



Bundeskriminalamt

KORRUPTION

Bundeslagebild 2008

- Pressefreie Kurzfassung -





INHALTSVERZEICHNIS

1. VORBEMERKUNG	4
2. DARSTELLUNG DER KRIMINALITÄTSLAGE	5
2.1 Ermittlungsverfahren	5
2.2 Korruptionsstraftaten	6
2.3 Schwerpunkte der Korruption	9
2.4 Tatverdächtige	10
2.4.1 "Nehmer"	10
2.4.2 "Geber"	12
2.5 Dauer der korruptiven Verbindung	13
2.6 Art und Höhe der Vorteile	14
2.6.1 "Nehmer"	14
2.6.2 "Geber"	14
2.7 Verfahrensbezogene Erkenntnisse	15
3. GESAMTBEWERTUNG UND AUSBLICK	16

1. VORBEMERKUNG

Die kriminologische Forschung¹ definiert den Begriff "Korruption" als "Missbrauch eines öffentlichen Amtes, einer Funktion in der Wirtschaft oder eines politischen Mandats zugunsten eines Anderen, auf dessen Veranlassung oder Eigeninitiative, zur Erlangung eines Vorteils für sich oder einen Dritten, mit Eintritt oder in Erwartung des Eintritts eines Schadens oder Nachteils für die Allgemeinheit (in amtlicher oder politischer Funktion) oder für ein Unternehmen (betreffend Täter als Funktionsträger in der Wirtschaft)".

Die Richtlinien für den Nachrichtenaustausch bei Korruptionsdelikten unterscheiden zwischen situativer und struktureller Korruption. Als "situative Korruption" werden Korruptionshandlungen bezeichnet, denen ein spontaner Willensentschluss zugrunde liegt, d. h. die Tatbestandsverwirklichung unterliegt keiner gezielten Planung oder Vorbereitung.

Bei "struktureller Korruption" handelt es sich um Fälle, bei denen die Korruptionshandlung auf der Grundlage längerfristig angelegter korruptiver Beziehungen bereits im Vorfeld der Tatbegehung bewusst geplant wurde. Es liegen demnach konkrete bzw. geistige Vorbereitungshandlungen vor, die eine Spontanität der Handlung ausschließen.

Korruptionstatbestände finden sich in folgenden Paragraphen des materiellen Strafrechts:

- § 108b / § 108e StGB (Wählerbestechung/Abgeordnetenbestechung)
- §§ 299 ff. StGB (Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr)
- §§ 331 ff. StGB (Vorteilsannahme/Bestechlichkeit/Vorteilsgewährung/Bestechung)

Darüber hinaus sind für die Bekämpfung der Korruption auf internationaler Ebene das Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG) und das EU-Bestechungsgesetz (EUBestG) relevant.

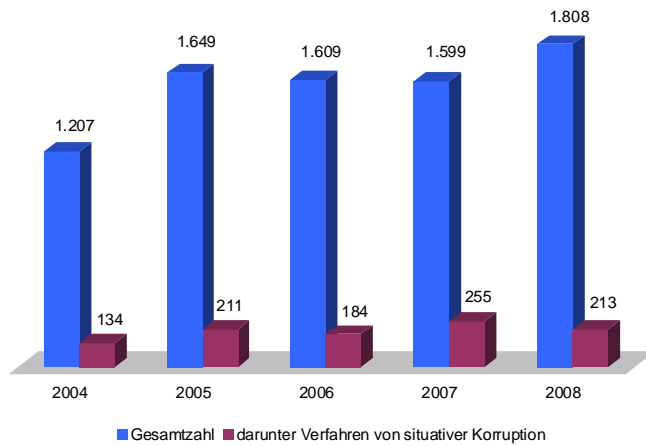
¹ Vgl. dazu: Vahlenkamp, Werner / Knauß, Ina: Korruption: Ein unscharfes Phänomen als Gegenstand zielgerichteter Prävention (BKA-Forschungsreihe; Band 33), Wiesbaden, 1995, S. 20 f.

2. DARSTELLUNG DER KRIMINALITÄTSLAGE

2.1 Ermittlungsverfahren

Für das Jahr 2008 wurden 1.808 Ermittlungsverfahren gemeldet. Gegenüber dem Vorjahr (1.599 Verfahren) bedeutet dies einen Anstieg von rund 13 % (209 Verfahren).

