige Systeme gerade im Hinblick auf die Anonymität noch nicht in ausreichendem Maße. Auch stehen die arbeitsrechtlichen Regelungen einem umfassenden Schutz häufig entgegen.

Begünstigt wird die geringe Entdeckungswahrscheinlichkeit bei komplexer werdenden Netzwerken durch die in einzelnen Bundesländern noch immer nicht ausreichende personelle Ausstattung der Korruptionsermittlungsstellen. Zwar ist seitens der zuständigen Behördenleitungen in den zurückliegenden Jahren ein erhöhter Unterstützungswille zu verzeichnen - es sind Anstrengungen unternommen worden, mehr und qualifiziertes Personal einzusetzen. Doch wirken sich Änderungen der kriminalpolitischen Bewertungen (aktuell steht der Terro-

rismus im Fokus) letztlich wieder zu Lasten der Korruptionsermittlungsstellen aus.

Auch hindern die teilweise sehr kurzen Verjährungsfristen die Ermittler. Die Beweiserhebung in hoch spezifischen Netzwerken (Branchen, Internationalität) ist äußerst aufwendig. Darüber hinaus sind Netzwerke auch so angelegt, dass "finanzielle Rückflüsse" erst Jahre nach der "Investition" erfolgen. Gerade diese Netzwerke generieren hohe Schadenssummen für die öffentliche Hand oder die Volkswirtschaft.

Es ist festzustellen, dass der Korruption und deren Bekämpfung in den zurückliegenden Jahren eine stärkere Aufmerksamkeit zuteil wurde. Der Gesetzgeber hat zahlreiche wichtige Änderungen vorgenommen, Strafbarkeitslücken zu schließen und Anwendungsprobleme zu verringern. Auch hat sich die Situation der Ermittler in einigen Bereichen hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Ressourcen verbessert. Leider fehlt es insoweit an Kontinuität und Ubiquität. Die Bemühungen der Legislative und Exekutive können und müssen positiv hervor gehoben werden. Jedoch stehen dem leistungsfähige und hoch komplexe Korruptionsnetzwerke gegenüber, die gesetzliche Lücken geschickt für sich nutzen und das Gefälle in den Ressourcen im Vergleich mit denen der Polizei sogar über einen längeren Zeitlauf noch ausbauen können. Somit ist hinsichtlich der personellen und materiellen Ressourcen ein Ausbau der polizeilichen Ermittlungsstellen nach wie vor wünschenswert, aber auch eine stärkere Sensibilisierung gegenüber Korruption als eine die Allgemeinheit schädigende Straftat. Wer Anzeichen der Korruption erkennt, sich ihrer schädigenden Folgen bewusst ist und auf die Funktionsfähigkeit der staatlichen Ermittlungsbehörden vertraut, wird auch Anzeige erstatten bzw. Hinweise geben. So könnte ein bedeutsamer Schritt nach Vorn in der Korruptionsbekämpfung gelingen.

6 Literatur

- Aderhold, Jens (2004): Form und Funktion sozialer Netzwerke in Wirtschaft und Gesellschaft. Beziehungsgeflechte als Vermittler zwischen Erreichbarkeit und Zugänglichkeit. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag
- Aderhold, Jens/ Meyer, Matthias/ Wetzel, Ralf (Hrsg.) 2005: Modernes Netzwerkmanagement, Wiesbaden: Gabler Verlag
- Aderhold, Jens. (2005): Unternehmen zwischen Netzwerk und Kooperation. In: Aderhold et al 2005: 113-142
- Bannenberg, Britta (2002): Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse. Neuwied: Luchterhand
- Bannenberg, Britta/ Schaubensteiner, Wolfgang (2004): Korruption in Deutschland. Portrait einer Wachstumsbranche. München: Beck
- Bannenberg, Britta/ Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.) 2010: Wirtschaftskriminalität In: Neue Kriminologische Schriftenreihe der Kriminologischen Gesellschaft e.V., Band 112, Mönchengladbach: Fo-

- rum Verlag Godesberg
- Birkholz, Kai/ Maaß, Christian/ von Maravić, Patrick/ Siebart, Patricia (Hrsg.) 2006: Public Management – Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis: Festschrift für Christoph Reichard. Potsdam: Univ.-Verl.
- BKA (Hg.) Wirtschaftskriminalität und Korruption, in: Polizei + Forschung, Bd. 22
- Durkheim, E. (1979): Kriminalität als normales Phänomen. In: Sack, F. & König, R. (Hrsg.), Kriminalsoziologie. Wiesbaden: Akad. Verl.-Ges.
- Florack, Nina (2010): Transnationale kriminelle und terroristische Netzwerke. Ein Vergleich der Netzwerkstruktur der Albanischen Mafia mit der Jemaah Islamiyah. Reihe geheime Nachrichtendienste, Bd.5. Berlin: Verlag Dr. Köster
- Harz, Andreas (2011): Ermittlungsverfahren in Fällen der Korruption von Nicht-Amtsträgern in Deutschland – ausgewählte rechtliche und tatsächliche Probleme. Online publiziert: 22. September 2011. ERA Forum
- Heißner, Stefan (2014): Erfolgsfaktor Integrität Wirtschaftskriminalität und Korruption erkennen, aufklären, verhindern. 1. Auflage. Wiesbaden: Springer Science+ Business Media
- Huppertz, Cornelius: Korruption in Argentinien. Eine netzwerkanalytische Erklärung der Finanzkrise. In: Schriften zur internationalen Politik 2004, Bd. 8. Hamburg: Verlag Dr. Kovac
- Jansen, Dorothea (2006): Einführung in die Netzwerkanalyse. 3., überarb. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag
- Leyendecker, H. (2003): Korruptionsmuster: Ausgewählte Fälle politischer Korruption in Deutschland, in: von Arnim 2003: 104-115
- Luhmann, Niklas (2000): Organisation und Entscheidung. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Merton, Robert K.: Social Structure and Anomie. American Sociological Review, Vol. 3, No. 5, 1938: 672-682.
- Messner, Steven F. (2003): An institutional Anomie Theory of crime: Continuities and elaborations in the study of social structure and anomie. In: Oberwittler et al. 2003: 93-109
- Morselli, Carlo (2009): Inside Criminal Networks. New York: Springer Science+ Business Media (8)
- Oberwittler, Dietrich, Karstedt, Susanne (2003): Soziologie der Kriminalität. KZfSS, Sonderheft 43
- Priddat, Birger P./ Schmid, Michael (2011): Korruption als Ordnung zweiter Art. 1. Auflage. Wiesbaden: Springer Science+ Business Media
- Kliche, Thomas/ Thiel, Stefanie. (Hrsg.): Korruption. Forschungsstand, Prävention, Probleme. Lengerich: Pabst Science Publishers
- Schaupensteiner, Wolfgang: 10 Gebote der Korruptionsbekämpfung. Forderungen an Gesetzgeber und Verwaltung In: BKA 2003: 53
- Steißl, Antonia, It takes two to tango. Von der unterschätzten Bedeutung des Einflusses sozialer Aspekte auf korruptes Verhalten. In: Kliche et. al. 2011: 306-336
- Sykes, Gresham M./ Matza, David: Techniques of neutralization: a theory of delinquency, in: American Sociological Review, 22. Jahrgang, Nr. 6, 1957: 664–670
- von Arnim, Hans Herbert (Hg.) 2003: Korruption. Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft. München: Knaur
- Wöllert, Katrin/ Jutzi, Katrin: Regionale Netzwerke In: Aderhold et al 2005: 53-72
- von Maravic, P. (2006). Korruptionsanalyse als Analyse von Handlungssituationen – ein konzeptioneller Vorschlag. In: Birkholz et. al. 2006: 97-126

Korruptions-Hinweisgebersysteme und die Optimierung des Hinweisaufkommens

Kristin Weber

1 Einleitung und Forschungsrahmen

Im nachfolgenden Beitrag wird auf die ersten Ergebnisse der qualitativen Forschung an der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) zum Themengebiet der Korruptionsforschung eingegangen. Augenmerk sind die polizeilichen Aspekte der Korruptionsprävention und -bekämpfung. Es wird skizziert, welche Hinweisgebersysteme in Deutschland existent sind, wie diese bewertet und optimiert werden. Materialgrundlage sind 27 Experteninterviews mit Ermittlungsbeamten und Staatsanwälten, sowie qualitative Fragebögen zum Status der Korruptionsbekämpfung in den Bundesländern, die an alle Landeskriminalämter (LKÄ) versendet wurden. Ziel ist es, eine akteursbezogene Handlungsempfehlung zur Verbesserung des Hinweisaufkommens und der Optimierung der elektronischen Hinweisgebersysteme (HGS) an die Ermittlungsbehörden im Sinne eines best-practice-Ansatzes herauszugeben.

Das Thema Hinweisgeber¹ (HG) und HGS für Korruptionsfälle ist ein sehr ambivalentes und unter Umständen, wenn es um den Schutz des HG geht, auch ein sensibles Thema. In der Literatur wird deutlich, dass die eigentlichen Anwender der HGS, die Ermittlungsbeamten/-innen (EB)², kaum dazu befragt werden oder zu Wort kommen. Auch auf die Optimierungsmöglichkeiten dieser Systeme wird nicht weiter eingegangen. Somit lässt sich sagen, dass im Hinblick auf die Arbeit der EB in Korruptionsfällen, sowie der Verwendung und Nutzung dieser Systeme eine Forschungslücke besteht, die zu schließen gilt. Lediglich Bannenberg et al. (2004), Cortnumme (2009), Ziegleder (2010), Bruhn et al. (2015), Schön (2016) und Transparency International³ (2016) thematisieren die

1 Der Begriff Hinweisgeber wird in diesem Artikel im generischen Maskulinum verwendet.

2 Der Begriff Ermittlungsbeamte wird wertfrei und im Sinne der besseren Lesbarkeit im generischen Maskulinum verwendet. Befragte Ermittlungsbeamte und Staatsanwälte werden hier im Folgenden als EB zusammengefasst.

3 Transparency International veröffentlicht in regelmäßigen Abständen das Fachmagazin Scheinwerfer.

Zusammenarbeit mit staatlichen Akteuren, wie den Ermittlungsbehörden bei Korruptionsfällen.

Die Forschung an der DHPol beschäftigt sich im Rahmen des Forschungsprojektes "Risikomanagement der Korruption" (RiKo) mit polizeilichen Aspekten der Korruptionsprävention und -bekämpfung. Im Folgenden soll lediglich ein Aspekt dieses umfassenden Forschungsprojektes an der DHPol beleuchtet werden. Das Augenmerk richtet sich auf die Deskription der HGS für Korruptionsfälle in den jeweiligen Bundesländern und den Möglichkeiten zur Optimierung des Hinweisaufkommens. Dabei sollt erfasst werden, welche HGS in den Bundesländern existieren und wie diese von den EB in ihrer Funktion bewertet werden. Das Ziel ist die Darstellung der aktuell vorherrschenden Situation der existenten Hinweisabgabewege und ihrer Praktikabilität. Nicht zu ignorieren sind dabei auch thematisierte Problematiken, die sich für EB im Arbeitsfeld der Korruptionsbekämpfung und -prävention, ergeben. Es handelt sich hier um eine deskriptive Momentaufnahme der Forschungsergebnisse.

HGS sollen hier nicht auf das Business Keeper Monitoring System (BKMS) begrenzt werden, sondern umfassen auch den Einsatz von Vertrauensanwälten/-innen (VA), Antikorruptionsbeauftragten/-e (AKB), Ombudsmännern/-frauen (OM) und elektronischen Systemen, wie Internetwachen und E-Revieren. Die Hinweisabgabewege, die hier behandelt werden, sind: Anrufe, E-Mails, Briefe und anonyme Anzeigen.

Die HG sind für die Arbeit der Ermittlungsbehörden von außerordentlicher Bedeutung. Wenngleich seine Motivation und Intention von den Beamten stets hinterfragt wird, so wird den geführten Interviews ebenso deutlich, dass ohne HG keine Hinweise generiert und die Korruptionsbekämpfung nicht erfolgreich betrieben werden könnte.

Die zugrundeliegende Forschungsfrage lautet: *Welche HGS für Korruptionsfälle existieren bereits in Deutschland, wie sind diese zu bewerten und welche Empfehlungen lassen sich aussprechen?*

2 Methodik der Befragung der Ermittlungsbehörden

Es wurde ein Methodenmix aus qualitativen Experteninterviews und quantitativen Fragebögen verwendet. Die Fragebögen wurden an alle LKÄ verschickt, 14 Fragebögen wurden zurückgeschickt, womit die Rücklaufquote bei rund 88% lag. Zielsetzung der Fragebögen war die Einschätzung des Hinweisaufkommens über die verschiedenen Hinweisabgabewege in den einzelnen Bundesländern. Erfasst werden sollten hier sowohl die Wege, über die Hinweise bei den Ermittlungsbehörden eingehen, als auch die Quantitätsentwicklung des Anzeige- und

Hinweisabgabeverhaltens im Zeitraum von 2009 bis 2014. Erkundigt wurde sich hier unter anderem nach Rückfragemöglichkeiten, Werbung und Kosten des HGS und der zugesicherten Anonymität der Hinweisabgabewege. Aufgrund der zu geringen zahlenmäßigen Erfassung der Hinweiseingangswege und deren Entwicklungen im Zeitverlauf von Seiten der LKÄ, eigneten sich diese Ergebnisse nicht für eine alleinstehende quantitative Analyse. Sie wiesen aber auf eine Dokumentationsproblematik von Seiten der LKÄ hin. So handelte es sich bei den eingetragenen Werten oft um Schätzwerte, da aufgrund des hohen Arbeitspensums und komplexen Korruptionsermittlungen und Verfahren, keine genaue Dokumentation der Hinweise nach Hinweisabgabewegen erfolgte.

Es wurden 27 qualitative Interviews mit Experten/-innen aller LKÄ und Schwerpunktstaatsanwaltschaften geführt. Es handelte sich hierbei um leitfadengestützte nicht standardisierte Interviews. Die Interviewpartner wurden in einem Schneeballsystem ausgewählt, welches mit einer Mitteilung an die Innenministerien der Bundesländer startete, welche den LKÄ übergeordnet sind. Die Forschungsanfragen wurden an die LKÄ weitergeleitet. Die Auswahl der Experten/-innen erfolgte durch die LKÄ. Als Experten/-innen wurden Personen klassifiziert, die über Insiderwissen in dem Themenfeld der Korruptionsprävention und -bekämpfung verfügten und bereit waren über ihre Erfahrungen, ihre Arbeit, die Vor- und Nachteile einzelner HGS und die Zusammenarbeit mit Staatsanwälten und AKB zu sprechen.

Im nächstfolgenden Schritt wurden die geführten Interviews transkribiert und mit der Analysesoftware MAXQDA bearbeitet. Während des Forschungsprozesses wurde verstärkt induktiv und mit Hilfe der Qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring und der Objektiven Hermeneutik nach Oevermann in Interpretationssitzungen im Team gearbeitet. So konnten Codes, Ober- und Unterthemen und deren Aussagespektren erarbeitet werden. Den befragten EB wurde Anonymität zugesichert, sodass diese in ihrer Identität geschützt bleiben. Zum Zwecke der Anonymisierung wurden die EB mit Tiernamen⁴ versehen, sodass eine Zuordnung der Experten/-innen zu ihren Aussagen nicht mehr möglich ist.

3 Bewertung der Hinweisabgabewege

Die Möglichkeiten Hinweise abzugeben sind in den jeweiligen LKÄ sehr heterogen. AKB, OM, VA, BMKS, E-Revire, Internetwachen, anonyme Briefe und Anzeigen, E-Mails und Anrufe, sind Optionen Hinweise an die EB abzugeben. Im nächstfolgenden Schritt soll auf die Hinweisabgabewege E-Mail, Anruf,

⁴ Adler, Antilope, Elefant, Fuchs, Katze, Schaf und weitere.

Onlineanzeigen und -hinweise durch E-Revire/Internetwachen und anonyme Schreiben und ihre Bewertung von Seiten der EB eingegangen werden. In allen Bundesländern werden anonyme Hinweise auf schriftlichem Wege angenommen. Auch E-Mails oder Anrufe seien eine Option, allerdings sei hier die Anonymität in den meisten Fällen nicht gewährleistet, da IP-Adresse oder Telefonnummer bekannt werden würde, was ein Grund dafür sein könnte, dass Hinweise auf diesem Wege eher selten eingingen (vgl. Antilope, Elefant, Raupe).

Hinweise, die per Telefon eingehen, böten die Möglichkeit der Interaktion zwischen EB und HG. Der HG könne in seinem Bestreben eine Anzeige abzugeben, bekräftigt werden und gemeinsam könne geklärt werden, welche Informationen die EB für die Aufnahme eines Ermittlungsverfahrens benötigen (W-Fragen), sodass im Ergebnis oftmals ein qualitativ hochwertiger Hinweis mit einer Anzeige bei den EB eingehen würde (vgl. Antilope). Während der Kommunikation sei es wichtig, Vertrauen aufzubauen, ehrlich zu seinem Gesprächspartner zu sein und ihn nicht mit falschen Versprechungen aus der Anonymität locken zu wollen. Am Telefon fänden keine Vernehmungen statt, eher Nachfragen und die Klärung von Sachverhalten, die zum besseren Verständnis der Sachlage beitragen würden. Zudem könne man den HG auch darum bitten, sich erneut zu melden. Ob dieser das nun in Anspruch nehme, obläge dem HG selbst. In Nordrhein-Westfalen ist ein Hinweistelefon, in Sachsen ein Korruptionstelefon, in Bremen und Hamburg eine Hotline und in Thüringen die Korruptionsbekämpfungshotline der Leitstelle Innenrevision der Landesregierung existent.

