

RESEARCH

Daniela Trunk
Bernhard Frevel *Hrsg.*

Korruptionsprävention in Unternehmen und Kommunen

Eine interdisziplinäre Studie



Springer VS

Korruptionsprävention in Unternehmen und Kommunen

Daniela Trunk · Bernhard Frevel
(Hrsg.)

Korruptionsprävention in Unternehmen und Kommunen

Eine interdisziplinäre Studie

 Springer VS

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)

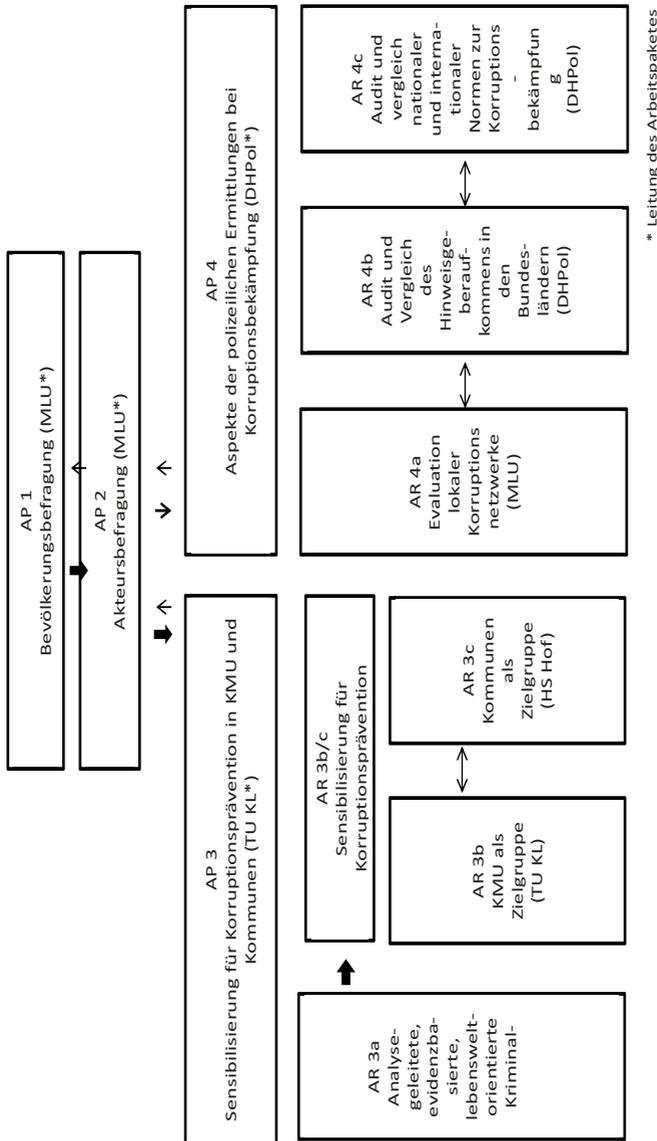


Abbildung 1: Grundkonzept des Projekts

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 Problemkenntnis 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 Erkenntnis Hunger 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, Patricia 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 Hilstrup 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 Projektlauf 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 moderiert. 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).

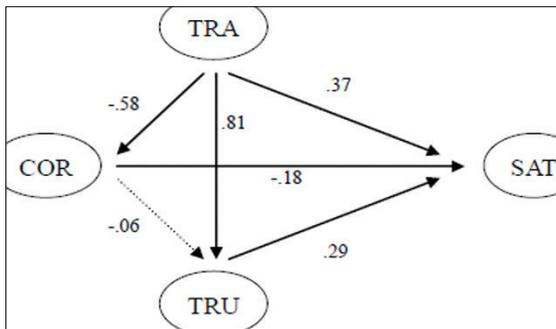


Abbildung 1: Die Rollen von Transparenz und Vertrauen in Beziehung zu Korruption und Zufriedenheit (Park/Blenkinsopp 2011: 25)