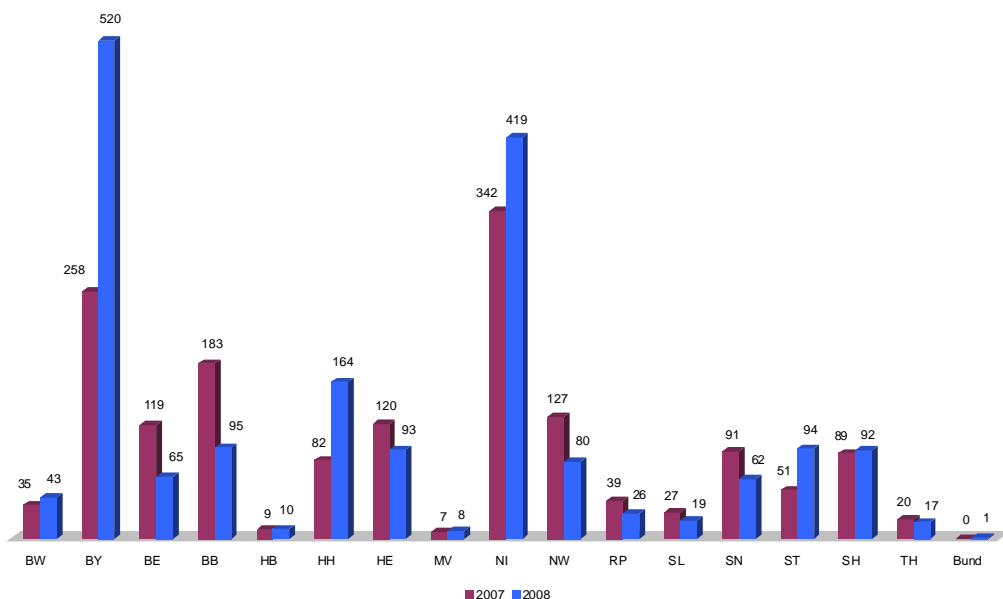
Entwicklung der Verfahrenszahlen 2004-2008



Rund 88 % der Verfahren betreffen den Bereich der strukturellen Korruption. Demgegenüber spielen Verfahren der situativen Korruption mit einem Anteil von rund 12 % wie bereits in den Jahren zuvor eine untergeordnete Rolle und nahmen im Verhältnis zur strukturellen Korruption sogar ab.

Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung der Verfahrenszahlen in Bund und Ländern im Vergleich zum Vorjahr.

Korruptionsverfahren in Bund und Ländern 2007/2008



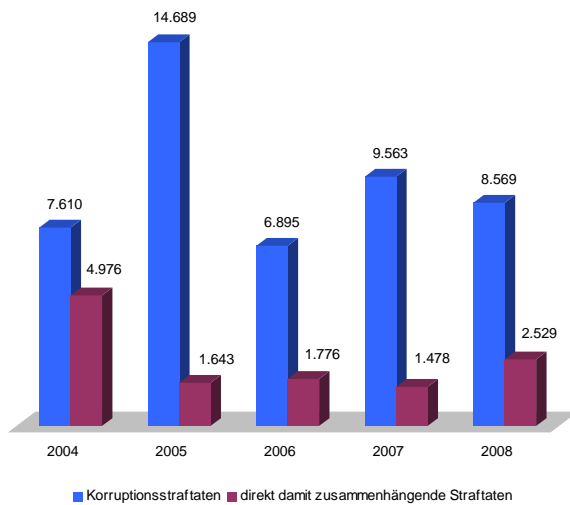
Wie schon in den Vorjahren sind starke Schwankungen der Verfahrenszahlen festzustellen. Die Gründe dafür liegen in der Erfassung von Ermittlungskomplexen mit einer Vielzahl von Einzelverfahren und den daraus resultierenden statistischen Auswirkungen.

Korruptionsverfahren, in denen Ermittlungen durch die Staatsanwaltschaft ohne Einbindung der Polizei geführt werden, finden in diesem Lagebild keine Berücksichtigung.

2.2 Korruptionsstraftaten

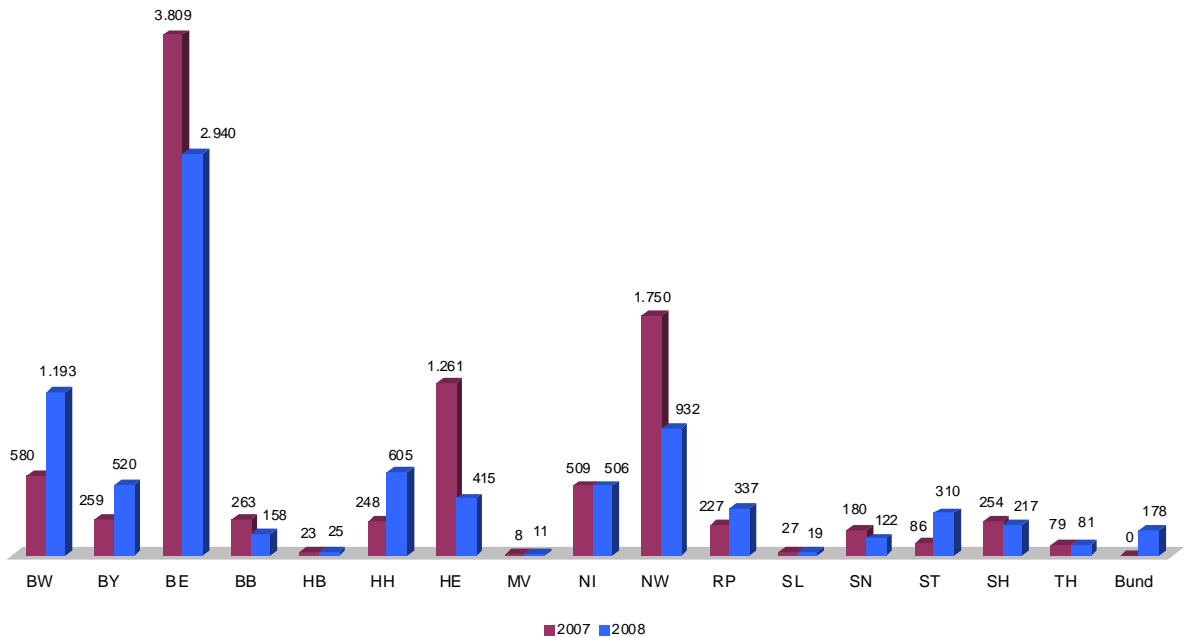
Im Berichtszeitraum wurden insgesamt 8.569 Korruptionsstraftaten polizeilich festgestellt. Dies entspricht einem Rückgang von etwas über 10 % (994 Fälle) gegenüber dem Vorjahr.