Den Einsatz einer Korruptionshotline, die direkt beim LKA angesiedelt ist, bewertet der Thüringer EB als eine gute Möglichkeit. So könne man gleich als qualifizierter Ansprechpartner für den HG zur Verfügung stehen. Kritisch sei allerdings die Angliederung der Korruptionshotline bei der Innenrevision, da die Mitarbeiter der Innenrevision nicht verpflichtet seien Strafverfolgung zu betreiben, daher wäre eine direkte Anbindung der Hotline an das LKA besser.

Der Nachteil dieses Hinweisabgabeweges ist, dass nicht alle Hotlines Anonymität gewährleisten können. So würde der potentielle HG immer mit der Frage konfrontiert, ob er wirklich anonym und in seiner Identität geschützt bleibe, wenn er sich über dieses Medium an die EB wenden würde. Bei HG kann es sich unter anderem um Insider handeln, die durch eine Hinweisabgabe oder einem Aufdecken ihrer Identität mit großen Nachteilen rechnen müssen. Sei es hier der Arbeitsplatzverlust oder die gesellschaftliche Ächtung durch Kollegen/-innen und Freunde. Hinweisgeber würden noch immer als Nestbeschmutzer (vgl. Zebra) betrachtet.

In Hamburg sehen die EB im Hinweistelefon ein gutes Instrument, das allerdings auch anfällig für Missbrauch sei. So wird geschätzt, dass 95% der erhaltenen Anrufe mit Korruption nichts zu tun hätten, dennoch würde es weiter an-

geboten, um keinen Hinweis zu verpassen und HG die Möglichkeit zu bieten, Korruptionshinweise auch per Telefon abzugeben (vgl. ebd.).

Eine weitere Möglichkeit zur Hinweisabgabe besteht in den sogenannten E-Revieren und Internetwachen, wie sie in Sachsen-Anhalt und Brandenburg angeboten werden. Hier können Anzeigen und Hinweise online abgeben werden, allerdings sei hier die Anonymität der HG auch nicht gewährleistet. In Brandenburg ist es möglich, über die Internetseite der Polizei Informationen zu Korruption und Wirtschaftskriminalität zu erhalten. Möchte man einen Hinweis abgeben, besteht die Gelegenheit dieses über eine Online-Internetwache zu tun.

Dem HG wird hier die Wahl gelassen, ob er sein Wissen auf anonymem Wege kundtun möchte, oder ob er seine Identität Preis gibt. Auch besteht die Option mit den EB zu kommunizieren, dazu müsse der HG allerdings bereit sein, ein Postfach einzurichten (vgl. Bär).

Über den qualitativen Gehalt anonymer Schreiben existieren heterogene Einschätzungen. Das Spektrum der Anzeigen und Hinweise variiert sehr stark. Auf der einen Seite können anonyme Hinweise hochwertige und relevante Informationen enthalten, auf der anderen Seite auch sogenannten Müllmeldungen vorliegen.

Einen Grund, warum so häufig anonyme Anzeigen und Hinweise in Briefform eingehen würden, vermuten die EB darin, dass dies die einfachste Methode sei, einen Hinweis abzugeben (vgl. Bär, Frosch, Hund).

Zusätzlich zu den normalen Hinweisabgabewegen, könnten EB Fälle auch aus Pressemitteilungen generieren, indem sie die Presseinformationen auf einen Anfangsverdacht überprüfen (vgl. Affe, Erdmännchen).

Ein Ermittlungsbeamter berichtete davon, dass HG auch persönlich erschienen, um Anzeige zu erstatten oder einen Hinweis abzugeben. Dieses müsse man natürlich nutzen (vgl. Amsel).

Nächstfolgend sollen nun die HGS als Möglichkeiten der Hinweisabgabe betrachtet werden. Wie werden diese Systeme genutzt, welche Alternativen gibt es und wie werden sie in ihrem Nutzen bewertet?

4 Bewertung der Hinweisgebersysteme

Drei Bundesländer, hier Baden-Württemberg und Niedersachsen, verwenden BKMS und Berlin ein ähnliches System (Zeus). Die Hinweise aus dem BKMS werden in die jeweilig betroffenen Bundesländer gesteuert und dort bearbeitet.

EB in neun Bundesländer sprechen sich dafür aus, dass das BKMS eine zusätzliche, weitere Möglichkeit, ein guter Weg, vom Ansatz her super, ein sehr ausgereiftes sehr gutes System, eine gute Sache, ein Präventionsinstrument sei,

um Hinweise zu erlangen, auch wenn sie selbst kein eigenes BKMS im Bundesland hätten, aber Hinweise aus Niedersachsen und Baden-Württemberg weitergeleitet bekämen (vgl. Adler, Ameise, Bär, Eule, Raupe, Zebra). Das System sei praktikabel und sinnvoll, habe einen Präventivcharakter und böte nebenbei noch die Möglichkeit entweder Erstinformationen zu erhalten oder mit dem HG in Kontakt zu treten (vgl. Elefant). Andere EB sind hingegen auf diese Art der Hinweisabgabe, wie beispielsweise Sachsen, sogar angewiesen, um an Hinweise zu gelangen. Diese Plattform sei aber auch hier nicht das Instrument, das „*die Zahlen bringen würde*“ (Amsel).

Die befragten EB aus Berlin könnten Zeus noch nicht gänzlich im Nutzen einschätzen, da dieses erst einen recht kurzen Zeitraum genutzt werden. Allerdings bekennt man sich dazu, dass man auf dieses „*Instrument nicht guten Gewissens verzichten*“ (vgl. ebd.) könne, da ansonsten zu wenig gute Hinweise auf Straftaten eingingen. So wird es als ein Versuch gewertet, das Dunkelfeld zu erhellen (Vgl. ebd.). In der Kosten-Nutzen-Relation zeigt sich, dass EB Adler dieses System als günstig einschätzt: „*Strafverfolgung ist teuer, kostet viel Geld (...) im Vergleich dazu sind die Kosten für so ein System relativ günstig*“ (Adler).

Auch in Bremen wird die Verwendung von BKMS positiv eingeschätzt, auch wenn sich dadurch keine direkten Verbesserungen feststellen ließen. Es sei aber dennoch hilfreich, wenn man so etwas in der Hinterhand habe (vgl. Ameise). Es sei zudem auch eine

„sehr schöne Möglichkeit oder eine Verfeinerung, mit demjenigen [der HG, K.W.] trotz Anonymität weiter in Kontakt zu bleiben (...) da gibt es mit Sicherheit Einzelfälle, wo das auch sinnvoll und erfolgversprechend ist“ (ebd.).

Die Bremer EB sprechen davon, dass die Hinweise, die über BKMS eingegangen sind, qualitativ gut und fundiert gewesen seien. Man könne aber keine Beurteilung darüber abgeben, ob ein solches System in Bremen erforderlich sei, da auch auf dem postalischen Wege genug Hinweise eingehen würden. BKMS-Hinweise, welche in erster Linie aus Niedersachsen kämen, seien für die Strafverfahren sehr sinnvoll und ergiebig. Die Bremer EB sehen dieses System als zielführend an (vgl. ebd.).

In Bezug auf BKMS sei es aber wichtig, nicht zuerst die Frage nach dem Aufwand eines solchen Systems zu stellen, sondern sich am Beispiel anderer Bundesländer anzusehen, welchen Nutzen es für die Ermittlungsbehörden habe. Und auch mit welchem Erfolg Ermittlungen mit Hilfe von HGS geführt werden könnten (vgl. Zebra). Die Frage nach dem Aufwand sei, besonders in Hinblick auf die sehr schwierigen Korruptionsermittlungen und dem komplexen Deliktfeld an sich, nicht gerechtfertigt. Bei Korruption handle es sich per se um ein

sehr schwieriges Kriminalitätsfeld, in dem die Beschaffung und Abgabe von Hinweisen sowieso schon recht aufwendig sei. Hinweise aus diesem Deliktsfeld wären rar gesät und deswegen als wertvoll zu behandeln (vgl. ebd.).

Es gibt allerdings auch Stimmen, die sich gegen die Installation des BKMS aussprechen und diesem System eher kritisch gegenüberstehen. Besonders in Thüringen werden BKMS und die Qualität der Hinweise, die dadurch eingehen und weitergeleitet werden, negativ bewertet. Die Sachverhalte seien weder werthaltig noch zielführend, aufgrund dessen würde sich ein eigenes BKMS für Thüringen nicht lohnen. Die eingehenden schriftlichen Anzeigen seien, nach Aussagen der EB, durchaus werthaltiger als BKMS-Hinweise. Außerdem wird angezweifelt, dass ein eigenes BKMS zu mehr anonymen Anzeigen führen würde. Der Grund warum das Hinweisgebersystem in Thüringen abgelehnt worden sei, mit der schlechten Hinweisqualität und Sicherheitsbedenken begründet, letzteres wird von den Beamten nicht weiter ausgeführt. Thüringen möchte versuchen einen anderen Weg zu gehen, um Hinweise zu generieren (vgl. Blauwal). Man präferiere „*qualifizierte Anzeigen von qualifizierten Stellen*“ (ebd.), wie Finanzämtern, Rechnungsprüfungsämtern, Controllingstellen und Verwaltungen. Daher werde bewusst der Kontakt zu dieser Klientel gesucht, um dort aktiv Präventionsveranstaltungen und Vorträge zu halten, in der Hoffnung so das Hinweisaufkommen aus dieser Richtung zu erhöhen (vgl. ebd.).

Rheinland-Pfalz hat die Entwicklung des BKMS verfolgt, sich dann aber gegen die Installation dieses Systems entschieden. So werden auch hier die geringe Werthaltigkeit und die mangelnde Qualität der Hinweise, die zu keinem zielführenden Resultaten führen würden, als Argument gegen die Einführung dieses Systems genannt. Ebenso wird bemängelt, dass generell zu wenige Hinweise über BKMS eingehen würden. Weitere Aspekte, die gegen eine Installation eines HGS, wie dem BKMS sprächen, wären sowohl der finanzielle Faktor: die Einrichtung eines solchen Systems wäre teuer in der Anschaffung und Pflege, sowie der Aufwand mit dem es betrieben und beworben werden müsste (vgl. Fisch, Fuchs).

Die Frage, ob sich mit der Installation eines elektronischen HGS das Hinweisaufkommen in den Bundesländern erhöhen ließe und ob daraus für die EB einen Mehrwert für ihre Ermittlungsarbeit entstehen würde, wurde ambivalent beantwortet. Ganz deutlich sagen EB aus Baden-Württemberg zum Thema BKMS: „*also über dieses im Land seit zwei Jahren installierte System haben [wir K.W.] nix gescheites* [gehört K.W.]. [Wir haben K.W.] *null gescheite Verfahren bekommen*“ (Katze) und werten die Ergebnisse dieses Systems somit negativ. Das System an sich sei allerdings wichtig und es sei gut, dass es eingerichtet worden wäre, da man sonst einfach nicht die Möglichkeit hätte mit anonymen Hinweisgebern in Kontakt zu treten (vgl. Kanarienvogel). Der EB in

Baden-Württemberg spricht davon, dass relativ wenige Missbrauchsfälle von BKMS bekannt geworden seien, was er positiv bewertet. Andere EB aus Baden-Württemberg sprechen sich deutlich für das System aus, dass für den Berufsalltag und die Generierung von Hinweisen und Verfahren relevant sei (vgl. Karnarienvogel). So zeigt sich, dass die ambivalente Einstellung zu BKMS nicht unbedingt von Bundesland zu Bundesland verschieden sein muss und auch behördenintern teilweise ambivalent ist.

BKMS böte nach Aussagen der befragten EB aber trotz aller Bedenken auch Vorteile. Die Hinweise könnten anonym, leicht und relativ schnell über das Internet abgegeben werden. Für einen Großteil der EB ist die Möglichkeit, mit dem HG über ein Postfach zu kommunizieren, ein erheblicher Mehrwert. So könnten auf diesem Weg explizite Rückfragen gestellt werden, welche wiederum bei Ermittlungen und im Verfahren von großem Wert und Vorteil seien. Unter Umständen wäre es sogar möglich, den HG auch aus seiner Anonymität zu locken und ihn direkt als offenen Zeugen vor Gericht zu verwenden, was für den Ausgang eines erfolgreichen Verfahrens von enormer Wichtigkeit sei: Ein offener Zeuge wiege vor Gericht mehr als ein anonymes Hinweis. Ein weiterer Vorteil des BKMS sei, dass auch Dokumente hochgeladen und den EB zur Verfügung gestellt werden könnten. In diesem Sinne würden weitere Beweismittel vorliegen, die vor Gericht und während der Ermittlungen verwendet werden könnten. Von den EB wird deutlich gemacht, dass der Ersthinweis über BKMS qualitativ nicht unbedingt hochwertig sein muss. Wichtiger ist den EB hier die Rückfragemöglichkeit, welche die Qualität dieses HGS wieder aufwerten würde.

BKMS kann in diesem Sinne als eine Plattform angesehen werden, die es allen Akteuren ermöglicht, anonym Hinweise abzugeben und sich ebenso anonym den Fragen der Ermittlungsbehörden zu stellen. Zudem scheint es für die Ermittlungsbehörden eine sehr gute Möglichkeit zu sein, um Hinweise zu erlangen und mit Insidern und Whistleblowern kommunizieren zu können, die sich ohne dieses System vielleicht nie an die EB gewandt hätten. Hinweise von Insidern und Whistleblowern sind bei den Ermittlungsbehörden stets gern gesehen. Hier ist die Hinweisqualität entsprechend hoch, Hintergrundwissen und genaue Abläufe werden beschrieben, sodass die EB fundierte und relevante Informationen bekommen, mit denen sie dann weiter arbeiten können, um ein Ermittlungsverfahren aufnehmen zu können.

Betrachtet werden sollen nun weitere HGS, wie der Antikorruptionsbeauftragte. Dieses System wird als eine wichtige und sehr gute Einrichtung angesehen. Ein Vorteil sei, dass er als bekannter Ansprechpartner/-in für und in Kommunen und Unternehmen fungieren würde (vgl. Raupe). In Schleswig-Holstein wird dem AKB die wichtige Aufgabe eines qualitativen Filters zugesprochen. So würde er die eingehenden Hinweise auf Werthaltigkeit überprüfen, um feststellen

zu können, ob ein begründeter Anfangsverdacht vorliege. Lügen nicht genügend Informationen vor, so könnten Rückfragen des AKB an den HG zu einer Verbesserung der Hinweislage führen, sollte dieser sich offen (persönlich) an den AKB wenden. In Schleswig-Holstein handelt es sich bei dem AKB um einen pensionierten EB, der über besonderes Hintergrundwissen verfügt, was hier von Vorteil sei. So könnten explizite und für die EB wichtige Nachfragen gestellt werden. Zudem fungiere er auch als Schnittstelle zwischen den Akteuren der Unternehmen und den EB. Ein weiterer Aspekt sei, dass er auch Prävention in Form von Schulungen und Werbung betreiben würde. So wird von den Beamten/-innen zur Einschätzung des AKB als Hinweisabgabesystem im Allgemeinen gesagt, dass man mit dem AKB eine qualitativ gute Sache besäße, die allerdings auch mit (menschlichem) Risiko behaftet sei, sodass Informationen falsch bewertet werden könnten und Hinweise und Informationen nicht zu den EB gelangten. Aber dieses könne man in Kauf nehmen. Würde es den AKB nicht geben, würden gar keine Hinweise an die EB gelangen. Somit wird das System AKB positiv bewertet, da dieses effektive und relevante Informationen an die Ermittlungsbehörden weiterleite, die zuvor auf Werthaltigkeit geprüft worden seien. Ferner würde auch eine Arbeitserleichterung für die Beamten/-innen entstehen. Negativ zu werten wäre, dass nicht jeder AKB zur Verschwiegenheit verpflichtet sei, besonders dann nicht, wenn es sich bei den AKBs nicht um Anwälte/-innen handle. In diesen Fällen wäre Vertrauen ein wichtiger Aspekt und sozusagen der Schlüssel zur Erlangung und Generierung von Hinweisen und Informationen (vgl. Schaf, Schnecke).

Der Ombudsmann/-frau als HGS sei, nach EB Dachs, in Unternehmen ein Muss und sollte daher auch von Unternehmen als sinnvoll erachtet werden. Hinter dem System des OM stünde der Auftrag, Compliance in Unternehmen zu installieren, um so dafür Sorge zu tragen, dass korruptive Handlungen vermieden werden. Die Geschäftsleitung selbst habe nach Auffassung von EB Dachs, dafür Sorge tragen, dass alles erdenkliche dafür getan werde, um rechtlich grenzwertige Handlungen zu unterbinden. Es sei also wichtig zu bedenken, mit welcher Intention das Unternehmen hinter diesem System stünde, ob es freiwillig eingerichtet oder durch die Geschäftsleitung beschlossen worden sei.

Im Gegensatz zu einem Complianceofficer in einem Unternehmen hat der OM den Vorteil, dass er gegenüber dem HG Vertraulichkeit garantieren kann. Er fungiert als ein HGS und bildet eine Schnittstelle zwischen dem HG, dem Unternehmen und den EB. OM sind in der Regel Rechtsanwälte/-innen, die nicht durch Unternehmen beschäftigt werden, aber als Hinweisabgabesysteme fungieren, was hier einen weiteren Vorteil ausmacht, da sie unabhängig von den Unternehmen, aber doch an diese angedockt seien, ohne dass daraus ein Nachteil entstünde. Vom Unternehmen angestellte Complianceofficer müssen ihren Arbeit-

geben unter Umständen die Identitäten der HG herausgeben, da sie sich nicht auf eine Schweigepflicht, wie ein Anwalt/-in, berufen könnten. Dieses System erweist sich hier als eine sinnvolle Einrichtung zur Hinweisabgabe und Korruptionsbekämpfung.