Entwicklung der Korruptionsstraftaten 2004-2008



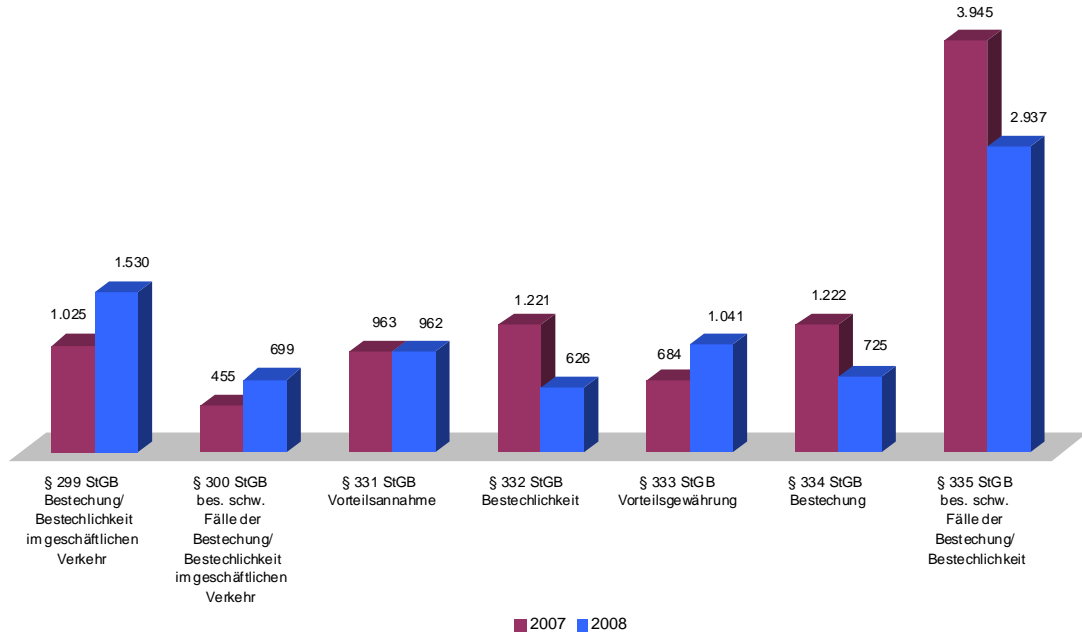
Bei den so genannten Begleitdelikten, also den mit Korruptionsstraftaten unmittelbar zusammenhängenden Straftaten, wurde im Jahr 2008 der höchste Wert der vergangenen vier Jahre registriert. Hierbei handelt es sich insbesondere um Betrugs- und Untreuehandlungen, Urkundenfälschung, wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen, Strafvereitelung, Falschbeurkundung im Amt, Verletzung des Dienstgeheimnisses und Verstöße gegen strafrechtliche Nebengesetze.

Korruptionsstraftaten in Bund und Ländern 2007/2008



In Bund und Ländern entwickelten sich die polizeilich registrierten Korruptionsverfahren und die Korruptionsstraftaten im Wesentlichen einheitlich, lediglich in vier Bundesländern weicht die Entwicklung der Verfahrenszahlen von der Entwicklung der registrierten Straftaten ab. Solche Abweichungen ergeben sich regelmäßig aus den statistischen Auswirkungen der uneinheitlichen Zählweise einzelner Ermittlungskomplexe.

Korruptionsstraftaten nach ausgewählten Strafnormen 2007/2008



Wie bereits im Vorjahr liegt der Schwerpunkt mit einem Anteil von rund 34 % bei den besonders schweren Fällen der Bestechung/Bestechlichkeit gemäß § 335 StGB. Dieser hohe Anteil resultiert, wie bereits 2007, aus zwei Ermittlungskomplexen in Berlin im Zusammenhang mit manipulierten Führerscheinprüfungen und einem ebenfalls in Berlin bearbeiteten Ermittlungskomplex im Zusammenhang mit manipulierten Beihilfeabrechnungen. Allein in diesen drei Ermittlungskomplexen wurden fast 2.500 Straftaten gem. § 335 StGB registriert.