Ein weiteres System für die Abgabe und Weiterleitung von Korruptionshinweisen ist der Vertrauensanwalt/-in. In Berlin wird der VA von den EB als positiv bewertet, da dieser eine besondere Filterfunktion einnehme, von der die EB profitierten. So würden nur Hinweise durch den Filter gelassen und an EB herangetragen, welche qualitativ relevant, sinn- und gehaltvoll wären und bei dem ein Anfangsverdacht begründet sei, sodass Ermittlungen und Verfahren generieren werden könnten (vgl. Adler). Sogenannte Müllmeldungen würden nicht weiterverfolgt (vgl. ebd.). Der VA wird hier als „*hilfreiches Instrument*“ (ebd.), „*zusätzliches Standbein*“ (ebd.) und „*gern gesehen*“ (ebd.) beschrieben. Ein weiterer Vorteil des VA wäre, dass er aufgrund der Schweigepflicht den HG Anonymität zusichern könne. Auch in Rheinland-Pfalz wird der VA als eine gute Möglichkeit der Korruptionsbekämpfung betrachtet. Diese Art der Hinweisabgabe besteht, nach Einschätzung des EB Adler, schon zehn Jahre. Neben der Möglichkeit, sich an die Ermittlungsbehörden zu wenden, könne man sich auch an den VA wenden. Auch kann in der persönlichen Kommunikation zwischen HG und VA weiteres Insiderwissen preisgegeben werden, dieser Weg falle bei den anonymen Anzeigen, die bei den EB eingehen würden, weg. Mit dem Ansprechen eines VA werde auch eine erste Hemmschwelle, ein erstes Hindernis überwunden und ein Ansprechpartner/-in geschaffen. So könne die Problematik überwunden werden, wenn es darum ginge, dass ein Insider Wissen in sich trage, aber aus Angst vor Konsequenzen und persönlichem Bekanntwerden seiner Identität davor zurückschreke, sich direkt an die EB zu wenden (vgl. Fisch). Eher Ambivalent wird das System VA angesehen, wenn es beim Ministerium angesiedelt sei. Hier würde der VA dem Ministerium gegenüber in der Verpflichtung stehen, die eingegangenen Informationen zu melden. Nur mit Genehmigung des Ministeriums könnten die EB informiert werden (vgl. ebd.).

5 Hindernisse

Während der Interviews wurde von den EB immer wieder auf gewisse Problematiken hingewiesen, welche ihre Arbeit erschweren oder gar behindern würden. Ein großes Problem sei dabei die Unwissenheit der Bevölkerung zum Thema Korruption. Hier sehen die EB hinsichtlich der Sensibilisierung und Bildung der Bürger/-innen Nachholbedarf. Es herrsche Unklarheit darüber, welche Informationen für die EB relevant wären. Somit würde sich die Unkenntnis der Bevölke-

rung auch in der Qualität der abgegebenen Hinweise und Anzeigen niederschlagen.

Dabei sei der Wunsch qualitativ hochwertigeren und relevanteren Hinweisen zu erhalten, von Seiten der EB durchaus vorhanden. Die Bundesländer Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz thematisierten, dass das Dunkelfeld trotz aller Bemühen noch immer sehr hoch und mehr Anzeigen willkommen seien. Brandenburg äußert sich wie folgt:

„wenn wir im Jahr auch nur zwei Hinweise bekommen über ein bestimmtes Hinweisgebersystem, das meinetwegen auch Geld kostet, dann ist uns damit eigentlich schon geholfen, weil in der Nähe der Schaden, der durch - ja - Wirtschafts- und halt auch Korruptionsdelikte verursacht wird, der ist also enorm und der ist mit den Kosten für ein Hinweisgebersystem sicherlich nicht zu vergleichen“ (Bär).

Dagegen gibt es auch die Position derjenigen, die nicht mehr Hinweise erhalten möchten und sagen: *„bloß nicht mehr Anzeigen“* (Frosch).

Für Rheinland-Pfalz liegt die Problematik mehr Anzeigen zu generieren darin, dass die Zahl der Anzeigenerstatter/-innen in diesem Arbeitsfeld sehr gering sei, da es sich bei Korruption nicht um *„Bring-Kriminalität“* (Fuchs) sondern um *„Hol-Kriminalität“* (ebd.) handle, die sich im Verborgenen zwischen Geber und Nehmer abspielen würde (vgl. ebd.).

Ein ebenfalls thematisiertes Problem sei, so die EB, das sowohl Korruptionsbekämpfung, Korruptionsprävention als auch die Generierung von qualitativ guten Hinweisen mit einem erheblichen zeitlichen und Personalaufwand verbunden sei. Die EB würden hier oft an ihre Grenzen stoßen. So erwähnt EB Ameise, dass man einen *„erheblichen Aufwand betreiben muss, um diese qualitativen Hinweise auch zu kriegen“* (Ameise).

Das Spektrum der Belastung bei Korruptionsverfahren sei zudem groß. Auf der einen Seite sei die Bekämpfung von Korruption eine Möglichkeit das Dunkelfeld zu erhellen und aktiv Korruption zu bekämpfen. Auf der anderen Seite sei es aber auch eine große Belastung für die EB an sich. Besonders große Verfahren würden von den EB stets als eine enorme Belastung empfunden, die sowohl personelle, finanzielle als auch Arbeitsressourcen verbrauchen und teilweise sogar blockieren würden. EB würden in *„Anzeigen ersticken“* (Amsel). Die Verfahren würden unter Umständen länger dauern und in die Jahre gehen, denn, je tiefer man in die Materie einsteige, desto mehr Informationen und belastenden Beweise würde man vorfinden (vgl. ebd.). So könnten solch große Verfahren als eine abwärts gerichtete Ermittlungsspirale betrachtet werden, in denen immer mehr an die Oberfläche gelange, sodass ein langer Ermittlungskreislauf entstünde, der von den EB irgendwann nicht mehr zu bewältigen sei.

In Folge der hohen Arbeitsbelastung würden anderen Bereiche, wie die Korruptionsprävention auf der Strecke bleiben, wie EB Bär erwähnt:

„da fehlt aber aufgrund (...) der hohen Arbeitsbelastung im Bereich der Ermittlungsverfahren häufig auch die Zeit, um entsprechende Präventionsveranstaltungen noch regelmäßiger durchzuführen“ (Bär).

Auch bei den Staatsanwaltschaften zeigt sich, dass Korruptionsermittlungen belastend gewertet wurden:

„der Aufwand ist (...) entsprechend groß und ein nicht ganz unwichtiger Punkt bei der Personalbedarfsrechnung bei den Ermittlungsbehörden (...) und da haben wir das Problem seit alters her, dass wir bei diesen großen Verfahren (...), die Minuten, die für die durchschnittlichen Verfahren uns zur Verfügung gestellt werden, um ein Vielfaches überschreiten“ (Elch).

So wird deutlich, dass je größer die Verfahren sind, die EB aufgrund von zeitlichen und personellen Ressourcenproblemen immer weniger in der Lage sind, die Verfahren durch zu ermitteln. Staatsanwälte, wie Katze, würden hier die Taktik anwenden, sich mit den Beteiligten zu einigen, einen Deal vorzuschlagen, da solch große Verfahren sonst die komplette Staatsanwaltschaft regelrecht blockieren würden und dieses einfach nicht leistbar sei.

Mehr Anzeigen seien unter Umständen von Seiten der EB auch nicht erwünscht, da die Arbeitsauslastung sehr hoch sei. So äußern sich EB Amsel und Elch:

*„Das ist aber hier auch oft eine Belastung, weil das ist mit den anderen Verfahren, die wir haben, gar nicht möglich und auch nicht vorgesehen (...)“ (Amsel)
und
„wir sind gar nicht in der Lage, diese Verfahren in Massen zu führen (...), wenn wir hier ständig solche Verfahren hier herein bekämen, wäre das mit der hiesigen Personalausstattung gar nicht zu leisten“ (Elch).*

Ein weiterer wichtiger Aspekt sind personelle Probleme. So würden immer wieder EB aus den speziell für Korruption zuständigen Dezernaten abgezogen, Experten/-innen würden in Pension gehen und es würde schlicht an Nachwuchs für diesen Bereich fehlen. Die Dezernate würden umstrukturiert oder man würde bewusst Dezernate zusammenlegen, Ermittlungsgruppen würden sich auflösen, wie EB Dachs anspricht:

„wenn die [Ermittlungsgruppe K.W.] wegfällt, weil jemand in Pension geht, dann überlegt sich die Behördenleitung immer mal (...) brauchen wir das Kommissariat beziehungsweise die Ermittlungsgruppe noch oder können wir [es K.W.] gegebenenfalls mit einer anderen Ermittlungsgruppe [zusammenlegen K.W.]“ (Dachs).

Während der Interviews wurde von zehn EB aus verschiedenen Bundesländern Stellenabbau und Umstrukturierung ihrer Abteilungen und Dezernaten thematisiert. Auffällig ist, dass es eine Korrelation zwischen dem Stellenabbau der Korruptionsdezernate und der von den EB wahrgenommenen politischen Erwünschtheit von Korruptionsbekämpfung zu geben scheint, welche die EB thematisieren: Da es sich bei Korruption um eine Kontrollkriminalität handle, würden auch keine Hinweise und Fälle eingehen, wenn niemand genau hinsehe. Dieses gehe damit einher, dass Korruptionsbekämpfung nicht immer aktiv von der Politik gewünscht zu sein scheine. So würden bei weniger Korruptionsfällen im jeweiligen Bundesland die Dienststellen, welche genau diese Fälle bearbeiten, verkleinert, Beamte/-innen würden abgezogen oder die Dienststellen würden mit anderen Dezernaten zusammengelegt. Korruptionsbekämpfung könne man als eine Art Wellenbewegung bezeichnen, die erst dann wieder attraktiv wird, wenn große Fälle aufkommen, welche durch Medien und Presse thematisiert und aufgearbeitet werden. Erst dann zeigten sich Veränderungen in der Personalstruktur der Dezernate. Beispielweise wurde die Korruptionsabteilung, in der die EB Giraffe und Schaf tätig sind, erst im Kontext mit Korruptionsskandalen gegründet. Sie erfolgten somit reaktiv, erst als Bedarf bestand und die Aufmerksamkeit auf diesen öffentlichkeitswirksamen Fällen lag.

Es scheint sich hier um einen aufschlussreichen Kreislauf zu handeln. Kommen weniger Fälle bei den EB an, wird Personal abgebaut, Ermittlungsgruppen werden aufgelöst und Dezernate umstrukturiert. Erreichen aufgrund der geringen Personalkapazitäten und der recht geringen Thematisierung in den Medien weniger Hinweise und Fälle die Dezernate, so wird dies als Bestätigung für den Abbau der Personalstruktur und Dezernate gewertet. Dies deutet im Ergebnis darauf hin, dass in den Ermittlungsbehörden weniger Fälle generiert werden können, ein geringeres Fallaufkommen verzeichnet wird, weil nicht genug Kapazitäten bestehen und es folglich zu personellen Engpässen kommt. Dieser Aspekt wird zwar von den Korruptionsermittlern wahrgenommen und thematisiert, aber den politisch Verantwortlichen scheint nicht in allen Fällen klar zu sein, dass Korruptionsbekämpfung langfristig auf einem Personallevel gehalten werden muss. Eine bestimmte quantitative Personaldecke darf nicht unterschritten werden, um Korruption aktiv und zukunftsorientiert bekämpfen zu können. Auch lässt sich vermuten, dass Korruptionsbekämpfung politisch nicht immer erwünscht zu sein scheint. So bestätigt EB Panther diesen Umstand:

„Und da werden wir, wenn Sie den Diskurs haben wollen, personell immer so auf einem Level gehalten, dass wir nicht wirklich Schaden anrichten können (...) sondern, dass man (...) uns so gerade wahrnimmt (...) auch nach außen. Wir machen was, nech? Aber nicht [so K.W.] das wir wirklich Schaden anrichten können (...)" (Panther).

Ein weiterer negativer Punkt, der von EB angesprochen wurde, ist, dass die Arbeit in einem Korruptionsdezernat für EB nicht immer attraktiv sei und so Mancher/-e würde sich nach einer gewissen Zeit dazu entschließen, eine Versetzung in einen anderen Bereich anzustreben. EB Dachs thematisiert passend:

„Junge Kollegen, die von der Schule kommen, die (...) durchaus gut ausgebildet sind, die dann aber irgendwo merken: okay, diese Geschichte, diese Art von Verfahren mit diesen vielen Zahlen, mit diesen Beweismitteln und Emails und EDV, die ausgewertet werden muss. Das ist nicht mein Ding, ich will wieder draußen auf der Straße arbeiten, bei der Schutzpolizei“. (...) das ist unser Problem, mit dem wir kämpfen müssen. Wir versuchen da schon sehr stark abzuwägen, um möglich gutes Personal dann immer hier auf die Dienststelle zubekommen. Aber wir haben es nicht immer in der Hand, insbesondere dann, wenn sich für die Kollegen eine Möglichkeit bietet in andere Präsidien zu wechseln, dann sind die weg“ (Dachs).

Fähigen EB müssten auch Perspektiven geboten werden, um sie im Dezernat halten zu können. Auch das Gehalt spiele hier eine Rolle, wie EB Dachs erwähnt: *„die Ausbildungsqualität, die ist gut, aber [die K.W.] Leute hier halten [das ist schwierig K.W.] Gute Leute hält man nur, wenn man sie richtig dann auch bezahlt [sic!]“ (ebd.).*

Lange Ermittlungsverfahren würden sich demoralisierend auf die EB auswirken. Diese seien oftmals frustriert, wenn circa fünf Jahre an einem Verfahren gearbeitet werde (vgl. Zebra). Der Wunsch danach, dass Personal im Bereich der Korruptionsbekämpfung aufzustocken, ist groß (vgl. Dachs, Elefant, Gorilla, Raupe Schaf, Schnecke). Im Moment würde eher Personal abgebaut und so fehle es an verschiedenen Stellen an Experten/-innen und Personal mit dem entsprechenden komplexen Hintergrundwissen, welches dringend für die Korruptionsbekämpfung benötigt werde. Es gäbe zwar die Möglichkeit, Personal bei großen Verfahren temporär aufzustocken, dieses stellt aber aus Sicht der Ermittler keine dauerhafte Lösung dar.

6 Fazit

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass HG für die Arbeit der EB von besonderer Wichtigkeit sind. Ohne HG können keine relevanten Hinweise an die EB abgegeben werden und die Korruption nicht effektiv bekämpft werden. Somit erweist sich der Hinweisgeber in der Arbeit der EB als großer Vorteil. Die Einrichtung von HGS und Hinweisabgabemöglichkeiten stellt eine Maßnahme dar, die für die Korruptionsbekämpfung unverzichtbar ist und einen Beitrag zur Aufhellung des Dunkelfeldes leistet. Nicht jedes HGS wird durchweg positiv bewertet, gleichwohl sieht ein Großteil der EB diese Systeme als wichtige Instrumente an, um an Hinweise zu gelangen.

Im Hinblick auf eine Verbesserung des Hinweisaufkommens, sowohl in Quantität als auch Qualität der eingehenden Hinweise und Anzeigen, erweist sich Werbung und die Bekanntmachung der HGS in Unternehmen, Kommunen und in der breiten Öffentlichkeit als zielführend. Parallel mit der Öffentlichkeitsarbeit der EB sollte die Chance ergriffen werden, bei den Adressaten, beispielsweise auf allen Hierarchieebenen von Behörden und Unternehmen, Vertrauen zu schaffen und diese so als potentielle HG und Ansprechpartner/-innen zu gewinnen. Dieses kann über regelmäßige Präventionsveranstaltungen und Schulungen erreicht werden, auch um das Problembewusstsein in Unternehmen und Behörden wach zu halten. Zudem kann so auch die Handlungssicherheit des eigenen Verhaltens und gegenüber dem Verhalten anderer geschult und verbessert werden. Ebenfalls erscheint es so möglich Fehlverhalten auffälliger zu machen und früher zu erkennen.

Werbung kann aber auch auf anderen Wegen stattfinden, sei es über Flyer, Informationsbroschüren, Leitfäden und Handbücher, die in Unternehmen, Kommunen und Behörden gebracht werden. Gezielte Pressemitteilungen und Stellungnahmen der EB, welche durch die Medien der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden oder auch durch die polizeiliche Internetpräsenz selbst, sollten nicht in ihrer Wirkung verkannt werden. Somit nimmt die Öffentlichkeitsarbeit einen nicht zu unterschätzenden Stellenwert bei der Bekämpfung und Prävention von Korruption ein. Von äußerster Wichtigkeit ist auch, dass Informationen regelmäßig gestreut werden. Auch Präventionsveranstaltungen sollten regelmäßig durchgeführt werden, besonders um neue Mitarbeiter/-innen in Unternehmen zu erreichen, Wissen aufzufrischen und wichtige Informationen, wie Neuerungen bei HGS, bekannt zu machen.

Ein weiterer Aspekt ist ferner die explizite Aufklärung, in Form einer Anleitung oder Anweisung, welche Informationen HG an die EB übermitteln sollten. Zu erwähnen ist auch, dass nicht immer ein Beweis vorliegen muss, sondern schon ein Anfangsverdacht ausreichend sein kann, damit ein Hinweis einen Mehrwert für die EB besitzt. Zudem muss deutlich dargestellt werden was Korruption ist, wie sie strafrechtlich geahndet wird, mit welchen Konsequenzen bei Falschaussagen oder Denunziationen zu rechnen ist, welche Grenzen bei der Annahme von Geschenken existieren und das selbst kleine Geschenke keine Form von sozialadäquaten Verhalten darstellen, sondern für denjenigen, der diese annimmt Folgen haben können. Die EB verbinden damit die Erwartung, dass wenn mehr Akteure für Korruption und korruptives Handeln sensibilisiert werden, so achtsamer gegenüber dieser Thematik seien und mehr Anzeigen bei den EB eingehen würden. Man kann hier zusammenfassend resümieren, dass es eine Korrelation zwischen aktiv gelebter Prävention (Schulungen, Veranstaltungen), Werbung der EB, Medienberichterstattung (Stellungnahmen, Artikel) und

dem Hinweisaufkommen zu geben scheint und einen positiven Effekt hierauf hat: Das Hinweisaufkommen erhöht sich und mehr Anzeigen und Hinweise gingen bei den EB ein. Dieses Ergebnis wird weiterhin verfolgt und überprüft.

Wie schon erwähnt, handele es sich bei dem Interesse der Bevölkerung und dem vermehrten Aufkommen von Hinweisen und Anzeigen um eine Wellenbewegung. Wird in der Presse vermehrt über Korruptionssachverhalte berichtet, so ist die Bevölkerung aufmerksamer und das Hinweisaufkommen erhöhe sich. An dieser Stelle müsse versucht werden, die Sensibilität der Bevölkerung immer wieder anzuregen, zu fördern und auf einem Level zu halten, sodass Korruption in den Köpfen präsent bleibe. In der Bevölkerung müsse zudem ein Umdenkprozess stattfinden, sodass Korruption als Straftat erkannt werde. Auch wenn es für die Bevölkerung scheinbar keinen sichtbaren Geschädigten gibt, so ist Korruption in seinen Auswirkungen aber durchaus gesellschaftsschädigend. Die Schäden der Korruption können hier materieller oder immaterieller Art, wie beispielsweise der Vertrauensverlust der Gesellschaft in Politik, Wirtschaft und Strafverfolgungsbehörden, sein. So sollte aus Sicht der EB Korruption allgemein stigmatisiert werden und ein Umdenken in allen Köpfen stattfinden, sodass Korruptionsbekämpfung gelebt werden kann: „*Wenn es nicht gelebt wird, geh [es K.W.] nicht*“ (Gorilla). Es wird deutlich, dass permanent am Bekanntheitsgrad der Hinweisabgabesysteme und –möglichkeiten gearbeitet werden muss.

Wenn es um potentielle HG geht, wären Steuerfahnder/-innen beliebte Kooperationspartner/-innen. An dieser Zusammenarbeit müsste, trotz unterschiedlicher Arbeitslogik (Schätzung des Umsatzes vs. Schätzung des Schadens) noch weiter intensiviert werden.

Bei der Bereitstellung von elektronischen HGS und Hinweisabgabemöglichkeiten, solle darauf geachtet werden, dass der potentielle HG die Seite, wo er seinen Hinweis abgeben möchte, leicht und schnell finden kann. Auf der Startseite der Internetpräsenz der EB solle ein Hinweis oder eine Verlinkung zu den Abgabemöglichkeiten zu finden sein. Zudem solle es leicht verständlich aufgebaut sein, sodass alle Altersgruppen problemlos Hinweise und Anzeigen aufgeben oder mit den EB kommunizieren könnten. Belehrungen und Erklärungen seien so kurz, wie möglich zu halten. Ferner solle auch auf andere Hinweisabgabewege, wie AKB, OM und VA, hingewiesen werden, beispielsweise auf den Startseiten der jeweiligen Internetpräsenz der EB. Jeder Hinweis aus dem Phänomenbereich der Korruption sei wertvoll und solle seinen Weg zu den entsprechenden EB finden.

Des Weiteren gelte es Anonymität, zuzusichern und zu garantieren, sei es bei Hotlines oder anderen elektronischen Abgabewegen, um die Hemmschwelle des HG so gering wie möglich zu halten. Der HG muss sich also sicher sein, dass seine Identität geschützt werde, wenn er anonym bleiben möchte. Die Herabset-

zung der Hemmschwelle sei deshalb von so großer Bedeutung, da HG Angst vor den Konsequenzen ihrer Hinweisabgabe haben, denn noch immer werden sie als Nestbeschmutzer und Verräter angesehen. Auch an dieser Stelle müsse an dem Image des HG gearbeitet werden. EB könnten daran aktiv teilhaben, sei es durch die Zusicherung von Anonymität oder durch Stellungnahmen in der Presse oder durch eigene Publikationen, in der das Bild des HG zum Positiven verändert wird. Die Rückfragemöglichkeit der HGS (BKMS und Zeus) werden als sehr gute Möglichkeit wahrgenommen und durchaus positiv bewertet. Somit wäre zu überlegen, die Einführung von Postfächern bei elektronischen Hinweisabgabewegen (E-Revier, Onlinewache, Kontaktformular über die Internetpräsenz) zu standardisieren. Natürlich muss dem HG an dieser Stelle noch immer die Entscheidung überlassen werden, ob er das Postfach nutzt und mit den EB in Kontakt treten möchte, aber die Möglichkeit der Kommunikation sollte hier gegeben werden. Natürlich koste Korruptionsbekämpfung Geld, aber dieses Geld sei an dieser Stelle gut investiert, um so das Dunkelfeld der Korruption aufzuhellen und aktiv Prävention zu betreiben.

7 Literatur

- Bannenberg, Britta; Schuppensteiner, Wolfgang (2004): Korruption in Deutschland. Portrait einer Wachstumsbranche. München: Verlag C.H.Beck.
- Bruhn, Heike; Hedayati; Hamta (2015): Compliance-Systeme und ihre Auswirkungen auf die Verfolgung und Verhütung von Straftaten der Wirtschaftskriminalität und Korruption. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.
- Cortnumme, Claus (2009): Vorzüge und Nachteile internetbasierter, anonymer Hinweisgebersysteme bei polizeilicher Korruptionsbekämpfung. Unveröffentlichte Masterarbeit. Zur Einsicht an der Bibliothek der Deutschen Hochschule der Polizei.
- Mayring, Phillip (2015): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 12. überarbeitete Auflage. Weinheim und Basel: Beltz Verlag.
- Oevermann, Ulrich (1979): Die Methodologie einer objektiven Hermeneutik und ihre allgemeine forschungslogische Bedeutung in den Sozialwissenschaften. In: Soeffner, H.-G. (Hrsg.) (1979): Interpretative Verfahren in den Sozial- und Textwissenschaften. Stuttgart: Metzler. 352-434.
- Schön, Felix (2016): Situative Einflussfaktoren auf das Meldeverhalten bei Korruption, Studies in Intelligence Collection and Intelligence Analysis. Volume 5. Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Transparency International Scheinwerfer Publikationen (1999-2016), online einsehbar unter URL: <https://www.transparency.de/Scheinwerfer.65.0.html>, letzter Aufruf: (27.10.2016).
- Ziegler, Diana (2010): Wirtschaftskriminalität im Geschäftsleben. Eine empirische Untersuchung formeller und informeller Handlungsstrategien von Unternehmen am Beispiel Deutschlands. Baden-Baden: Nomos

Korruptionsbekämpfung aus rechtlicher Sicht

Eine Vergleichsstudie aus rechtstheoretischem Blickwinkel

Simon Freermann

1 Einleitung

Korruption stellt für jeden Staat ein tatsächlich und rechtlich nicht zu vernachlässigendes Problem dar. Zwar scheinen Korruptionsdelikte aufgrund ihres Charakters auf den ersten Blick ein „opferloses“ Delikt zu sein; diese Annahme lässt jedoch außer Betracht, dass aufgrund von Korruption eine Schädigung auf vielfältige Art und Weise eintritt. Neben materiellen Schäden, wie überhöhten Auftragssummen, sind immaterielle Schäden, wie die Erosion des Vertrauens in den Rechtsstaat zu beklagen (vgl. Wabnitz et al. 2014, S. 717 ff.). Aufgrund des hohen Schadenspotentials und der erheblichen negativen Auswirkungen auf ganze Rechtssysteme sind nahezu alle Staaten bemüht, die Bekämpfung von Korruption auf rechtsstaatlicher Ebene voranzutreiben.

In der Bundesrepublik Deutschland¹ wurde das Ausmaß von flächendeckender Korruption auf nationaler Ebene erstmals durch die „Antes-Affäre“ und den „Frankfurter Behördenfilz“ öffentlich bekannt (vgl. Bannenberg 2002, S. 8). Auf internationaler Ebene identifiziert Tiedemann die „Lockheed-Affäre“ als einen Auslöser für ein international ausgerichtetes Vorgehen gegen Korruption (vgl. Tiedemann et al. 1980, S. 32 f.). Die gesellschaftliche Wahrnehmung und ein wissenschaftlicher Diskurs begann in Deutschland somit „erst“ in den ausgehenden 1980’er Jahren. Seit dieser Zeit spiegelt sich die Durchdringung der Gesellschaft und Wirtschaft durch Korruption immer wieder in der Berichterstattung der Medien. Das Problembewusstsein scheint jedoch, einer Wellenbewegung gleich, am Tag der Publikation enorm zu steigen, um sich dann wieder stetig abzuschwächen (vgl. Wabnitz et al. 2014, S. 701). Es verwundert daher nicht, dass die Gesetzgeber darum bemüht sind und sein sollten, sowohl das Verständnis der Bevölkerung für den Deliktsbereich Korruption zu stärken, als auch durch stetige Anpassung der strafrechtlichen Normen, als Ausfluss des Rechtsempfindens der Bevölkerung, für eine erfolgreiche Ahndung der Delikte zu sorgen.

1 Im Folgenden abgekürzt mit „Deutschland“.

Von besonderem Interesse ist dies vor dem Hintergrund, dass bisher keine allgemeingültige Definition von Korruption existiert (vgl. Bannenberg 2002, S. 11 f.). Selbst eine juristische Definition existiert nicht. Zudem findet der Begriff „Korruption“ weder im Strafgesetzbuch noch in einem Nebengesetz Deutschlands Verwendung (vgl. ebd., S. 13). Juristisch betrachtet findet sich der Deliktsbereich daher bei den Straftaten im Amt bzw. bei den Straftaten gegen den Wettbewerb wieder, welche vorliegend Objekt dieser Betrachtung sein werden.

Ähnlich gestaltet sich die Problematik der Diskrepanz zwischen gesellschaftlicher Wahrnehmung von Korruption und der juristischen Umsetzung in den Vereinigten Staaten von Amerika². Auch hier besteht keine einheitliche Definition des Begriffs (vgl. Abrams et al. 2015, S. 181 f.; Johnston 2012, S. 332), sondern eine ähnliche strafrechtliche Herangehensweise wie in Deutschland, mit dem kleinen Unterschied, dass sich zumindest der Begriff „corruptly“ in Strafnormen wiederfindet³. Im Gegensatz zur öffentlichen Wahrnehmung in Deutschland hingegen, wurde das Thema Korruption in den USA bereits einige Jahrzehnte früher als gesamtwirtschaftliches und gesellschaftliches Problem erkannt und die staatliche Gegenwehr forciert (vgl. Johnston 2012, S. 336 f.). Dies wird vor allem deutlich durch den Foreign Corrupt Practices Act⁴ aus dem Jahre 1977, welcher im Nachgang an den Watergate-Skandal (vgl. Heißner 2014, S. 15) und die damit verbundene Aufdeckung gewerbsmäßiger Bestechungszahlungen von US-amerikanischen Unternehmen an Amtsträger oder Politiker im Ausland erlassen wurde und das erste Gesetz dieser Art darstellte (vgl. DOJ & SEC 2012, S. 3). Dieser Act fügt sich in die Reihe nationaler Normen ein, welche die Korruptionsbekämpfung adressieren (vgl. Johnston 2012, S. 336 f., vgl. Abrams et al. 2015, S. 167, 249, 307).

Mit Blick auf die zunehmende Globalisierung und damit einhergehende grenzüberschreitende Dimension der Korruption, haben sich zahlreiche Staaten dazu entschlossen, gemeinsame Abkommen zur Harmonisierung der nationalen Anti-Korruptionsnormen zu unterzeichnen. Für Deutschland relevante Übereinkommen sind im Besonderen:

Die OECD-Konvention gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 17.12.1997, in Deutschland umgesetzt am 15.02.1999.

2 Im Folgenden abgekürzt mit „USA“.

3 Beispielsweise sei auf die Norm 18 U.S.C. § 201 des US-Bundesrechtes verwiesen, nähere Ausführungen finden sich unten.

4 Im Folgenden abgekürzt mit „FCPA“.

Das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarates vom 27.01.1999, in Kraft seit dem 01.07.2002. Das Zusatzprotokoll vom 15. Mai 2003. Bisher von Deutschland nicht ratifiziert⁵.

Der Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Europäischen Rates vom 22.07.2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor.

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (Resolution 58/4) vom 31.10.2003, in Kraft seit dem 14.12.2005, ratifiziert in Deutschland am 12.11.2014.

Hinzu kommen zahlreiche weitere internationale Abkommen, Initiativen und Strategien (vgl. BT-Drs. 18/4350, S. 11 f.)⁶.

Aufgrund des Vorsprungs und der Vorreiterrolle der USA im Kampf gegen (internationale) Korruption, entstand an der Deutschen Hochschule der Polizei die Idee zu einem Forschungsprojekt, welches einen Audit und Vergleich nationaler und internationaler Bestimmungen zur Korruptionsbekämpfung zum Inhalt hatte. Dieses Forschungsvorhaben siedelte sich als Teilprojekt unter dem Dach des Forschungsprojektes „Risikomanagement der Korruption aus der Perspektive von Unternehmen, Kommunen und Polizei“ (Akronym: „RiKo“) an. Im Rahmen des Vergleiches wurden u.a. Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Regelungen zur Korruption im internationalen Kontext auf Basis eines materiellen und prozessualen Rechtsvergleich Deutschlands und der USA erarbeitet und zudem die internationalen Abkommen als Grundlage für nationale Umsetzungserfordernisse mit in Betracht gezogen. Als Vergleichsstaat wurde die USA aufgrund der frühzeitigen Adressierung der Korruptionsbekämpfung ausgewählt, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der stark exportorientierten deutschen Wirtschaft. Des Weiteren wurde der Rechtsvergleich aufgrund von Bilanzierungsregeln und der Korruptionsbestimmungen der USA vorgenommen, welche für deutsche Unternehmen auch im nationalen Kontext eine starke Binnenwirkung ausüben. Unter anderem war Zielbestrebung dieser Herangehensweise, die Bedarfe und Entwicklungsmöglichkeiten der deutschen Ansätze auszuarbeiten und mögliche Verbesserungsvorschläge anzubringen. Relevante Unterschiede aber auch Gemeinsamkeiten galt es zu identifizieren und das Entwicklungspotential deutscher Normen zu evaluieren.

5 Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Ratifizierung (BT-Drucksache 18/9234) wurde am 20.10.2016 einstimmig vom Bundestag angenommen.

6 Eine Auflistung findet sich zudem im Internetauftritt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung unter <http://www.bmz.de/de/themen/korruption/internatinitiativen/> zuletzt abgerufen am 16.11.2016.

2 Gegenüberstellung der nationalen Straftatbestände

2.1 Rechtsnormen der USA

Bereits in der Verfassung der USA haben die Gründungsväter im letzten Absatz des Artikels I § 9 verankert:

„And no Person holding any Office of Profit or Trust under them, shall, without the Consent of the Congress, accept of any present, Emolument, Office, or Title, of any kind whatever, from any King, Prince, or foreign State.“

Weiter heißt es in Artikel II § 4:

„The President, Vice President and all Civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.“

Zwar besitzen in den USA grundsätzlich die einzelnen Bundesstaaten die Gesetzgebungskompetenz für das materielle Strafrecht, jedoch hat Deutschland, Kraft allgemeiner Bundeskompetenzen, weitreichende Normen im Sinne eines Bundesstrafrechts erlassen (vgl. Dubber 2005, S.2 ff.⁷). In diesem Rahmen und auf Basis der bereits in der Verfassung verankerten Werte, wurde in den USA bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts mit der Normierung von Anti-Korruptionsregelungen begonnen und eine gewisse Rechtstradition begründet.

Derzeit existiert eine Vielzahl von Bestimmungen, welche der Korruptionsbekämpfung dienen sollen. Diese lassen sich unter anderem im United States Code⁸ finden. Namentlich sei das Kapitel 11 im 18. Titel des U.S.C. hervorgehoben, welches mit „Bribery, Graft, and Conflicts of Interest“ (§§ 201–227) betitelt ist und mehrere unterschiedliche Korruptionsdelikte und –formen sowie artverwandte Delikte zum Inhalt hat (vgl. Abrams et al. 2015, S. 167). In diesem Kapitel findet sich auch die zentrale Strafnorm (§ 201), welche die Kernstrafbarkeit der Korruptionstaten normiert. Hinzu kommt die „Program Bribery Statute“ (§ 666), welche dem Schutz von durch Bundesmittel finanzierten Programmen dient.

Weitere Normen, welche originär nicht als Mittel zur Korruptionsbekämpfung im eigentlichen Sinne erlassen wurden, dienen heute diesem Zweck (vgl. schon Whitaker 1992, S. 1617), wie z.B. §§ 1341 & 1343 („Mail and Wire

7 Im Gesamten bildet sich das Strafrecht der USA durch die Gesetze der fünfzig Bundesstaaten, die des Bundes, jene des Districts of Columbia (als Regierungsbezirk der Hauptstadt keinem Bundesstaat zugehörig) und die Normen des Militärstrafrechts. Darüber hinaus finden sich strafrechtliche Normen ebenfalls in weiteren Nebengesetzen, einzelnen Verfassungen, aber auch Normen der unteren Verwaltungsebenen.