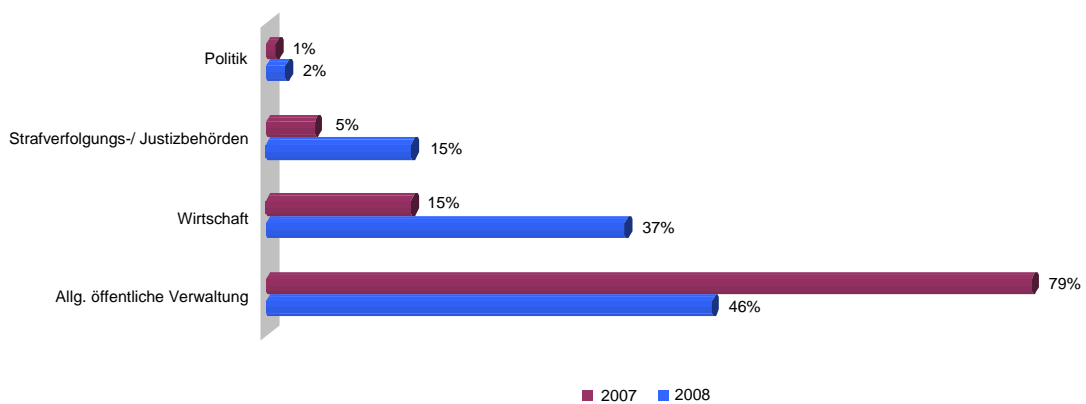
Internationale Korruptionssachverhalte spielten auch im Jahr 2008 eine untergeordnete Rolle. Allerdings wurden mit 31 Straftaten nach dem Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG) und 10 Straftaten nach dem EU-Bestechungsgesetz (EUBestG) polizeilich mehr Straftaten festgestellt als noch im Jahr 2007 (IntBestG: 8; EUBestG: 1).

Im Deliktsbereich Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB) wurden acht Straftaten (Vorjahr: 37) polizeilich bekannt, welche sich allesamt auf Sachverhalte im Kommunalbereich beziehen, während im Bereich Wählerbestechung (§§ 108b StGB) im Berichtsjahr keine Straftat (Vorjahr: 2) registriert wurde.

2.3 Schwerpunkte der Korruption

Der Schwerpunkt der polizeilich bekannt gewordenen Fälle der Korruption betrifft - wie schon in den Jahren zuvor - auch im Jahr 2008 die allgemeine öffentliche Verwaltung. Hierbei stand die Vergabe öffentlicher Aufträge im Vordergrund, gefolgt von den Bereichen "sonstiges Verwaltungshandeln" und "behördliche Dienstleistungen".²

Schwerpunkte der Korruption³



Für das Jahr 2008 lässt sich gegenüber dem Vorjahr eine Zunahme der Korruption im Bereich der Privatwirtschaft konstatieren, während der Anteil der polizeilich bekannt gewordenen Korruptionsfälle im Bereich der allgemeinen öffentlichen Verwaltung stark zurückgegangen ist.

Der gesunkene Anteil der Korruptionsfälle in der allgemeinen öffentlichen Verwaltung könnte ein Indiz dafür sein, dass die gerade in der öffentlichen Verwaltung entwickelten Mechanismen zur Korruptionsbekämpfung Wirkung zeigen.

Wie in den Jahren zuvor muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass trotz steigender Fallzahlen, insbesondere im Bereich der Privatwirtschaft, von einem beträchtlichen Dunkelfeld ausgegangen werden muss. Die tatsächliche Zahl der Korruptionsfälle dürfte deutlich höher liegen.

Einzelne Korruptionsfälle werden aufgrund des zu erwartenden Imageverlustes für die betroffenen Unternehmen intern behandelt und geahndet. Wird von den Unternehmen Anzeige erstattet, erfolgt dies oftmals direkt bei der Staatsanwaltschaft. Da die Staatsanwaltschaft ihre Ermittlungen häufig ohne Einbindung polizeilicher Stellen führt, bleiben solche Verfahren statistisch unberücksichtigt.

² „Behördliche Dienstleistungen“ sind insbesondere Erteilungen behördlicher Genehmigungen (arbeits-, aufenthalts-, fahr- und waffenrechtliche Erlaubnisse etc.).

³ Zahlenbasis: 2008 - 2.586 Nennungen; 2007 - 4.985 Nennungen.