8 Im Folgenden abgekürzt mit „U.S.C.“.

Fraud“), 1951 („Hobbs Act“), 1952 („Travel Act“), § 1956 („Money Laundering“), §§ 1961 – 1968 („RICO“) oder auch § 371 („Conspiracy“).

Daneben bestehen noch zusätzliche Strafnormen, welche an vielerlei Stellen im U.S.C. zu finden sind⁹ (vgl. auch Abrams 2015, S. 167 in Fussnote a; vgl. ferner Benseler 1997, S. 662 ff.), welche im Rahmen des Projektes allenfalls im Gesamtüberblick eine Würdigung erfahren haben. Gleiches gilt für Normen in Nebengesetzen.

Hinsichtlich der Bekämpfung der internationalen Bestechung wurde, wie bereits erwähnt, schon in den 1970’er Jahren der FCPA mit dem Ziel erlassen, die Bestechung ausländischer Amtsträger unter Strafe zu stellen. Hierzu folgt im Weiteren ebenfalls eine kurze inhaltliche Auseinandersetzung.

2.2 Rechtsnormen Deutschlands

Der deutsche Gesetzgeber hingegen hat, im Vergleich zu den USA, auf Basis der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Strafrechts¹⁰ die alleinige Gesetzgebungskompetenz, sodass ein verbindlicher Kodex für den gesamten bundesdeutschen Rechtsraum existiert.

Im Bereich der Korruptionsdelikte hat der Bundestag, ähnlich wie der US-Bundesgesetzgeber, weitreichend Gebrauch von seiner Zuständigkeit gemacht und die Normen §§ 331-335a StGB (Vorteilsannahme, Bestechlichkeit, Vorteils-gewährung, Bestechung), § 299 (Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr), §§ 299a, 299b, 300 (Bestechlichkeit und Bestechung im Gesundheitswesen) sowie § 108b StGB (Wählerbestechung) und § 108e StGB (Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern) erlassen. Diese bilden die Kernstraftaten in Bezug auf Korruptionsdelinquenz. Parallel zu diesen Normen wurden das EU-Bestechungsgesetz¹¹ sowie das Gesetz zur Bekämpfung internationa-

9 Hervorgehoben seien einige Paragraphen im 18. Titel des U.S.C.: Bestechung/Bestechlichkeit von Regierungsvertretern (§ 203), Ausnahmeregelungen im Hinblick auf Korruptionstatbestände für spezielle Berufsgruppen (§ 206), Vorteilsgewährung/-annahme bei Erlangung eines öffentlichen Amtes (§§ 210 f.), Bestechung/Bestechlichkeit von Bankrevisoren (§§ 212-213), unrechtmäßige Beeinflussung der Federal Reserve Bank (§ 214), Einflussnahme auf Geldinstitute bei Kreditvergaben (§ 215), Strafmaßbestimmungen (§ 216), Umstrukturierung von Farmverschuldungen (§ 226), Einflussnahme bei Sportwettkämpfen (§ 224), Bestechung/Bestechlichkeit zum Nachteil von Hafensicherheit (§ 226) oder auch Bestechung von Beamten oder Angestellten der Steuerverwaltung (26. U.S.C. § 7212).

10 Gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG ist das Strafrecht Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. Der Bundesgesetzgeber hat durch die Verabschiedung des Strafgesetzbuches Gebrauch von seiner Kompetenz gemacht, sodass den Bundesländern die Verabschiedung eigener Kodifizierungen nicht mehr möglich ist.

11 Im Folgenden: EuBestG.

ler Bestechung¹² erlassen, welche auch grenzüberschreitende Korruptionsdelikte unter Strafe stellen.

Aufgrund der Weite des Korruptionsbegriffes existieren neben diesen aufgelisteten Kernkorruptionsstraftaten noch eine Reihe von Begleitdelikten. Der Vollständigkeit halber seien einige dieser ebenfalls genannt: § 246 StGB (Unterschlagung), § 261 StGB (Geldwäsche, Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte), § 263 StGB (Betrug), § 264 StGB (Subventionsbetrug), § 265b StGB (Kreditbetrug), § 266 StGB (Untreue), §§ 267 ff. StGB (Urkundenfälschung), § 298 StGB (Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen), § 352 StGB (Gebührenüberhebung), § 353 StGB (Abgabenüberhebung; Leistungskürzung), § 353b StGB (Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht) und § 357 StGB (Verleitung eines Untergebenen zu einer Straftat). Weitere ordnungsrechtliche, steuerrechtliche sowie vergaberechtliche Normen haben ebenfalls Korruptionsbezug im weiteren Sinne. Genannt seien auszugsweise § 370 AO (Steuerhinterziehung) sowie im Hinblick auf juristische Personen § 30 OWiG (Geldbuße gegen juristische Personen und Personenvereinigungen) & § 130 OWiG (Verletzung von betrieblichen bzw. unternehmerischen Aufsichtspflichten).

3 Vergleich der nationalen Kernkorruptionsnormen

Im Folgenden soll zunächst ein eingehender Vergleich der jeweiligen nationalen Kernkorruptionsregelungen der USA (18 U.S.C. § 201) und Deutschlands (§§ 331 ff. StGB) erfolgen.

3.1 Systematischer Aufbau

18 U.S.C. § 201¹³ stellt sowohl die Bestechung/Bestechlichkeit von Amtsträgern, als auch das Gewähren/Annehmen unerlaubter Vorteile unter Strafe.

Den ersten Teil der Norm, § 201 (b), betitelt der Supreme Court als „Bribery“. Danach ist in § 201 (b)(1) im Hinblick auf den Vorteilsgeber („aktive Bestechung“) und in § 201 (b)(2) auf den Empfänger („passive Bestechung“)

12 Im Folgenden: IntBestG.

13 Nach Ansicht des U.S. Supreme Court (United States v. Sun-Diamond Growers of California, 526 U.S. 398, 398 (1999)), beinhaltet der § 201 jedoch „two separate crimes - two pairs of crimes“ welche im Hinblick auf den Vorteilsgeber und den Begünstigten Differenzierungen vornehmen. Die gem. § 201 (b)(3)(4) und (c)(2)(3) unter Strafe gestellten Aussagedelikte, werden in dieser Abhandlung ausgeklammert.

statuiert, dass als strafbare Bestechung das Übergeben, Anbieten oder Versprechen gegenüber einem „*public official*“ bzw. das Fordern, Begehren, Annehmen, Akzeptieren oder die Erklärung etwas zu anzunehmen, um eine Amtshandlung zu beeinflussen (Vorteilsgeber) respektive sich bei der Vornahme der Amtshandlung beeinflussen zu lassen (Empfänger), anzusehen ist.

Im Weiteren definiert der § 201 (c)(1)(A) für den Vorteilsgeber („aktive Vorteilsgewährung“) und § 201 (c)(1)(B) für den Empfänger („passive Vorteilsannahme“), nach Ansicht des Supreme Court, die unlautere Vorteilsgewährung als Gabe, Angebot oder Versprechen von etwas Werthaltigem gegenüber einem Amtsträger (durch den Vorteilsgeber) respektive das Einfordern, Verlangen, Annehmen, Erhalten oder Annahmeversprechen durch den Amtsträger (Empfänger) im Gegenzug für die Ausführung einer Amtshandlung oder deren zukünftigen Ausführung. Diese Variante der Strafnorm wird als „*Gratuity*“ bezeichnet.

Der deutsche Gesetzgeber unterscheidet zwischen echten Amtsträgerdelikten (Vorteilsannahme und Bestechlichkeit, §§ 331, 332 StGB) sowie den äquivalenten Straftatbeständen der Vorteilsgewährung und Bestechung (§§ 333, 334 StGB). Die beiden genannten Deliktgruppen stehen sich dabei spiegelbildlich gegenüber, da auf der einen Seite der zu bestechende Amtsträger („Nehmer“) und auf der anderen Seite der bestechende Täter („Geber“) steht.

Die Differenzierung zwischen einer Bestechung/Bestechlichkeit und der Vorteilsgewährung/Vorteilsannahme richtet sich, nach deutschem Verständnis, nach der (konkreten) Art der Handlung. Eine Vorteilsannahme/Vorteilsgewährung liegt danach vor, wenn der Vorteil für eine Dienstausübung angenommen/gewährt wurde, eine Bestechung/Bestechlichkeit hingegen nur bei pflichtwidrigen Diensthandlungen (vgl. Walter 2010. S. 513).

3.2 Amtsträgerbegriff

§ 201 (b)(2) umfasst als potentielle Täter lediglich den „*public official*“ oder eine „*person selected to be a public official*“. Der § 201 (c)(1)(B) erweitert diesen Täterkreis noch auf „*former public officials*“.

Dem Begriff des „*public official*“ unterfallen Kongressabgeordnete¹⁴, Delegierte, Behördenleiter, Beamte, Angestellte oder Personen, welche im Auftrag der Vereinigten Staaten, oder einer Abteilung sowie Behörde einer der Staatsgewalten in jedweder offiziellen Funktion oder unter Aufsicht bzw. durch Befugnis einer der genannten Institutionen stehen, sowie Geschworene, sodass der Begriff des „*public officials*“ bereits vom Wortlaut her sehr weit gefasst ist. Eine „*per-*

14 Der Begriff „Member of Congress“ bezieht sich auf sämtliche Mitglieder der Bundeslegislative, also Abgeordnete des Repräsentantenhauses und Senatoren gleichermaßen.

son selected to be a public official“ umfasst jede Person die zu einem „public official“ erwählt, ernannt oder offiziell über diesen Umstand in Kenntnis gesetzt wurde (vgl. Abrams et al. 2015, S. 192).

Im Hinblick auf Bundesbeamten oder –angestellte bestehen keine weiteren Probleme (vgl. Abrams et al. 2015, S. 192). Allerdings hat der Supreme Court in seiner Entscheidung *Dixon v. United States* (465 U.S. 482 (1984)) entschieden, dass auch Landes- sowie Regionalbeamten und –angestellte als auch Angestellte von staatlich beauftragten Privatunternehmen in den Täterkreis fallen können und eine formale Anstellung oder direkte Beziehung zu einer Bundesbehörde nicht notwendig sei, was er an der Formulierung „*person acting for or on behalf of the United States*“ festmacht. Dies setzt jedoch nach Ansicht des Gerichtes voraus, dass die betreffende Person eine Position innehat, welche: eine Position öffentlichen Vertrauens (1.) darstellt und öffentliche Bundesaufgaben wahrnimmt (2.) (vgl. *Dixon v. United States*, 465 U.S. 482, 496 & 499 (1984))¹⁵.

Nach deutschem Recht stellen die §§ 331, 332 StGB Sonderdelikte dar, welche nur durch einen Amtsträger oder einen für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten verwirklicht werden können. Die Amtsträgereigenschaft stellt eine besondere persönliche Eigenschaft dar und findet im StGB ihre Bestimmung und Definition in § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB. Erfasst werden danach sowohl Beamte und Richter (lit. a) als auch Personen, die in einem sonstigen öffentlichen Amtsverhältnis stehen (lit. b) oder solche, die sonst dazu bestellt sind, bei einer Behörde oder einer sonstigen Stelle oder in deren Auftrag Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen (lit. c). Zudem wurde der § 11 Abs. 1 StGB um die Nr. 2 a erweitert. Danach werden nunmehr auch Europäische Amtsträger im StGB legal definiert und im Hinblick auf die Bestechungsdelikte den deutschen Amtsträgern gleichgestellt.

Im Besonderen gilt jedoch zu beachten, dass Bundestagsabgeordnete sowie Mitglieder der Länderparlamente keine Amtsträger im Sinne des § 11 StGB sind und durch die §§ 331 f. StGB auch nicht als möglich Täter aufgeführt sind. Gleiches gilt für kommunale Mandatsträger, soweit sie im Rahmen einer Volksvertretung tätig werden (vgl. Fischer 2016, § 11, Rn. 23a S. 64.). Ebenso sind kirchliche Amtsträger nicht umfasst (vgl. Hilgendorf 2007, § 11, Rn. 51). Exkurs: Allerdings stellt § 108e StGB die Bestechung/Bestechlichkeit von Mandatsträgern gesondert unter Strafe, auch wenn inhaltlich Unterschiede zur Reichweite der Norm im Vergleich zu den klassischen Amtsträgerdelikten bestehen (vgl. dazu Fischer 2016, § 108e, Rn. 5 ff., S. 906). Einbezogen werden, neben dem Stimmenkauf und –verkauf, alle Handlungen in der Wahrnehmung des Mandates sowie eine gleichlautende Strafbarkeit ausländischer Mandatsträger. Über die

15 Im englischen Wortlaut: “To be a public official under § 201(a), an individual must possess some degree of official responsibility for carrying out a federal program or policy”.

Ausübung des Mandates hinausgehende Tätigkeiten werden nicht erfasst, ebenso wenig die Annahme immaterieller Vorteile, sozialadäquater bzw. im politischen Rahmen üblicher Zuwendungen oder die allgemeine Einflussnahme sowie nachträgliche Belohnungen (vgl. Francuski 2014, S. 221 f.). Der Strafraum sieht eine Geldstrafe oder bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe vor.

3.3 „*Official act*“ und Diensthandlung

Der Rechtsbegriff des „*official act*“ wird ebenfalls im § 201 legal definiert und umfasst jede Entscheidung oder Handlung auf jede/s Frage, Angelegenheit, Streitigkeit, Rechtsstreitigkeit, Verfahren oder Auseinandersetzung, deren Abschluss noch aussteht oder welche von Gesetzes wegen einem Amtsträger vorliegt oder in dessen Zuständigkeitsbereich bzw. Vertrauen liegt¹⁶.

Eine Spezifizierung des „*official act*“ als eine Handlung, welche expressis verbis zu den Pflichten des Amtsträgers zählt, verlangt die Rechtsprechung nicht. Als ausreichend wird vielmehr eine Amtshandlung angesehen, welche der gängigen Praxis innerhalb des Dienstsitzes und Aufgabenbereichs des Amtsträgers entspricht (vgl. *United States v. Birdsall*, 233 U.S. 223, 230-231 (1914)). Dies umfasst auch solche Handlungen, welche nicht dem eigentlichen Pflichtenbereich des Amtsträgers unterfallen. Auch muss der „*official act*“ nicht durch Gesetz, Vorschrift oder Verordnung festgelegt bzw. als „*official act*“ genau bezeichnet sein (vgl. *United States v. Biaggi*, 853 F.2d 89, 97-99 (2d Cir. 1988)).

Im Hinblick auf „*Gratuity*“ wird schon ein gewisser Bezug zwischen gewährtem Vorteil und einem „*official act*“ als ausreichend angesehen (vgl. *United States v. Sun-Diamond Growers of California*, 526 U.S. 398 (1999)).

Das deutsche Recht nimmt hingegen eine Unterteilung der Amtshandlungen vor. So beziehen sich die §§ 331 & 333 StGB auf die *Dienstausübung* an sich, die §§ 332 & 334 StGB hingegen auf konkrete *Diensthandlungen*.

Die Dienstaussübung umfasst dabei solche Handlungen, welche dem Amtsträger oder Verpflichteten durch seine öffentliche Dienstverpflichtung im Gesamten übertragen wurden (vgl. BGHSt 31, 264 (280); BGHSt 35, 128 (132)). Ausreichend ist diesbezüglich schon die Gewährung bzw. Annahme von Vorteilen „zur allgemeinen Klimapflege“ ohne darüberhinausgehende rechtswidrige Handlung des Amtsträgers. Die Diensthandlung hingegen stellt auf eine pflichtwidrige Handlung innerhalb der Dienstaussübung im Allgemeinen ab (vgl. Fischer 2016, § 332, Rn. 5 f., S. 2505).

16 Übersetzung aus dem Originalwortlaut durch den Autor.

3.4 Vorteilsbegriff und „thing of value“

Der in § 201 verwendete Begriff „thing of value“, umfasst sowohl materielle als auch immaterielle Güter und wird von der Rechtsprechung traditionell weit ausgelegt (vgl. *United States v. Girard*, 601 F. 2d 69, 71 (2d Cir. 1979) m.w.N.). Im Hinblick auf die Vorteile, welche dem Begünstigten übergeben oder von diesem angenommen werden, kommt es jeweils auf den subjektiven Wert des Vorteils aus Sicht des Begünstigten an; ein tatsächlich vorliegender wirtschaftlicher Wert ist nicht zwingend erforderlich (vgl. *United States v. Williams*, 705 F.2d 603, 622-623 (2d Cir. 1983)). „Bribery“ umfasst sowohl Eigen- als auch Drittbereicherung. „Gratuity“ hingegen beschränkt die Strafbarkeit auf die Eigennützigkeit des jeweiligen Amtsträgers persönlich.

Der deutsche Gesetzgeber verwendet für die §§ 331 ff. StGB einen einheitlichen Begriff des Vorteils. Der BGH definiert diesen als „jede Leistung, auf die der Amtsträger keinen Anspruch hat und die seine wirtschaftliche, rechtliche oder auch nur persönliche Lage objektiv verbessert“ (BGHSt 47, 295, (304); vgl. auch BGH NSTZ 2008, 216). Wie im US-Recht sind sowohl materielle als auch immaterielle Zuwendungen umfasst. Im Schrifttum wird zumeist ein „objektiv messbarer Inhalt“ gefordert (vgl. Sowada 2009, S. 64 f., § 331, Rn. 39). In der Rechtsprechung wird nicht eindeutig differenziert, ob bereits der immaterielle Vorteil an sich ausreichend ist, oder ob dieser nur dann den §§ 331 StGB unterfällt, soweit daraus mittelbar materielle Vorteile gezogen werden können (vgl. Fischer 2016, § 331, Rn. 11 f., S. 2486). Zudem wird sowohl die Eigen- als auch Drittzuwendung unter Strafe gestellt (vgl. ebd., § 331, Rn. 11 & 14 m.w.N., S. 2486).

Als Besonderheit gilt zu beachten, dass gem. §§ 331 Abs. 3 und 333 Abs. 3 StGB die Genehmigung der Annahme des Vorteils möglich ist, sodass die Annahme insgesamt straflos bleibt (vgl. ebd., § 331, Rn. 32 f., S. 2500 f.).

3.5 Tathandlung

„Bribery“ verlangt aus Sicht des annehmenden „public officials“, dass dieser einen Vorteil für sich oder einen Dritten verlangt, begehrt, erhält, annimmt oder sich dazu bereit erklärt etwas zu erhalten bzw. anzunehmen, dafür dass er sich 1. in der Ausführung eines „official acts“ beeinflussen lässt oder 2. sich dazu verleiten lässt einen Betrug zu Lasten der USA zu unterstützen, zu begehen, dabei mitzuwirken oder 3. sich dazu verleiten lässt, einen „official act“ wider seinen Dienstpflichten zu begehen bzw. zu unterlassen. Hinsichtlich der möglichen tatsächlichen Tathandlung ist „Gratuity“ (§ 201 (c)(1)(A)&(B)) wortgleich aus-

gestaltet, lediglich unterschiedlich bezogen auf die weiteren Strafbarkeitsvoraussetzungen („*quid pro quo*“ s.u. 3.6.).

Als mögliche Tathandlungen der §§ 331 & 332 StGB kommen das „Fordern“, also das ausdrückliche oder konkludente Verlangen eines Vorteils für eine dienstliche Tätigkeit, welches dem Aufgeforderten zur Kenntnis gelangt ist (vgl. BGH NSTz 2006, 628 (629); BGHSt 10, 237 (241)), das „Sich-Versprechen-Lassen“, welches die ausdrückliche oder schlüssige Annahme des Angebotes eines zu gewährenden Vorteils für die Dienstaussübung bedeutet (vgl. Sowada 2009, § 331, Rn. 26, S. 55) und das „Annehmen“ in Betracht, welches die tatsächliche Entgegennahme des angebotenen Vorteils mit dem Willen der Ausnutzung im eigenen Interesse (vgl. so schon RGSt 58, 263 (266)) oder durch Dritte (vgl. Sowada 2009, § 331, Rn. 28, S. 56) voraussetzt.

Die Tathandlungen der § 333 & 334 StGB spiegeln sich in den vorgenannten Alternativen wider. Folglich ist das Anbieten, Versprechen und Gewähren von Vorteilen mit Strafe belegt. Das „Anbieten“ stellt das Angebot eines Vorteils für eine dienstliche Tätigkeit dar (entspricht dem „Fordern“), das „Versprechen“ die Erklärung einen künftigen Vorteil gewähren zu wollen (entspricht dem „Versprechen-Lassen“) und das „Gewähren“ schließlich die eigentliche Zuwendung des Vorteils (entspricht dem „Annehmen“).

In § 332 Abs. 3 StGB normiert ferner, dass künftige Handlungen des Amtsträgers bereits dann den Tatbestand erfüllen, wenn sich dieser *bereit zeigt* (vgl. Fischer 2016, § 332, Rn. 12, S. 2511), seine Pflichten in Bezug auf künftige Diensthandlungen zu verletzen respektive sein Ermessen durch die Gewährung eines Vorteils beeinflussen zu lassen (vgl. Sowada 2009, § 332, Rn. 15, S. 142). Dieser Vorschrift entspricht § 334 Abs. 3 StGB spiegelbildlich. Der Täter muss den Amtsträger zu einer Pflichtverletzung bzw. Beeinflussung seiner Ermessensentscheidung zu *bestimmen versuchen*.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass der deutsche Gesetzgeber das Unterlassen einer dienstlichen oder richterlichen Handlung im Sinne der § 331 ff. StGB gem. § 336 StGB der Vornahme einer solchen zur Klarstellung gleichgestellt hat. Allerdings betrifft dies nur konkrete Diensthandlungen (vgl. Fischer, § 336, S. 2516, m.w.N.). Diese Problematik hat der amerikanische Gesetzgeber ebenfalls gesehen und daher die Strafbarkeit auf ein Unterlassen ausgeweitet, wenn dies die Verletzung einer Dienstpflicht nach sich zieht¹⁷.

17 Vgl. § 201 (b)(1)(C) und (b)(2)(C).

3.6 Unrechtsvereinbarung vs. „*quid pro quo*“

„Bribery“ verlangt zunächst ein besonderes Gegenseitigkeitselement, das sog. „*quid pro quo*“¹⁸. Dies setzt die spezifische Absicht voraus, etwas Werthaltiges im Gegenzug für eine konkrete zukünftige Amtshandlung zu geben respektive zu fordern/anzunehmen (vgl. Abrams 2015, S. 181). In diesem Fall ist eine zwingende Verknüpfung zwischen Vorteilsgewährung und konkreter Diensthandlung nebst damit verbundenem Vorsatz vorgesehen.

„Gratuity“ hingegen verzichtet auf dieses Gegenseitigkeitselement. Ausreichend für die Verwirklichung dieser Variante ist die Vorstellung eines der Handelnden (des Gebers oder Nehmers), dass etwas Werthaltiges für oder aufgrund einer Dienstausübung gegeben bzw. angenommen wird. Eine zwingende Verknüpfung mit einer konkreten oder bestimmbaren Amtshandlung ist nicht notwendig (vgl. *United States v. Sun-Diamond Growers of California*, 526 U.S. 398, 405 (1999)), vielmehr sind schon unbestimmte Gratifikationszahlungen ausreichend, welche in der Hoffnung gezahlt werden, eine positive Beeinflussung zu ermöglichen. Eine lose Verbindung zwischen Vorteilsgewährung und Diensthandlung ist für die Verwirklichung bereits ausreichend.

Die strafrechtliche Abgrenzung beider Delikte und die damit verbundene Anklage wird häufig an diesem Punkt ihre neuralgische Linie erfahren, da der Nachweis einer möglichen Absprache hinsichtlich des „*quid pro quo*“ durch die Strafverfolgungsbehörden bewiesen werden muss (vgl. *United States v. Sun-Diamond Growers of California*, 526 U.S. 398, 405 (1999)). Sollte sich diese Verbindung und Absprache nicht oder nur mit schwachen Beweismitteln beweisen lassen, bliebe jedoch oftmals die Möglichkeit einer Anklage von „Gratuity“.

Im deutschen Recht unterscheiden sich die Bestechung/Bestechlichkeit einerseits und die Vorteilsgewährung/Vorteilsannahme andererseits primär darin, dass auf Art und Bestimmtheit der amtlichen Handlung abgestellt wird, statt auf die Qualität und Tiefe der Austauschbeziehung an sich.

Die Dienstausübung bezieht sich auf sämtliche Handlungen, welche der Amtsträger im Rahmen seiner Dienstverpflichtung ausübt. Hingegen stellt die Diensthandlung wesentlich konkreter auf eine spezielle Handlung ab, welche zudem die Dienstpflichten verletzt. Durch diese Erweiterung erfährt die Beste-

18 Es sei darauf hingewiesen, dass diese Tatbestandsvoraussetzung das Hauptunterscheidungsmerkmal zwischen beiden Tatvarianten darstellt, wie es der Supreme Court in der *Sun-Diamond-Entscheidung* dargestellt hat. In *Evans v. United States*, 504 U.S. 255, 268 (1992), führt der Supreme Court des Weiteren aus, dass eine Vollendung schon vorliegt, wenn die Bereitschaft zum Austausch vorliegt. Ein Vollzug des Austauschs (bspl. die tatsächliche Übergabe oder Ausführung des „official acts“) ist nicht erforderlich.

chung/Bestechlichkeit im Vergleich zur Vorteilsnahme/Vorteilsgewährung eine objektiv messbare Erweiterung.

Hinzukommen muss für beide Deliktspaare die Verwirklichung bzw. das Vorliegen einer Unrechtsvereinbarung zwischen Geber und Nehmer, welche eine inhaltliche Verknüpfung zwischen einer (konkreten) Diensthandlung bzw. der (allgemeinen) Dienstausbübung und einer damit in Beziehung stehenden Zuwendung zum Inhalt hat. Der BGH identifiziert die Unrechtsvereinbarung, welche der Verknüpfung zugrunde liegt, als „Kernstück“ (vgl. BGHSt 33, 336 (339); BGHSt 53, 6 (14)) der Bestechungsdelikte und bezeichnet es als Gegenseitigkeits- (BGHSt 49, 275 (281); BGH NStZ 05, 334) oder Äquivalenzverhältnis (BGH NJW 1987, 1340 (1341); BGH NStZ 1994 191; 1999, 560). Für die Vorteilsannahme/Vorteilsgewährung wurde eine Lockerung der Unrechtsvereinbarung durch den Gesetzgeber dergestalt erlassen, dass keine direkte Verbindung zu einer konkreten Diensthandlung mehr gefordert wird und sich das Austauschverhältnis stattdessen auf die Dienstausbübung bezieht.

3.7 Rechtsfolgen

Der Strafraum für „Bribery“ umfasst bis zu 15 Jahren Freiheitsstrafe, eine Geldstrafe von bis zu 250.000,- \$ (500.000,- \$ für Unternehmen) bzw. den dreifachen Wert des erhaltenen/übergebenen Vorteils (es gilt die jeweils höhere Sanktion) sowie den Ausschluss von öffentlichen Ämtern. Hingegen gilt für „Gratuity“ eine maximale Freiheitsstrafe von 2 Jahren sowie eine Geldstrafe von ebenfalls 250.000,- \$ (500.000,- \$ für Unternehmen).

Grundsätzlich sei darauf ferner hingewiesen, dass die Festsetzung der Strafe in den USA anhand der „United States Sentencing Guidelines“ (U.S.S.G.) erfolgt, welche anders als die Strafzumessungsregeln Deutschlands ein festes Schema vorgeben, nach welchem die Strafe berechnet wird¹⁹.

Die §§ 332, 334 StGB normieren eine Strafdrohung von bis zu 5 Jahren Freiheitsstrafe, bei Verwirklichung durch Richter sogar bis zu 10 Jahren Freiheitsstrafe. Die §§ 331, 333 StGB sind mit einer Strafdrohung von bis zu 3 Jahren Freiheitsstrafe, bei Tatbegehung durch Richter bis zu 5 Jahren Freiheitsstrafe.

Für besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung sieht der § 335 StGB höhere Strafdrohungen vor, in Fällen von Richtern/Schiedsrichtern

19 Für nähere Informationen vgl. das Guidelines-Manual der United States Sentencing Commission: <http://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/guidelines-manual/2014/GLMFull.pdf>; zuletzt abgerufen am 03.11.2016. Weitere Nebenstrafen für natürliche und juristische Personen sind diesem Manual ebenfalls zu entnehmen.

eine Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren bis 15 Jahren sowie gegen Amtsträger, besonders Verpflichtete bzw. Bestechende von einem Jahr bis zu 10 Jahren.

Zusätzlich existiert eine Reihe von Möglichkeiten, welche bei einer Verurteilung als Nebenfolgen eintreten können (vgl. Möhrenschräger 2007, S. 483 f.).

4 Weitere relevante Strafnormen

4.1 *Federal Program Bribery*

Als weitere Sondernorm gilt in den USA 18. U.S.C. § 666, die „Program Bribery Statute“. Dieser Paragraph dient der Sicherung von durch Bundesmittel finanzierten Programmen. Die Besonderheit liegt darin, dass auch Angestellte von Organisationen bzw. Amtsträger auf bundesstaatlicher und kommunaler Ebene taugliche Täter dieser Norm sein können, obwohl es sich um eine Bundesvorschrift handelt (vgl. Abrams et al. 2015, S. 204 f.). Voraussetzung ist jedoch, dass die Organisation/Behörde aus Programmen von Bundesmitteln in einer jährlichen Mindesthöhe von \$ 10.000,- unterstützt wird und der gewährte/geforderte Vorteil die Wertgrenze von \$ 5.000,- übersteigt. Im Fall einer Verurteilung drohen bis zu 10 Jahren Freiheitsstrafe sowie eine Geldstrafe von bis zu \$ 100.000,- oder dem doppelten Wert des Vorteils.

Eine Entsprechung im deutschen Recht findet sich nicht, da das Strafrecht bundeseinheitlich geregelt ist und keine Differenzierung nach Bundesamtsträgern und bundesstaatlichen Amtsträgern stattfindet.

4.2 *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act (RICO)*

Die in 18 U.S.C. §§ 1961-1968 erlassenen Normen wurden ursprünglich zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität erlassen (vgl. Abrams 2015, S. 867) und mit einem zivilrechtlichen und einem strafrechtlichen Teil ausgestattet (vgl. Rübenstahl 2013, S. 128). Nach Ansicht *Dubbers* sind die Normen so vage und offen formuliert, dass Gerichte nahezu genötigt sind, eine eigene Auslegung und „Vervollständigung“ der Norm nach den Prinzipien des common law vorzunehmen (vgl. Dubber 2005, S. 13).

RICO sieht Haftstrafen mit bis zu zwanzig Jahren Freiheitsstrafe für jeden einzelnen RICO-Verstoß, zivilrechtliche Schadensersatz- und Unterlassungsansprüche („treble damages“) sowie den Verfall von Vermögensanteilen vor. Voraussetzung sind zwei Katalogtaten der organisierten Kriminalität innerhalb von zehn Jahren, welche mittels eines Unternehmens begangen werden, hierzu zählen

auch kriminelle Vereinigungen wie organisierte Gruppen, und dazu ein spezielles Muster verwendet wurde (vgl. Rübenstahl 2013, S. 128; vgl. Abrams et al. 2015, S. 867). Mögliche Täter sind sowohl nationale und internationale Amtsträger als auch die Privatwirtschaft (vgl. Rübenstahl 2013, S. 128).

Am ehesten findet sich in § 129 StGB eine Entsprechung im deutschen Recht zum strafrechtlichen Teil vom RICO, welcher jedoch in Deutschland hohen Voraussetzungen unterliegt und im Wirtschaftsstrafrecht bisher wenig Verwendung findet (vgl. Fischer 2016, § 129, Rn. 4, S. 974; vgl. Rübenstahl 2014, S. 172).

4.3 Mail and Wire Fraud

Ein weiteres Mittel, welches heute zur Bekämpfung der Korruption herangezogen wird, sind die sog. „Mail and Wire Fraud“ Statutes (18 U.S.C. §§ 1341, 1343, 1346).

Durch eine breite Auslegung des zugrundeliegenden Betrugsbegriffes (vgl. *Skilling v. United States*, 561 U.S. 358, 409 (2010)), wird die Subsumtion auch für Bestechungshandlungen geöffnet. Die Voraussetzungen hierfür sind, dass ein Kommunikationsmittel (Post, Telefon, Email etc.) zur Begehung einer beabsichtigten „Bestechungstat“ genutzt wird und dadurch zumindest eine Vermögensgefährdung eintritt (vgl. Lewis et al. 2015, S. 1337 f.). Für § 1343 ist ferner eine staatenübergreifende Begehung nötig (vgl. Lewis et al. 2015, S. 1338). Anwendung finden die Strafnormen sowohl gegen Bundes-, Landes und Regionalamtsträger, als auch Private (vgl. Abrams 2015, 345). Es sei im Besonderen darauf hingewiesen, dass die Strafandrohung von bis zu zwanzig Jahren Freiheitsstrafe (unter gewissen Umständen sogar dreißig Jahre) weit über das Maß des 18 U.S.C. § 201 hinausgeht.

4.4 Hobbs Act

Ähnlich wie RICO wurde der Hobbs Act (18 U.S.C. § 1951) zunächst für die Verfolgung von Straftaten im Bereich des organisierten Verbrechens wie Raub, Erpressung oder unrechtmäßiger Bereicherung erlassen und erst im Laufe der Zeit für die Korruptionsbekämpfung eingesetzt (vgl. Abrams 2015, 249 f.). Möglich wird dies dadurch, dass die Norm vom Wortlaut her sehr weit gefasst ist und durch die Rechtsprechung zudem eine weite Auslegung erfährt (vgl. *Evans v. United States* 504 U.S. 255 (1992)).

Im Bereich der Korruptionsbekämpfung wird die Norm genutzt, um unrechtmäßige Forderungen von Amtsträgern im Gegenzug für eine Amtshandlung zu verfolgen, welche im Rahmen einer Unrechtsvereinbarung vereinbart worden ist (Abrams 2015, S. 275) oder durch Drohung veranlasst wird. Allerdings ist eine weitere Grundvoraussetzung, dass durch die Verwirklichung des Tatbestands Auswirkungen auf den Wirtschaftsverkehr zumindest möglich sind. Hinsichtlich der Täter ist sie zwar nicht auf Bundesamtsträger beschränkt, sondern auch auf bundesstaatliche und lokale Amtsträger anwendbar (Abrams 2015, S. 289 f.), jedoch wegen entgegenstehender Einreden nur auf Amtsträger anwendbar. Auch hier besteht eine hohe Strafandrohung von zwanzig Jahren Freiheitsstrafe.

4.5 *Travel Act*

18 U.S.C. § 1952 stellt die Bestechung in Verbindung mit zwischenstaatlichem Reisen bzw. der Nutzung von Post- oder Telekommunikationseinrichtungen unter Strafe. Voraussetzung ist, dass Bestechungshandlungen via Kommunikationseinrichtungen oder persönlich über Bundestaatsgrenzen hinaus in der Absicht/mit dem Wissen vorgenommen werden und dadurch bundesstaatliches Recht zu verletzen (vgl. Diamant et al. 2012, S. 1).