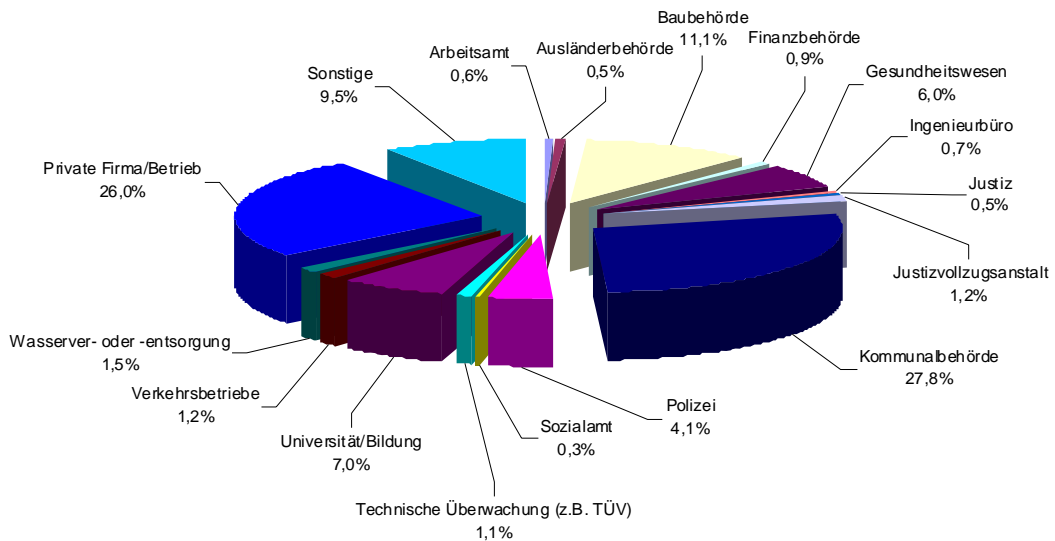
2.4 Tatverdächtige⁴

Im Jahr 2008 wurden im Zusammenhang mit Korruptionsstraftaten 3.020 Tatverdächtige (Vorjahr: 2.323) polizeilich registriert. Dies bedeutet einen Anstieg um 30%. Von den Tatverdächtigen waren 1.694 (Vorjahr: 1.105) den "Nehmern" und 1.326 (Vorjahr 1.218) den "Gebern" zuzuordnen.

2.4.1 "Nehmer"

Zu 1.437 der im Jahre 2008 registrierten 1.694 tatverdächtigen "Nehmer" erfolgten Angaben zu deren Branchen- bzw. Behördenzugehörigkeit.

Zugehörigkeit der "Nehmer"



Funktion der "Nehmer"

Zu rund 67 % der "Nehmer" liegen Angaben zu deren Funktion zur Tatzeit vor. Den größten Anteil bildet, wie in den vergangenen Jahren auch, die Sachbearbeiterebene mit 426 Nennungen (38,6 %), gefolgt von der Leitungsebene mit 422 Nennungen (38,2 %). Es folgen "Nehmer", die "sonstige Funktionen" inne haben, mit 149 Nennungen (13,5 %) sowie Bürgermeister mit 107 Nennungen (9,7 %).

In Relation zur Verteilung der entsprechenden Funktionen in den betroffenen Unternehmen und Behörden ist die Leitungsebene bei den "Nehmern" insgesamt deutlich überrepräsentiert. Dies stellt keine neue Erkenntnis dar, sondern bestätigt einmal mehr, dass Korruption durchaus als so genanntes

⁴ Zur Bezeichnung der Tatverdächtigen wird für den Vorteilsnehmer bzw. Korruptierten der Begriff "Nehmer" und für den Vorteilsgewährer bzw. Korruptierenden der Begriff "Geber" verwandt.

„Leitungsdelikt“ bezeichnet werden kann, da die Attraktivität für korruptive Anbahnungen mit größeren Entscheidungsbefugnissen steigt.

Nationalität

Lediglich zu 1.492 der 1.694 tatverdächtigen "Nehmer" erfolgten Angaben zur Staatsangehörigkeit. Der Anteil der Tatverdächtigen mit deutscher Staatsangehörigkeit lag bei 80 %, die restlichen 20 % verteilen sich auf mehr als 20 verschiedene Nationalitäten, wobei keine überproportional vertreten ist.

Amtsträgereigenschaft

969 "Nehmer" (rund 57 %) waren Amtsträger. Um Amtsträger zu sein, ist nicht zwingend ein "klassisches" Beamten- oder Angestelltenverhältnis im öffentlichen Dienst erforderlich. Gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 2 c StGB ist Amtsträger, wer dazu bestellt ist, bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle oder in deren Auftrag Aufgaben der öffentlichen Verwaltung unbeschadet der zur Aufgabenerfüllung gewählten Organisationsform wahrzunehmen. Da Kommunen, Länder und Bund immer häufiger bislang behördlich wahrgenommene Aufgaben "outsourcen", also in privatrechtlicher Organisationsform wahrnehmen lassen, dürfte dieser Bereich auch zukünftig weiter an Bedeutung gewinnen. Beispiele hierfür sind die Durchführung von Ausschreibungen oder die Überwachung von Bauvorhaben durch private Ingenieurbüros, die Abfallentsorgung sowie die Wasserver- und -entsorgung.

Dauer der Aufgabenwahrnehmung

Zu weniger als der Hälfte der "Nehmer" wurden Angaben zur Dauer der Aufgabenwahrnehmung gemacht. Tendenziell lässt sich konstatieren, dass auch im Jahr 2008 der Anteil der "Nehmer", die eine Tätigkeit drei Jahre und länger ausgeübt haben, um ein Vielfaches höher ist als der Anteil der "Nehmer" mit einer kürzeren Verweildauer. Dies bestätigt erneut die Erkenntnis, dass mit zunehmender Verweildauer in derselben Tätigkeit die Gefahr zunimmt, auf korruptive Angebote einzugehen.