Diese Norm bietet folglich einen weiteren Ansatzpunkt auf Bundesebene, um über die Verbindung des bundesstaatlichen Strafrechtes auf regionaler oder lokaler Ebene sowie im Bereich der privaten Wirtschaft Korruption zu bekämpfen (vgl. ebd., S. 3). Gleiches gilt für den internationalen Rahmen, bei Überschreitung der Staatsgrenzen der USA, sodass der Travel Act auch zur Verfolgung grenzüberschreitender Korruption genutzt werden kann, solange eine Verbindung in bundesstaatliches Strafrecht besteht (vgl. Diamant et al. 2012, S. 2 f.; Rübenstahl 2013, S. 127 f.).

4.6 *Strafnormen im Bereich der privaten Wirtschaft*

Das Bundesrecht der USA adressiert Korruption im privatwirtschaftlichen Sektor nicht direkt, sondern durch Zuhilfenahme mehrerer Spezialnormen (s.o.) indirekt. Zudem existieren auf bundesstaatlicher Ebene in den meisten Staaten Rechtsnormen, welche korrupte Praktiken im privaten Sektor unter Strafe stellen, sodass mittels des „Travel Act“ oder des „Mail and Wire Fraud“ eine Verbindung und Strafbarkeit auch auf Bundesebene begründet werden kann (vgl. Abrams et al. 2015, S. 308).

Der deutsche Gesetzgeber hat hingegen eigene Paragraphen zur Verfolgung von Korruption im privatwirtschaftlichen Sektor erlassen und erst kürzlich durch Novellen die Rechtslage verschärft²⁰. Die Bestechung/Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr und im Gesundheitswesen gem. den §§ 299, 299a, 299b, 300 StGB adressieren u.a. die unlautere Verzerrung des Wettbewerbs. Die Normen sind systematisch mit den Amtsträgerdelikten vom Aufbau her vergleichbar, jedoch mit geringerer Strafandrohung bewehrt. Durch die Gesetzesnovelle wurde § 299 um das sog. „Geschäftsherrenmodell“ erweitert, sodass nunmehr ebenfalls die Interessen des Geschäftsherren dem Schutzbereich unterfallen (vgl. BT-Drs. 18/4350, S. 21). Dies erweitert die Strafbarkeit auf solche Handlungen, welche seitens eines Angestellten oder Beauftragten gegen Gewährung eines Vorteils begangen werden und dadurch eine gegenüber dem Unternehmer bestehende Pflicht verletzt wird. Ein daraus resultierender Vermögensschaden oder eine Wettbewerbsverzerrung sind nicht erforderlich (vgl. Heuking et al. 2016, S. 325). Anwendung findet diese Norm zudem auch auf Sachverhalte mit grenzüberschreitendem Charakter.

Darüber hinaus erweitern die §§ 299a, 299b StGB den Schutz des Gesundheitswesens vor unlauterer Einflussnahme und sollen das Vertrauens in die Integrität heilberuflicher Entscheidungen fördern (vgl. BT-Drs. 18/6446, S. 16), indem speziell im Gesundheitssektor Vorteilsannahmen und –gewährungen als Gegenleistung für die Bevorzugung des Gebers zum Nachteil des Wettbewerbs unter Strafe gestellt werden. § 300 StGB sieht Regelbeispiele für besonders schwere Fälle mit höherer Strafandrohung bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe vor.

5 Anwendbarkeit nationalen Rechts mit internationalem Bezug

Der bereits im Jahr 1977 erlassene und in den Jahren 1988 sowie 1998 grundlegend erweiterte FCPA²¹, stellt bis heute eines der zentralen Bundesgesetze der USA zur Bekämpfung von grenzüberschreitender Korruption dar. Nach Ansicht von Heißner zugleich „*eines der bis heute bedeutendsten Antikorruptionsgesetze der Wirtschaftsgeschichte*“ (Heißner 2014, S. 16). Bedeutungsvoll auch deswegen, weil es als erstes Gesetz dieser Art die Bestechung ausländischer Amtsträger, Parteien oder Angehöriger internationaler Organisationen unter Strafe stellte (vgl. ebd. S. 16, vgl. auch Gibson, Dunn & Crutcher 2016, S. 1) und unter wirt-

20 Vgl. das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 20. November 2015 sowie Gesetz zur Bekämpfung von Korruption im Gesundheitswesen vom 30. Mai 2016.

21 Nicht amtliche elektronische Version in deutscher Sprache abrufbar unter: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2012/11/14/fcpa-german.pdf>, zuletzt abgerufen am 16.11.2016.

schaftsspezifischen Gesichtspunkten sowie den Erweiterungen zudem strafrechtliche Auswirkungen auf ausländische Verbände und Individuen entfaltet (vgl. Brewster et al. 2015, S. 1172 f.).

Der FCPA modifiziert zahlreiche Normen des 15. U.S.C. (Kapitalmarktrecht und Börsenaufsichtsrecht), genauer die §§ 78dd-1, 78dd-2, 78dd-3, 78ff. sowie 78m (vgl. Rübenstahl 2012, S. 402). Durch die Regelungen wird die Korruptionsverfolgung über die nationalen Grenzen der USA hinaus möglich. Inhaltlich regelt der FCPA primär zwei unterschiedliche Sachverhalte: zum einen werden Zahlungen und Geschenke an ausländische Amtsträger durch Emittenten von Wertpapieren (Unternehmen), Inlandspersonen oder sogar Jedermann (vgl. Rübenstahl 2012, S. 402; Brewster et al. 2015, S. 1181 f.) mit der Absicht der Beeinflussung, Etablierung bzw. Unterhaltung von Geschäftsbeziehungen unter Strafe gestellt, genannt „Antibribery Provision“ (Brewster et al. 2015, S. 1173). Die Vorschriften beschränken sich jedoch auf die aktive Bestechung, die passive Bestechlichkeit ist nicht normiert (vgl. Rübenstahl 2012, S. 402). Zum anderen werden Unternehmen, welche an der US-Börse gelistet sind, dazu verpflichtet ihre Buchführung an den Grundsätzen des FCPA auszurichten und interne Buchprüfungssysteme einzuführen, genannt „Accounting and internal Control Provision“ (vgl. Rübenstahl 2012, S. 402; Heißner 2014, S. 16 f.). Für die Überwachung der Einhaltung des FCPA sind sowohl das Justizministerium (Department of Justice, „DOJ“) als auch die Börsenaufsichtsbehörde (Securities and Exchange Commission, „SEC“) zuständig, da der FCPA sowohl zivilrechtliche als auch strafrechtliche Regelungen enthält²².

Da das StGB originär nur in engen Grenzen auch bei grenzüberschreitenden Sachverhalten Anwendung findet und die Bestechung von ausländischen Amtsträgern lange nicht vorgesehen war, hat der deutsche Gesetzgeber, auch um seinen Verpflichtungen aus den internationalen Abkommen nachzukommen, das EuBestG und das IntBestG im Jahr 1998 erlassen. Diese Gesetze und folglich die Rechtslage zur Bekämpfung der Korruption, haben durch eine Novelle²³ im Jahr 2015 umfangreiche Änderungen und Erweiterungen erfahren (vgl. BT-Drs. 18/4350).

So wurden große Teile des EuBestG und des IntBestG in das StGB überführt und die Strafbarkeit im Korruptionsbereich erheblich erweitert (Rübenstahl et al. 2016, S. 112). Durch die Änderungen sind nunmehr u.a. Richter und Amtsträger der Europäischen Union den deutschen Pendanten gleichgestellt, obwohl es sich de facto um „ausländische Amtsträger“ handelt²⁴, sodass die §§ 331 ff. StGB auch auf die Europäischen Amtsträger Anwendung finden (vgl. BT-Drs.

22 Vgl. zu aktuellen Fallzahlen z.B. Gibson, Dunn & Crutcher 2016, S. 2.

23 Gemeint ist das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 20.11.2015.

24 Vgl. dazu § 11 Abs. 2 und 2 a StGB sowie die Neufassung der §§ 331 ff. StGB.

18/4350, S. 23; vgl. auch Rübenstahl et al. 2016, S. 112). Des Weiteren wurde mit § 335a StGB eine Gleichstellungsklausel für ausländische und internationale Bedienstete eingeführt (vgl. BT-Drs. 18/4350, S. 23 ff., vgl. auch Papathanasiou 2016, S. 176 f.), welche in Teilen sowohl die aktive als auch passive Bestechung unter Strafe stellt und zudem die Reichweite der Amtsträgerkorruption global ausweitet (vgl. Papathanasiou 2016, S. 178 m.w.V.). Eine ähnliche Erweiterung findet sich zudem in Bezug auf die Pönalisierung im geschäftlichen Verkehr (BT-Drs. 18/4350, S. 20 ff.). Zusammenfassend lässt sich daher sagen, dass durch die Novelle ein erster großer Schritt zur globalen Verfolgung von Korruptionsstraftaten (vgl. BT-Drs. 18/4350, S. 11) mit grenzüberschreitendem Sachverhalt durch Deutschland gegangen wurde (kritisch dazu u.a. Schünemann 2015, S. 70 ff.).

Mangels eigenständiger Verbandsstrafbarkeit in Deutschland kommen diesbezüglich jedoch nur natürliche Personen als taugliche Täter in Betracht, allerdings kann ein strafrechtliches Verhalten eines Angestellten womöglich einem Verband zugerechnet werden.

6 Einzelstaatliche Besonderheiten (ausgewählte Problembereiche)

6.1 Verbandsstrafbarkeit

In den USA ist eine Verbandsstrafbarkeit, also eine strafrechtliche Verantwortung von juristischen Personen, zwar seit langem bekannt (vgl. *New York Central & Hudson River Railroad Co. v. United States*, 212 U.S. 481, 494-95 (1909), jedoch nicht mehr unumstritten (vgl. Abrams et al. 2015, S. 520 ff.). Auf Bundesebene normiert 1. U.S.C. § 1, dass der Begriff „Person“ oder „Wer“ auch auf juristische Personen Anwendung findet²⁵, solange diese nicht gesondert angenommen sind (vgl. ebd. S. 523). Eine Zurechnung findet bei strafbaren Handlungen eines Angestellten statt, soweit dieser im Rahmen seiner Anstellung und zumindest in Teilen zum Vorteil des Verbandes gehandelt hat (vgl. u.a. *United States v. Singh*, 518 F.3d 236, 249-50 (4th Cir. 2008)). Eine Verantwortlichkeit des Verbandes wird auch dann angenommen, wenn der Angestellte entgegen ausdrücklicher Weisung handelte (vgl. *United States v. Potter*, 463 F.3d 9, 26 (1st Cir. 2006)) oder sich die Strafbarkeit gar aus einer „kollektiven Handlung“ bzw. „kollektiven Absicht“ mehrerer ergibt (vgl. *United States v. Bank of New*

25 Der Originalwortlaut der Norm lautet: „In determining the meaning of any Act of Congress, unless the context indicates otherwise – (...) the words “person” and “whoever” include corporations, companies, associations, firms, partnerships, societies, and joint stock companies, as well as individuals; (...).

England, 821 F.2d 856 (1st Cir. 1987), allerdings umstritten, vgl. dazu Abrams et al. 2015, S. 548 ff.). Für Unternehmen gelten des Weiteren eigene Strafzumessungsvorschriften (vgl. United States Sentencing Guidelines Manual 2016, S. 525 ff.).

Ein Verbandsstrafrecht in Deutschland existiert hingegen nicht, wird aber zunehmend in den letzten Jahren kontrovers diskutiert (vgl. zum allg. Diskussionsstand Fischer 2016, § 14, Rn. 1c, S. 114 f.). Aktuell sei auf den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 19.10.2016 (vgl. BT-Drs. 18/10038) sowie den NRW-Entwurf für ein Verbandsstrafgesetzbuch²⁶ verwiesen. Die bisherige Ahndung in Deutschland wird über das Ordnungswidrigkeitenrecht vorgenommen. Danach können Unternehmen zur Verantwortung gezogen werden, wenn eine Leitungsperson eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit begangen hat, durch die verbandsbezogene Pflichten verletzt worden sind oder durch die der Verband bereichert worden ist oder bereichert werden sollte (vgl. §§ 30 Abs. 1, 130 Abs. 1 OWiG). In diesen Fällen kann eine vorsätzliche Straftat mit einer Geldbuße von bis zu zehn Millionen Euro geahndet werden, für eine fahrlässige Tat gilt eine Höchstgrenze von fünf Millionen Euro. Die Verletzung einer Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße von bis zu einer Million Euro geahndet werden. Als Erweiterung ist in § 17 Abs. 4 OWiG festgelegt, dass die Geldbuße den wirtschaftlichen Vorteil, den der Täter aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat, übersteigen soll. Falls dies durch die Geldbußen in § 30 OWiG nicht gewährleistet ist, kann diese Höchstsumme überschritten werden.

6.2 Hinweisgeberschutz

Die USA haben durch den Whistleblower Protection Act (1989), den Sarbanes-Oxley Act (2002), den Dodd-Frank Act (2010) sowie den Whistleblower Protection Enhancement Act (2012) zahlreiche Rechtsnormen erlassen, welche u.a. Hinweisgeber vor Verfolgung aufgrund von Informationsweitergaben schützen sollen (vgl. "DOJ" & "SEC" 2012, S. 82 f.). Der Schutz bezieht sich zumeist auf arbeitsrechtliche Bestimmungen und dient u.a. der Vermeidung von negativen Folgen durch Verlust des Arbeitsplatzes, finanzielle Einbußen oder gar Folgen von Körperverletzungen. Zudem wurden finanzielle Anreize geschaffen, welche einen Hinweisgeber prozentual an den aufgrund des Hinweises getroffenen finanziellen Sanktionen beteiligen. Die Verordnungen beziehen sich jedoch lediglich auf Mitarbeiter aus dem öffentlichen Dienst und unterliegen zudem weiteren

26 Abrufbar unter:
https://www.justiz.nrw.de/JM/leitung/jumiko/beschluesse/2013/herbstkonferenz13/zw3/TOP_I_I_5_Gesetzentwurf.pdf; zuletzt abgerufen am (16.11.2016).

Einschränkungen (vgl. Heißner 2014, S. 22). Für den privaten Sektor gilt hingegen der False Claims Act (1863), welcher jedoch ebenfalls hohe Hürden für einen wirksamen Schutz setzt (ebd., S. 22).

Ein derartiger Schutz von Hinweisgebern, welcher in einer gesetzlichen Form seinen Widerhall findet, existiert in Deutschland bisher nicht. Zwar gab es immer wieder Bestrebungen um in einem einheitlichen Gesetzesvorhaben für einen weitgehenden Schutz von Hinweisgebern vor negativen Auswirkungen zu sorgen, bisher jedoch ohne Erfolg. Letztmalig wurde im Jahr 2015 ein Antrag (vgl. BT-Drs. 18/3039) der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Bundestag abgelehnt. Jedoch gilt zu beachten, dass sowohl deutsche Gerichte u.a. auf Basis bestehenden Arbeitsrechts, als auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in einigen Teilen den Schutz von Hinweisgebern gewährleistet haben (vgl. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 21.07.2011, 28274/08). Zudem finden Hinweisgeber im Wege von anonymisierten Hinweisabgabewegen zum Teil schon erheblichen Schutz vor Aufdeckung ihrer Anonymität und den damit verbundenen Folgen.

7 Fazit

Wie sich den Ausführungen entnehmen lässt, bestehen durchaus noch relevante Unterschiede in der Gesetzgebung zur Korruptionsbekämpfung beider Vergleichsstaaten. Diese finden sich vor allem in Art, Umfang und Reichweite der zur Verfügung stehenden Normen, sowie den Strafandrohungen und dem Bezug zur internationalen Ausrichtung. Manche dieser Aspekte basieren auf den unterschiedlichen Rechtstraditionen und sind schwerlich einander gleichzusetzen, erwähnt sei lediglich die Unbestimmtheit einzelner Normen oder der Rückgriff auf „strukturfremde“ Strafnormen. Allerdings bieten andere Unterschiede durchaus Verbesserungspotential, wie die höheren Strafandrohungen und damit verbundene gesellschaftliche Gewichtung des Themas ebenso, wie die lange Tradition der internationalen Ausrichtung.

Augenscheinlich und umso erfreulicher ist diesbezüglich die forcierte Dynamik der letzten Jahre in der Rechtssetzung Deutschlands. Wie in der Einleitung ausgeführt, hat sich Deutschland zwar bereits in den ausgehenden Jahren des letzten Jahrtausends zur Implementierung und Umsetzung von internationalen Vorgaben verpflichtet, dies allerdings erst in den letzten Jahren vermehrt tatsächlich auch umgesetzt. Unter anderem die Bestechung von ausländischen Amtsträgern rückt damit in den Fokus, zumal die Rückübertragung in das StGB und die damit einhergehende Bündelung von Korruptionsnormen für mehr Klar-

heit sorgt. In diesem Aspekt tritt die USA mit der Vielzahl von Normen an zahlreichen (horizontalen und vertikalen) Gesetzen klar in den Hintergrund. Die Entwicklung in Deutschland ist zu begrüßen, wenn auch noch nicht vollends abgeschlossen, wie beispielsweise im Hinblick auf den § 108e StGB oder die Einführung eines Verbandsstrafrechts dokumentiert sei, welche für sich genommen sicherlich der Strafverfolgung und Verminderung von Korruption in Deutschland zuträglich wären. Ähnlich interessant und diskussionswürdig wird die Besserstellung von Hinweisgebern in den nächsten Jahren bleiben, deren Schutz in Deutschland derzeit noch als ausbaufähig anzusehen ist.

8 Literatur

- Abrams, Norman/Beale, Sara Sun/Klein, Susan R. (2015): *Federal Criminal Law And Its Enforcement*. St. Paul, Minnesota: West Academic Publishing.
- Bannenberg, Britta (2002): *Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle – Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse*. Neuwied und Kriftel: Hermann Luchterhand Verlag GmbH.
- Bannenberg, Britta (2014): *Korruption*. In: Wabnitz et al. (2014): *Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts*. München: C.H.Beck-Verlag. 695 – 773.
- Benseler, Justus (1997): *USA*. In: Eser et al. (1997): *Korruptionsbekämpfung durch Strafrecht – Ein rechtsvergleichendes Gutachten zu den Bestechungsdelikten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz*. Freiburg: edition iuscrim. 662 -701.
- Brewster, Hal/Mastro, Alisa/Sebesky, Elizabeth/Whiting, Chase (2015): *Foreign Corrupt Practices*. In: *American Criminal Law Review* Vol. 52 (2015). 1171 – 1221.
- BT-Drucksache 18/3039 vom 04.11.2014: *Gesetzentwurf der Abgeordneten Hans-Christian Ströbele, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kai Gehring, Dieter Janecek, Katja Keul, Sven-Christian Kindler, Renate Künast, Monika Lazar, Dr. Tobias Lindner, Irene Mihalic, Beate Müller-Gemmeke, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Brigitte Pothmer, Corinna Rüffer, Dr. Gerhard Schick, Dr. Julia Verlinden und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Transparenz und zum Diskriminierungsschutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern (Whistleblower-Schutzgesetz)*.
- BT-Drucksache 18/4350 vom 18.03.2015: *Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption*.
- BT-Drucksache 18/6446 vom 21.10.2015: *Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Korruption im Gesundheitswesen*.
- BT-Drucksache 18/10038 vom 19.10.2016: *Antrag der Abgeordneten Katja Keul, Renate Künast, Uwe Kekeritz, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Monika Lazar, Nicole Maisch, Irene Mihalic, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Hans, Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Zukunftsfähige Unternehmensverantwortung – Wirksame Sanktionen bei Rechtsverstößen von Unternehmen*.
- Criminal Division of the U.S. Department of Justice “DOJ” and the Enforcement Division of the U.S. Securities and Exchange Commission “SEC” (2012): *A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act*.
- Diamant, Michael/Fleming, Brendon (2012): *FCPA + Travel Act: Double trouble?* Gibson, Dunn & Crutcher LLP.

- Dölling, Dieter (2007): Handbuch der Korruptionsprävention für Wirtschaftsunternehmen und öffentliche Verwaltung. München: C.H. Beck.
- Dubber, Markus D. (2005): Einführung in das US-amerikanische Strafrecht. München: C.H. Beck.
- Eser, Albin/Überhofen, Michael/Huber, Barbara (Hrsg.)(1997): Korruptionsbekämpfung durch Strafrecht – Ein rechtsvergleichendes Gutachten zu den Bestechungsdelikten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz. Freiburg: edition iuscrim.
- Fischer, Thomas (2016): Strafgesetzbuch mit Nebengesetzen. München: C.H. Beck-Verlag.
- Francuski, Ramona (2014): Die Neuregelung der Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB). In: HRRS – Onlinezeitschrift für Höchstgerichtliche Rechtsprechung zum Strafrecht 6/2014, 220 – 230.
- Gibson, Dunn & Crutcher LLP (2016): 2016 MID-YEAR FCPA UPDATE. Gibson, Dunn & Crutcher LLP.
- Heißner, Stefan (2014): Erfolgsfaktor Integrität – Wirtschaftskriminalität und Korruption erkennen, aufklären, verhindern. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Heuking, Christian/von Coelln, Sibylle (2016): Die Neuregelung des § 299 StGB – Das Geschäftsherrenmodell als Mittel zur Bekämpfung der Korruption. In: Betriebs-Berater (BB) 6/2016, 323 – 332.
- Hilgendorf, Eric (2007): § 11 Personen- und Sachbegriffe. In: Laufhütte et al. (2007): 650 – 692.
- Johnston, Michael (2012): Corruption control in the United States: law, values, and the political foundations of reform. In: International Review of Administrative Sciences 78(2). 2012. 329–345.
- Laufhütte, Heinrich Wilhelm/Rissing-van Saan, Ruth/ Tiedemann, Klaus (Hrsg.)(2007): Strafgesetzbuch – Leipziger Kommentar. Erster Band. Berlin: De Gruyter Recht.
- Laufhütte, Heinrich Wilhelm/Rissing-van Saan, Ruth/ Tiedemann, Klaus (Hrsg.) (2009): Strafgesetzbuch – Leipziger Kommentar. Dreizehnter Band. Berlin: de Gruyter Recht.
- Lewis, Brian/Doerr, Patrick: Mail and Wire Fraud. In: American Criminal Law Review Vol. 52 (2015). 1335 – 1356.
- Möhrenschlager, Manfred (2007): 8. Kapitel. Der strafrechtliche Schutz gegen Korruption. In: Dölling (2007): 377 – 561.
- Papathanasiou, Konstantina (2016): Amtsträgerkorruption unter Beteiligung ausländischer und internationaler Bedienstete – die neue Gleichstellungsklausel des § 335a StGB. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht (Wistra) 5/2016. 175 – 179.
- Rübenstahl, Markus (2012): Der Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) der USA (Teil 1). In: Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht (NZWiSt) 11/2012, 401 – 407.
- Rübenstahl, Markus (2013): Der Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) der USA (Teil 3). In: Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht (NZWiSt) 4/2013, 124 – 128.
- Rübenstahl, Markus (2014):Kriminelle Vereinigungen im Wirtschaftsstrafrecht? – Eine kritische Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung von Submissionskartellen. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht (Wistra) 5/2014. 166 – 172.
- Rübenstahl Markus/Dust, Julian (2016): Der ausländische Amtsträger (insbesondere anderer EU-Mitgliedsstaaten) im deutschen Korruptionsstrafrecht – gestern, heute und morgen. In: Juristische Rundschau (JR) 3/2016. 106 – 112.
- Schünemann, Bernd (2015): Der Gesetzentwurf zur Bekämpfung der Korruption – überflüssige Etappe auf dem Niedergang der Strafrechtskultur. In: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 3/2015. 68 – 72.
- Sowada, Christoph (2009): § 331 Vorteilsannahme. In: Laufhütte et al. (2009): 39 – 134.
- Tiedemann, Klaus (1980): Delinquenzverhalten und Machtmißbrauch multinationaler Unternehmen. In: Tiedemann et al. (1980): Multinationale Unternehmen und Strafrecht. Köln: Carl Heymanns Verlag KG. 3 -67.

- Wabnitz, Heinz-Bernd/Janovsky, Thomas (Hrsg.)(2014): Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts. München: C.H. Beck.
- Walther, Felix (2010): Das Korruptionsstrafrecht des StGB. In: Juristische Ausbildung (JURA) 7/2010. 511 – 520.
- Whitaker, Charles N. (1992): Federal Prosecution Of State And Local Bribery: Inappropriate Tools And The Need For A Structured Approach. In: Virginia Law Review Vol. 78, No. 7. 1992. 1617-1654.
- United States Sentencing Commission (2016): United States Sentencing Commission Guidelines Manual 2016.

Autorenverzeichnis

Maren Albrecht (*1987) studierte Soziologie an den Universitäten Mannheim und Heidelberg. Sie war im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Verbundprojekts „Risikomanagement der Korruption“ als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Personalmanagement, Führung und Organisation an der Technischen Universität Kaiserslautern tätig.

Jüngste ausgewählte Veröffentlichung: mit Tanja Rabl und Anna Werner: Herausforderung KorruptionsPRÄVENTION in KMU meistern, Kaiserslautern 2016.

Alexander Daniel Balzer (*1984), Dipl.-Soz., studierte Soziologie, Empirische Sozialforschung, Demographie und Neuere/Neueste Geschichte an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg. Er ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät Wirtschaftswissenschaften der Hochschule Hof.

Jüngste ausgewählte Veröffentlichungen: mit Carsten Stark: Risikoanalyse und Gefährdungsatlas zur Analyse präventiver Maßnahmen. In Carsten Stark (Hrsg.): Klassische und ganzheitliche Ansätze. Gabler: Heidelberg u.a. 2016; Die Schwachstellenanalyse. Korruptionsprävention auf der Grundlage der Analyse faktischer Geschäftsprozesse. In ders.: Korruptionsprävention. Klassische und ganzheitliche Ansätze. Gabler: Heidelberg u.a. 2016.

alexander.balzer@hof-university.de

Henning Best, Prof. Dr. rer. pol., hat an der Universität zu Köln in Wirtschafts- und Sozialwissenschaften promoviert und an der Universität Mannheim in Soziologie habilitiert. Er ist Professor für Allgemeine Soziologie und Sozialstrukturanalyse an der Technischen Universität Kaiserslautern.

Jüngste ausgewählte Veröffentlichungen: mit Jochen Mayerl (2014): Theoretische und statistische Modellierung von Cross-Pressures in Kontextanalysen. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 54: 135–154; mit Jochen Mayerl (2013): Values, Beliefs, Attitudes: An Empirical Study on the Structure of Environmental Concern and Recycling Participation. Social Science Quarterly 94(3): 691-714; mit Clemens Kroneberg (2012): Die Low-Cost-Hypothese: Theoretische Grundlagen und empirische Implikationen. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 64(3): 535-561.

best@sowi.uni-kl.de

Simon Freermann (*1986), Ass. Jur., studierte Rechtswissenschaften in Münster und Helsinki. Er ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Fachgebiet für Kriminalistik – Phänomenbezogene Kriminalstrategie an der Deutschen Hochschule der Polizei in Hiltrup.

simon.freermann@dhpol.de

Bernhard Frevel (*1959), Dr. rer. soc., studierte Erziehungswissenschaft, Soziologie, Psychologie und Politikwissenschaft in Siegen, Köln und Hagen. Er ist Professor für Sozialwissenschaften an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW und dort Sprecher des Instituts für Polizei- und Kriminalwissenschaften sowie Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Jüngste ausgewählte Veröffentlichungen: (Hrsg. mit Michaela Wendekamm) Sicherheitsproduktion zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft. Wiesbaden: Springer VS 2017; Sicherheit – ein unstillbares Grundbedürfnis. Wiesbaden: Springer VS 2016; Sicherheitsprobleme – objektiv festgestellt oder kooperativ ausgehandelt? In: Peter Zoche, Stefan Kaufmann, Harald Arnold (Hrsg.): Sichere Zeiten? Gesellschaftliche Dimensionen der Sicherheitsforschung. Münster: LIT 2015, S. 109-126.

bernhard.frevel@fhoev.nrw.de

Sigrid Hiller (*1988), M.A., studierte Sozialwissenschaften in Magdeburg, Karlstad (Schweden) und Bochum. Sie ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Juristischen und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Jüngste ausgewählte Veröffentlichung: mit Daniela Trunk: Risikomanagement der Korruption (RiKo) – Erste Ergebnisse der Befragung in KMU und bei Polizeien. In: Neubacher, F. & Bögelein, N. (Hrsg.): Krise – Kriminalität – Kriminologie. Mönchengladbach 2016, S. 339-352.

sigrid.hiller@jura.uni-halle.de

Uta Landrock (*1976) hat Soziologie an der Universität Mainz studiert und promoviert an der Universität Gießen. Sie ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Technischen Universität Kaiserslautern.

Jüngste ausgewählte Veröffentlichungen: mit Natalja Menold (2016): Validation of theoretical assumptions with real and falsified survey data. Statistical Journal of the IAOS 32(3): 305-312; mit Peter Winker, Karl-Wilhelm Kruse, Natalja Menold (2015): Interviewer effects in real and falsified interviews: Results from a large scale experiment, Statistical Journal of the IAOS 31(3), 423–434

landrock@sowi.uni-kl.de

Maike Meyer (*1988), studierte Soziale Arbeit, Soziologie und Politikwissenschaft in Münster und Bielefeld. Sie war wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Jüngste ausgewählte Veröffentlichungen: Korruptionsbekämpfung: (K)ein Thema in KMU? Eine Studie zum Risikomanagement der Korruption in kleinen und mittleren Unternehmen. In: ZRFC. Heft 3/2016, S. 109-114; mit Ruth Linsen: Von Bergen und Propheten: Forschungszugänge bei heiklen kriminologischen Fragestellungen am Beispiel polizeilicher Korruption. In: Neubacher, Frank & Bögelein, Nicole (Hrsg.): Krise – Kriminalität – Kriminologie. Mönchengladbach 2016, S. 221-230.

maike-meyer@gmx.de

Klaus Pforr (*1976), Dr. rer. soc., hat Sozialwissenschaften in Mannheim und Bloomington, IN studiert und an der Universität Mannheim promoviert. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei GESIS – Leibniz Institut für Sozialwissenschaft am Standort Mannheim.

Jüngste ausgewählte Veröffentlichungen: mit Josef Brüderl, Laura Castiglioni, Volker Ludwig, und Claudia Schmiedeberg. 2016 (Forthcoming). "Collecting Event History Data with a Panel Survey: Combining an Electronic Event History Calendar and Dependent Interviewing." Methoden, Daten Analysen 1-22. doi: <http://dx.doi.org/10.12758/mda.2016.013>; mit Beatrice Rammstedt. 2016. "Verwendung von geldwerten Belohnungen (Incentives) in persönlichen Umfragen vor dem Hintergrund sinkender Ausschöpfungsraten: Use of Monetary Incentives in Face-to-Face Surveys in Light of Decreasing Response Rates." Psychotherapie, Psychosomatik, medizinische Psychologie : PPmP 66 (7): 280-282. doi: <http://dx.doi.org/10.1055/s-0042-108565>.

klaus.pforr@gesis.org

Tanja Rabl (*1980), Univ.-Prof. Dr. rer. pol. habil., studierte Psychologie an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt und der University of Lancaster, Großbritannien, und promovierte und habilitierte sich im Fach Betriebswirtschaftslehre an der Universität Bayreuth. Sie ist Professorin für Betriebswirtschaftslehre und Inhaberin des Lehrstuhls für Personalmanagement, Führung und Organisation an der Technischen Universität Kaiserslautern.

Jüngste ausgewählte Veröffentlichungen: mit Anna Werner und Henning Best: Determinants of the application of corruption prevention measures in small and medium-sized enterprises. Zur Publikation eingereichtes Manuskript 2016; When allegedly corrupt organizations are attractive, Journal of Managerial Psychology 2015, 30, 771-785; Do contextual factors matter? An investigation of ethical judgments of corrupt acts. Zeitschrift für Betriebswirtschaft 2012, 82, 5-

32; Private corruption and its actors – Insights into the subjective decision making processes, Lengerich 2008.

tanja.rabl@wiwi.uni-kl.de

Carolyn Schneider (*1990), M. Sc., studierte Soziologie, Psychologie und Kriminologie in Halle und London. Sie ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Juristischen und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

carolin.schneider@jura.uni-halle.de

Andreas Schroth (*1973), Diplom Soziologe, Studium in Halle (Saale). Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Juristischen und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

andreas.schroth@jura.uni-halle.de

Carsten Stark ist Professor für Personalmanagement und Organisation an der Hochschule Hof. Er studierte Soziologie an den Universitäten Marburg, Jena und Düsseldorf. Er promovierte an der Universität Bamberg und habilitierte sich an der Universität Siegen.

Jüngste ausgewählte Veröffentlichungen:

(2017): Korruptionsprävention. Klassische und ganzheitliche Ansätze, Gabler

(2015): Legalität und Legitimität der Korruption: Warum nicht alles was verboten auch unmoralisch ist, und umgekehrt. S. 63-78 in: Sozialwissenschaften und Berufspraxis (SuB), Heft 1.

(2014): Personalwirtschaftliche Maßnahmen zur Korruptionsprävention: Das Beispiel Integritätstest. (Zusammen mit Andreas Gourmelon und Christof Muthers) S. 25-36 in: Der Öffentliche Dienst, Heft 2.

carsten.stark@hof-university.de

Daniela Trunk (*1972), RR‘in Dr. iur. Daniela Trunk ist Projektleiterin des „Riko-Projektes“ in der strafrechtlichen Säule der Juristischen und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg sowie Fachhochschuldozentin an der FH Polizei Sachsen-Anhalt. Sie promovierte an der Universität Hamburg, wo sie, wie an der Universität in Halle, in diversen auch internationalen, kriminologischen Forschungsprojekten tätig war und ist. Sie ist Mitglied des Economy & Crime Research Centers der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Jüngste ausgewählte Veröffentlichung: mit Sigrid Hiller: Risikomanagement der Korruption (RiKo) – Erste Ergebnisse der Befragung in KMU und bei Polizeien.

In: Neubacher, F. & Bögelein, N. (Hrsg.): Krise – Kriminalität – Kriminologie. Mönchengladbach 2016, S. 339-352.

daniela.trunk@jura.uni-halle.de

Kristin Weber (*1984), B.A. Soziologie, M.A. Kriminologie, studierte Soziologie und Kriminologie in Bremen und Hamburg. Sie ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im RiKo-Projekt an der Deutschen Hochschule der Polizei in Münster-Hiltrup.

kristin.weber@dhpol.de

Anna Werner (*1988) studierte International Cultural and Business Studies an der Universität Passau und Betriebswirtschaftslehre an der Universität Bayreuth. Sie ist im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Verbundprojekts „Risikomanagement der Korruption“ als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Personalmanagement, Führung und Organisation an der Technischen Universität Kaiserslautern tätig.

Jüngste ausgewählte Veröffentlichungen: mit Tanja Rabl und Henning Best: Determinants of the application of corruption prevention measures in small and medium-sized enterprises. Zur Publikation eingereichtes Manuskript 2016; mit Tanja Rabl und Maren Albrecht: Herausforderung KorruptionsPRÄVENTION in KMU meistern, Kaiserslautern 2016.