Hier gilt es, die in den letzten Jahren entwickelten Präventionskonzepte zur Korruptionsbekämpfung (z. B. zeitliche Begrenzung der Verweildauer in einer "korruptionsanfälligen" Funktion) weiterhin konsequent umzusetzen.⁵

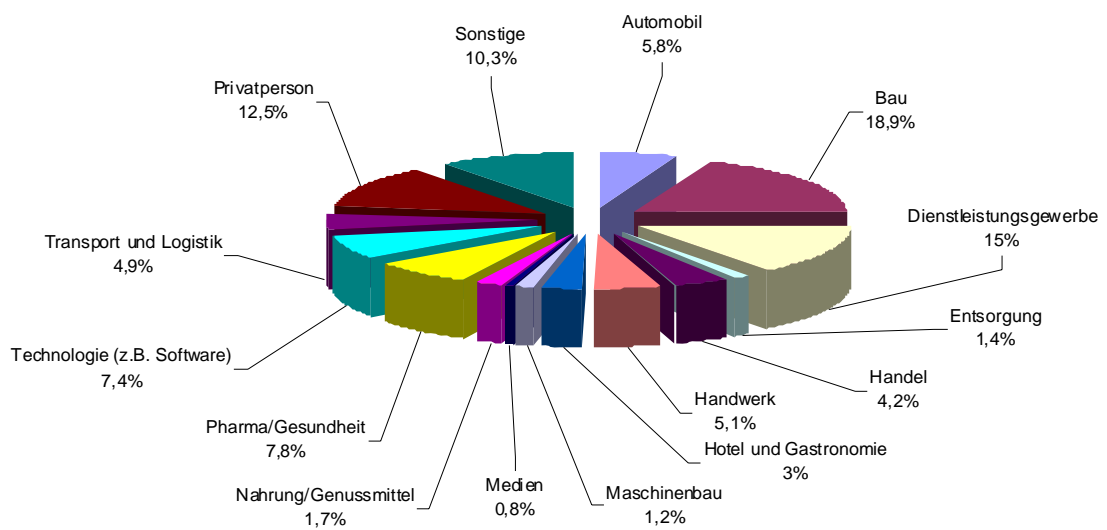
⁵ "Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung" vom 30.07.2004.

2.4.2 "Geber"

Zu rund 95 % der insgesamt 1.326 im Zusammenhang mit Korruptionsstraftaten polizeilich bekannt gewordenen "Geber" erfolgten Angaben zu deren Branchenzugehörigkeit.

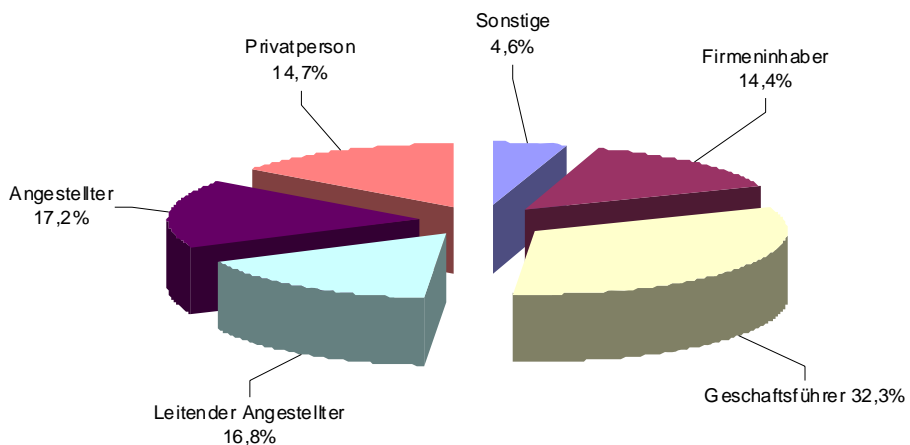
Im Mehrjahresvergleich sind die Branchen "Bau" und "Dienstleistungsgewerbe" sowie "Privatpersonen" mit einem Gesamtanteil von annähernd 50 % dominierend.

Branchenzugehörigkeit der "Geber"



Bei 90 % der polizeilich bekannt gewordenen "Geber" wurde deren Funktion registriert. Die Übersicht zeigt wie in den zurückliegenden Jahren eine zahlenmäßige Konzentration im Leitungsbereich von Unternehmen (Anteil von mehr als 63 %).

Funktion der "Geber"



Nationalität

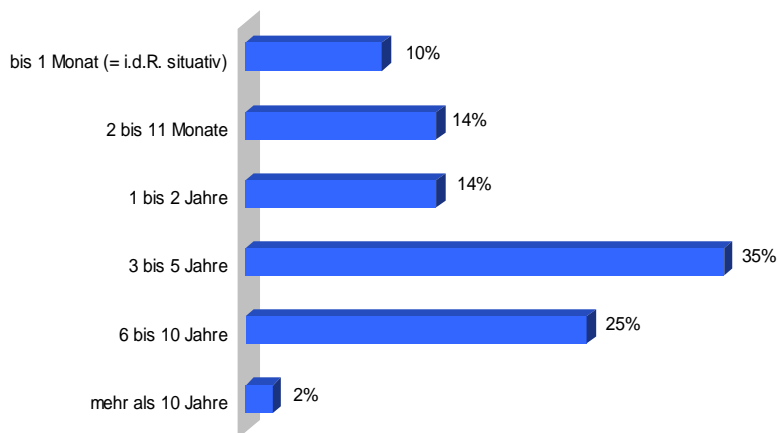
Zu 1.150 der insgesamt 1.326 "Geber" erfolgten Angaben zu deren Nationalität. Danach waren 78 % deutsche Staatsangehörige und 22 % ausländischer Nationalität. Die ausländischen "Geber" verteilen sich auf insgesamt 31 Nationalitäten, wobei keine dominierende Nation erkennbar ist.

2.5 Dauer der korruptiven Verbindung

Zu 1.303 korruptiven Verbindungen wurden Angaben zu deren Dauer gemacht. Mehr als ein Drittel der festgestellten korruptiven Beziehungen bestand über einen Zeitraum zwischen drei und fünf Jahren. Dieser Wert liegt auf dem Niveau des Vorjahres und zeigt die besondere Bedeutung, die dem meist zeitintensiven Aufbau des Vertrauensverhältnisses zwischen "Geber" und "Nehmer" zukommt.

Insbesondere der Anteil der 6-10 Jahre andauernden Verbindungen ist im Jahr 2008 mit 25% wesentlich höher als noch im vergangenen Jahr (5%).

Dauer der korruptiven Verbindung

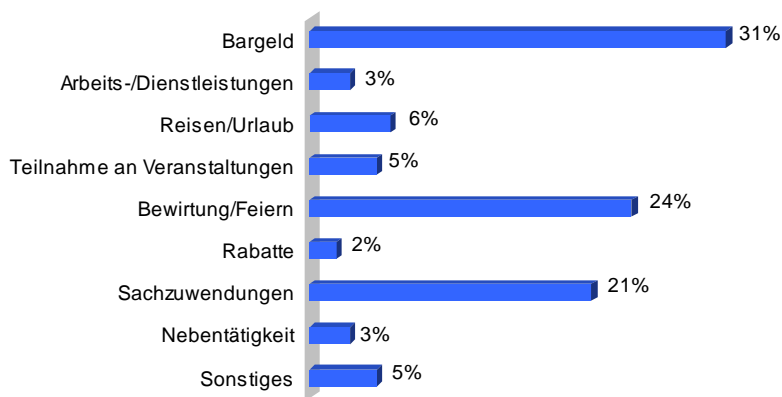


2.6 Art und Höhe der Vorteile

2.6.1 "Nehmer"

Die Darstellung basiert auf 1.600 Aussagen zur Art der Vorteile auf Nehmerseite (Mehrfachnennungen waren möglich). Zuwendungen von Bargeld, Bewirtungen und Sachzuwendungen dominieren.

Art der Vorteile⁶

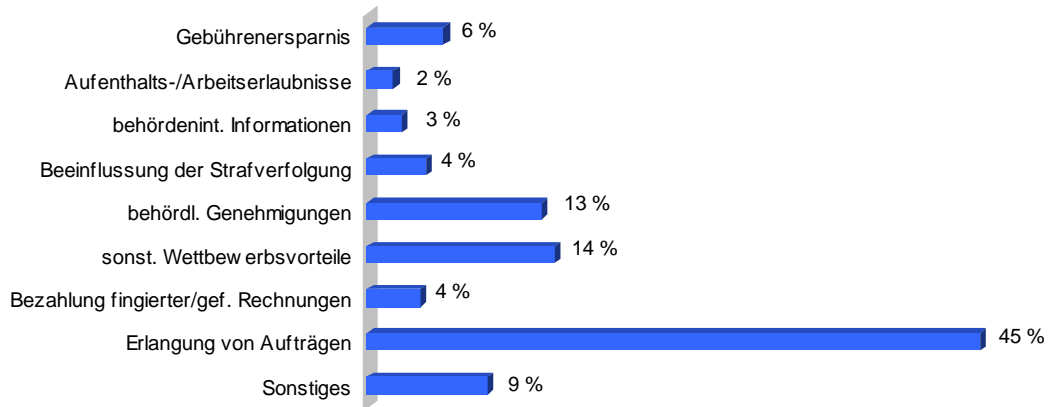


Der gemeldete monetäre Gesamtwert der auf Nehmerseite erzielten Vorteile ist mit insgesamt rund 93 Millionen Euro mehr als doppelt so hoch wie im Vorjahr (44 Millionen Euro). Diese enorme Steigerung resultiert im Wesentlichen aus der von Bayern gemeldeten Summe in Höhe von mehr als 60 Millionen Euro.

2.6.2 "Geber"

Im Jahr 2008 wurden bei 1.244 Fällen Angaben zur Art der Vorteile auf Geberseite gemacht (Mehrfachnennungen waren möglich). Der Schwerpunkt lag eindeutig im Bereich "Erlangung von Aufträgen", gefolgt von den Bereichen "sonstige Wettbewerbsvorteile" und "behördliche Genehmigungen". Der Mehrjahresvergleich zeigt, dass die "Erlangung von Aufträgen", abgesehen von kleineren Abweichungen aufgrund statistischer Einflüsse einzelner Ermittlungskomplexe, das mit Abstand bevorzugte Ziel korruptiven Handelns ist.

⁶ Unter dem Begriff "Sonstiges" werden die materiellen und immateriellen Zuwendungen erfasst, welche in der Auflistung nicht explizit ausgewiesen sind (z. B. Bordellbesuche, Drogen, Aussetzung von Mietzahlungen).

Art der Vorteile

Die Summe der materiellen Vorteile auf Geberseite beziffert sich auf rund 372 Millionen Euro⁷ und hat sich gegenüber dem Vorjahr (117 Millionen Euro) mehr als verdreifacht. Diese erhebliche Steigerung ergibt sich im Wesentlichen aus den von Baden-Württemberg und Bayern gemeldeten Summen von zusammen rund 328 Millionen Euro. Zudem flossen 2008 in die Gesamtsumme die Zahlen von 12 Bundesländern ein (2007: 10 Bundesländer).

2.7 Verfahrensbezogene Erkenntnisse

Zu 1.510 der im Jahr 2008 geführten Korruptionsverfahren erfolgten Angaben zum Verfahrensursprung. Danach wurden rund 1.130 Verfahren aufgrund externer Hinweise eingeleitet, wobei der Hauptanteil auf Hinweise anderer Behörden (441 Verfahren) entfällt, gefolgt von sonstigen Hinweisgebern (293 Verfahren) und anonymen Hinweisgebern (214 Verfahren).

Lediglich 25 % der Ermittlungsverfahren wurden von Amts wegen eingeleitet. Weit mehr als die Hälfte der Verfahren (rund 54 %) wurden durch Spezialdienststellen für Korruptionsbekämpfung geführt, gefolgt von Dienststellen zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität (rund 34 %) und sonstigen Dienststellen der Kriminalpolizei (rund 5 %).

⁷ 2008 - Zulieferungen von 12 Bundesländern und dem Bund (2007 - Zulieferungen von 10 Bundesländern und dem Bund).

3. GESAMTBEWERTUNG UND AUSBLICK

Im Berichtsjahr 2008 zeigten sich gegenüber dem Vorjahr keine gravierenden Änderungen der Korruptionslage in Deutschland.

Zwar ist die Anzahl der Ermittlungsverfahren gestiegen, gleichzeitig ging jedoch die Zahl der polizeilich registrierten Korruptionsstraftaten nach einem signifikanten Anstieg in 2007 wieder zurück. Diese abweichende Entwicklung unterstreicht den statistischen Einfluss einzelner umfangreicher Verfahrenskomplexe. Daher kann nicht allein die Anzahl der geführten Ermittlungsverfahren ausschlaggebend für die Lagebeurteilung sein, sondern vielmehr die Anzahl der polizeilich bekannt gewordenen Fälle.

Der Schwerpunkt der polizeilich bekannt gewordenen Korruptionsfälle liegt zwar auch im Jahr 2008 im Bereich der allgemeinen öffentlichen Verwaltung. Bemerkenswert ist aber, dass erstmals seit mehreren Jahren ein deutlicher Rückgang der Korruption im Bereich "allgemeine öffentliche Verwaltung" festzustellen ist verbunden mit einem erheblichen Anstieg im Bereich „Wirtschaft“. Möglicherweise könnte diese Entwicklung in einer zunehmenden Sensibilität und Aufklärungsbereitschaft der Privatwirtschaft als Folge der in der Vergangenheit geführten öffentlichkeitswirksamen Korruptionsverfahren begründet sein.

Zu den durch Korruption verursachten Schäden können keine genauen Aussagen getroffen werden, da die durch Erlangung von Genehmigungen oder Aufträgen erzielten monetären Vorteile in der Regel nur unzureichend beziffert werden können. Die im Lagebild angegebenen Summen können stellen daher lediglich einen Anhaltspunkt für das tatsächliche Ausmaß der verursachten Schäden dar.

Eine Prognose zur künftigen Entwicklung der Korruption ist aufgrund der vielschichtigen Einflussfaktoren schwierig. Teilweise wird aufgrund der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise mit steigenden Fallzahlen gerechnet. Unternehmen könnten aufgrund ihrer angespannten wirtschaftlichen Situation dazu neigen, die eigenen Geschäfte durch korruptives Handeln anzukurbeln, um ihren Fortbestand zu sichern und vor dem Hintergrund der derzeit sehr fragilen Situation ihre Marktposition zu verbessern oder zu erhalten⁸.

⁸ Ergebnis einer Studie der Firma Ernst & Young, Mai 2009.